

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO A PARTIR DO MINHA CASA MINHA VIDA, O CASO DO REASSENTAMENTO DO CANAL GASPAR VENTURA NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS, RIO DE JANEIRO

Priscila Soares da Silva

priscila.soares@gmail.com

Arquiteta e Urbanista, Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (PPGAU-UFF), e funcionária da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, exercendo o cargo de Diretora de Empreendimentos Habitacionais da Subsecretaria de Habitação.

Kelson Vieira Senra

kelsonsenra@gmail.com

Arquiteto e Urbanista, Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília – UNB, e funcionário da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, exercendo o cargo de Subsecretário Municipal de Habitação.

Daniel Taboada Placido

daniel.placidouff@gmail.com

Geógrafo, Mestrando em Engenharia Cartográfica pelo Instituto Militar de Engenharia - IME, e funcionário da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, exercendo o cargo de Coordenador de Projetos de Pesquisa da Subsecretaria Municipal de Habitação.

Introdução

A questão de habitação de interesse social representa um desafio para a política pública brasileira. Depois de décadas sem programas para essa área, o país acumulou um déficit habitacional gigantesco entre as famílias mais pobres, que buscaram alternativas com construções informais em áreas periféricas e morros.

No Brasil, à semelhança do que ocorre em demais países periféricos, a expressão assumida pela produção informal da moradia é uma das consequências do quadro de exclusão social e de segregação espacial, característico do intenso processo de urbanização. No caso

brasileiro, essa informalidade/ilegalidade urbana “deixou de ser a exceção e passou a ser a regra, onde o fenômeno é estrutural e estruturante dos processos de produção da cidade”¹.

O desigual acesso a terra urbanizada e a produção informal de moradia são marcas das cidades brasileiras em geral. Esse cenário não é diferente no município de Duque de Caxias, que apresenta um déficit qualitativo de aproximadamente 46.000 unidades habitacionais, segundo dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social, concluído em 2013.

O salto recente na construção de casas para a população de baixa renda no Brasil, ocorrido com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, esbarra na limitação do planejamento urbano. Apesar do citado programa federal ter contratado mais de 3,7 milhões de financiamentos em cinco anos, dificuldades como o encarecimento de terrenos em áreas centrais e a demora em atender moradias com infraestrutura básica, evidenciam a carência de estratégias para uma política urbana integrada no País em todas as esferas de governo. A falta de planejamento das cidades brasileiras resulta no crescimento desestruturado das periferias, no agravamento do trânsito e no aumento de conflitos fundiários e das remoções forçadas de famílias de baixa renda.

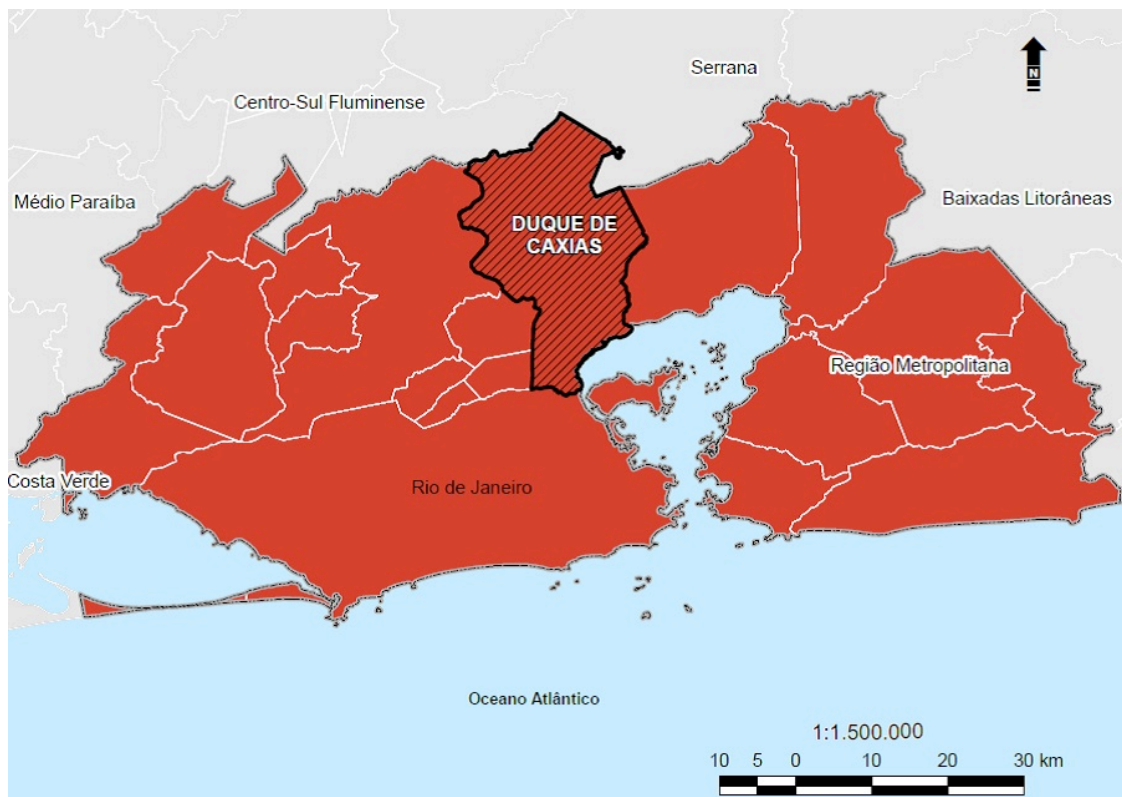
Na Baixada Fluminense, essas regiões acumulam historicamente déficits de infraestrutura de saneamento, agravados pela ocupação de beiras de rio, diques de drenagem e áreas de mangue aterradas ilegalmente. Em Duque de Caxias, há um grande número de famílias em áreas de risco e em situações que exigem o seu reassentamento, como na beira de rios e canais, condição imprescindível para a implantação de obras de infraestrutura.

Diante desse cenário e tendo como horizonte a ampliação do Programa Minha Casa Minha Vida, o desafio está em estruturar uma política habitacional integrada às demandas por infraestrutura urbana, como eixos articulados de intervenção no território. Nesse sentido, cabe considerar as unidades habitacionais do Programa, como uma alternativa para reassentamento de famílias que se encontram em situações de risco, possibilitando a realização de obras de infraestrutura, políticas públicas que deveriam estar associadas e integradas ao território.

Duque de Caxias: características e contexto atual

O município de Duque de Caxias foi criado em 31 de Dezembro de 1943, a partir da emancipação do município de Nova Iguaçu. Está situado na Baixada Fluminense, na região metropolitana do Rio de Janeiro, no estado do Rio de Janeiro. Segundo o IBGE, a população de Duque de Caxias alcançou 855. 046 habitantes no Censo de 2010, terceiro município mais

populoso do Estado. Duque de Caxias possui área total de 464,57km², correspondentes a 9,4% da região metropolitana.



Mapa 1

Fonte: Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias/ Mapabase: IBGE - 2010.

Duque de Caxias distingue-se dos demais municípios da Baixada Fluminense em razão do nível de desenvolvimento econômico, principalmente no setor industrial, alavancado com a instalação da Refinaria de Duque de Caxias – REDUC, o que coloca o município como o segundo em importância econômica no Estado. Contudo, todo esse potencial econômico divide espaço com uma população empobrecida habitando de forma precária o seu território.

Com uma população urbana de 99,65%, segundo dados do Censo 2010, Duque de Caxias concentra um déficit habitacional de 32.000 unidades², o que corresponde a 12% do número de domicílios ocupados, que alcançou 269.353 unidades em 2010. Parte significativa dessa demanda se caracteriza pela necessidade de reassentamento de áreas alagáveis, beira de rios e canais, mangues e ocupações sobre estruturas de drenagem como polders e diques. Este cenário é dado pelas condições geomorfológicas da região, que apresenta uma grande área de baixíssima declividade, com altitudes já próximas ao nível do mar, onde as águas pluviais e

fluviais encontram dificuldade de escoamento. E é exatamente nessa região mais plana e sujeita a inundações que se concentrou a ocupação urbana.

Com o crescimento da ocupação urbana, assistimos ao agravamento das condições precárias do saneamento básico e do assoreamento dos rios, somado à construção de moradias, casas comerciais e indústrias à beira dos rios, ou mesmo dentro da calha original dos rios. Associado a estes fatores, obras de retificação, de alargamento, desassoreamento e dragagem modificaram as características naturais dos rios. Sem um planejamento regional integrado, as consequências hoje são milhares de famílias não só em Duque de Caxias, mas na Baixada Fluminense vulneráveis aos riscos das enchentes de verão.

Em 2008 foram iniciadas as intervenções do Projeto Iguaçu, obra que tem como objetivo principal reduzir as incidências de inundações e melhorar as condições socioambientais das regiões de baixada. Com recursos do Governo Federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), contrapartida do Governo do Estado do Rio de Janeiro e apoio das prefeituras municipais, o projeto abrange os rios Iguaçu, Botas e Sarapuí com obras de drenagem, recuperação de diques e construção de polderes e parques alagáveis, além da urbanização de faixas marginais. Um dos eixos centrais do projeto é a liberação das margens dos rios através de processos de remoção das famílias ocupantes. O projeto prevê reassentamentos em condomínios construídos com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, compra assistida de unidades habitacionais ou indenização de benfeitorias, além do aluguel social temporário. Estão sendo construídas 900 unidades habitacionais para reassentamento através do Programa MCMV, que corresponde a 36% do total de unidades que precisam ser reassentadas, considerando um contingente estimado de 2.500 unidades identificadas no município de Duque de Caxias, somente à beira dos rios envolvidos no projeto.

Um fator que agrava ainda mais a situação de precariedade das ocupações de baixa renda no município de Duque de Caxias é a falta de um sistema oficial de abastecimento regular de água potável. Segundo os dados da amostra do Censo demográfico 2010, aproximadamente 34,7% da população faz uso de captação individual através de poço ou nascente. Se considerarmos que grande parte dos que declaram ter rede de abastecimento fazem suas próprias ligações, esse percentual pode chegar a quase 50% da população sem água da CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro.

Todos esses fatores associados colocam o município de Duque de Caxias no 1.817º lugar entre os 5.565 municípios, e no 49º lugar na escala estadual entre os 92 municípios fluminenses na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano, IDH.

Minha Casa, Minha Vida e as distorções de inserção no tecido urbano do município de Duque de Caxias

Um dos aspectos mais criticados na implementação do Programa Minha Casa Minha diz respeito ao seu impacto territorial, ou seja, as formas de apropriação e inserção no tecido urbano da cidade, que tem intensificado a ocupação periférica em larga escala dos empreendimentos habitacionais, principalmente os destinados à Faixa 01, de menor renda³. A reprodução desse modelo está diretamente relacionada à forma de gestão do programa, que coloca a iniciativa privada como agente promotor dos empreendimentos, o que leva a priorização da construção em terras baratas e sem infraestrutura.

A hegemonia do capital privado nas operações do PMCMV Faixa 01, que conta com 97% do subsídio público, aponta o modelo dominante de mercado que busca a maximização dos lucros pelo levantamento de terrenos mais baratos e, por consequência, concentradores de problemas de infraestrutura e acessibilidade. Por outro lado, os municípios não conseguem fazer o controle do uso e ocupação do solo que impeça a implantação de empreendimentos habitacionais em áreas sem investimento estrutural. Ocorre que o Programa MCMV é imposto de cima para baixo e encontra os municípios com enorme demanda por habitação de interesse social. Alia-se a este quadro, o despreparo dos municípios em fiscalizar e estabelecer uma política regulatória, o que produz um processo de periferização da moradia de baixa renda e a precarização das relações socioespaciais de seus beneficiários.

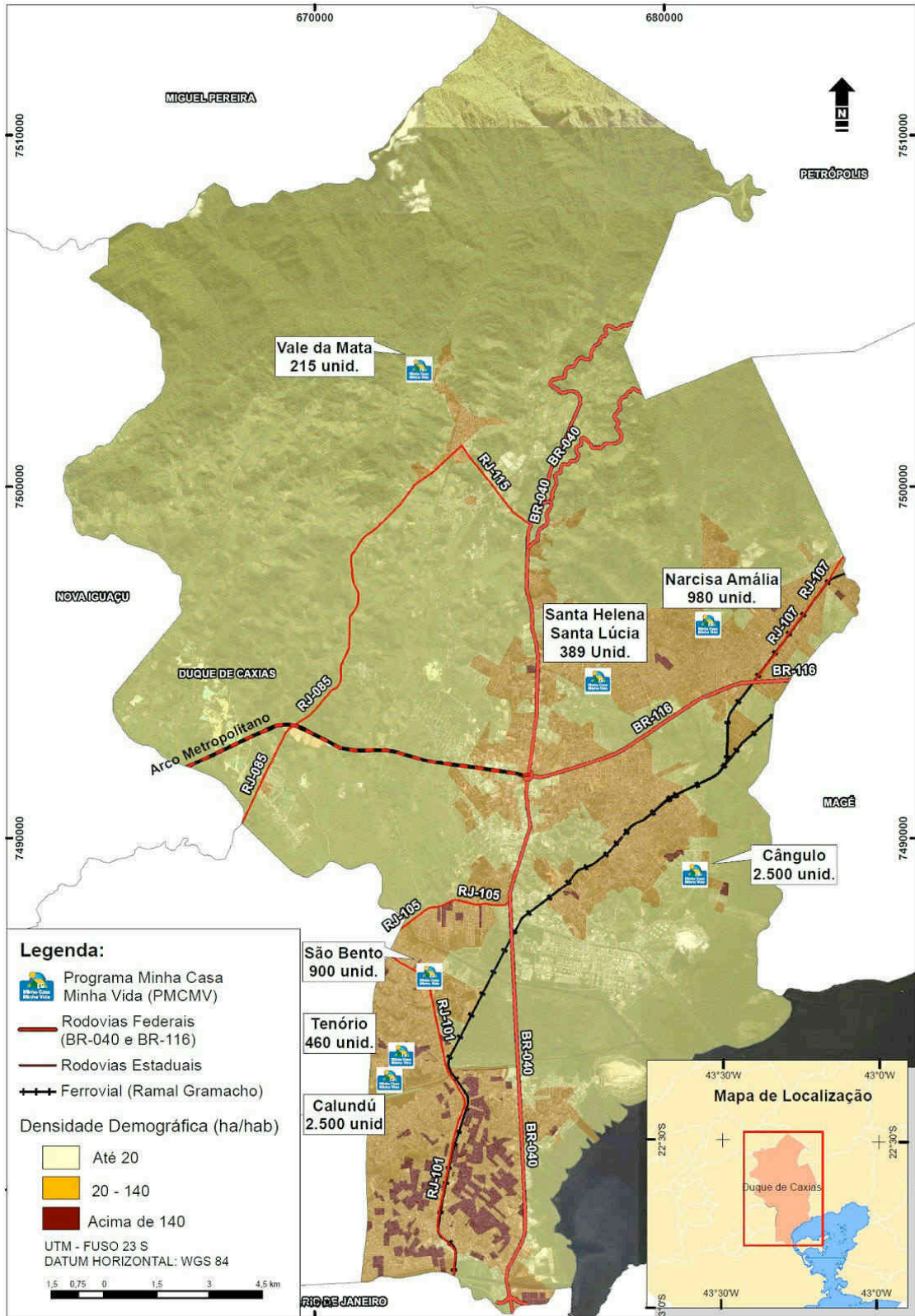
Segundo Cardoso (2013), as dimensões que estariam mal equacionadas pelo programa podem ser sintetizadas em oito pontos:

- (i) a falta de articulação do programa com a política urbana;
- (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária;
- (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos;
- (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado;
- (v) a grande escala dos empreendimentos;
- (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos;
- (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (Cardoso, 2013, p.44).

Os pontos destacados por Cardoso (2013) encontram correspondência nas práticas adotadas na promoção habitacional no município de Caxias.

O Plano Diretor Urbanístico do município, Lei complementar nº 01 de 31 de outubro de 2006, definiu as áreas de ocupação preferencias em seu 2º e 3º distritos, porém não demarcou áreas de especial interesse social vazias para habitação, deixando uma brecha para o capital privado definir as áreas de melhor custo benefício para os empreendimentos.

Os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida no município são capitaneados por grandes construtoras, e os terrenos selecionados para viabilidade do empreendimento se constituem em grandes glebas de terras, onde é implantado um complexo em escala industrial de unidades habitacionais. O preço dos terrenos é determinante para a definição da localização dos terrenos utilizados no MVMC. Se analisarmos a localização desses empreendimentos no mapa do município, podemos perceber que as regiões de menor densidade populacional, logo as áreas com menor disponibilidade de equipamentos sociais, são as regiões de produção habitacional do PMCMV.



Mapa 2

Localização dos empreendimentos habitacionais do MCMV no município de Duque de Caxias.

Fonte: PMDC/2014.

Outro fator que deve ser considerado no processo de periferação do MCMV no município de Duque e Caxias é a forte dinâmica demográfica e urbana, caso das franjas do Arco Metropolitano, cujo primeiro trecho foi entregue no segundo semestre de 2014. A via expressa será o novo eixo rodoviário da região metropolitana do Rio de Janeiro (BR-493, RJ-109 e RJ-099) e fará a ligação do Porto de Sepetiba, em Itaguaí, à BR-101, em Itaboraí. O Arco Metropolitano irá cruzar os municípios de Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Queimados, Japerí e Seropédica. Em Duque de Caxias, o arco terá início no limite com o município de Nova Iguaçu, cruzará a BR-040, juntando-se à BR-116 em Magé, e seguirá para Magé, chegando a Itaboraí no trevo da Rodovia Niterói-Manilha (BR-101).

Em Duque de Caxias essas áreas ainda apresentam características rurais e preservam grandes glebas vazias, que já tem sido especuladas para construção de novos empreendimentos habitacionais do MCMV Faixa 1. O problema mais preocupante é a ausência total de infraestrutura dessas áreas, que por este motivo apresentam valores mais baixos, apesar da obra viária realizada. O desafio do município é equacionar as demandas habitacionais com as de logística e comércio, uma vez que a instalação de futuros galpões e/ou fábricas na região irá atrair uma demanda por moradia e o consequente crescimento de assentamentos precários, caso não haja uma política de controle e uso do solo.

O maior problema enfrentado pelos municípios tem sido justamente impor um maior controle sobre o solo urbano frente à forte especulação exercida pelas grandes construtoras, que contam com um programa federal que concentra sua gestão através da Caixa Econômica Federal, facilitando o acesso dos recursos e a celeridade das contratações pelo setor privado.

O controle que as construtoras exercem sobre a produção do MCMV também impõe uma difícil tarefa aos municípios, uma vez que não há correspondência dos projetos habitacionais com programas de urbanização da região do empreendimento, e os condomínios são entregues sem que se equacionem questões como acessibilidade e infraestrutura do entorno, gerando conflitos sociais com os demais moradores da região, aumentando consideravelmente o custo final para os adquirentes. Segundo Cardoso (2013):

(...) essa estratégia de valorização do capital tem como consequência um aumento do “custo” social final do empreendimento, já que os adquirentes terão que arcar com maiores despesas de transportes e com problemas de infraestrutura no entorno, “pagando” então pelo lucro das construtoras e reafirmando o modelo da espoliação urbana que caracteriza o processo de urbanização brasileiro historicamente (Cardoso, 2013, p.55).

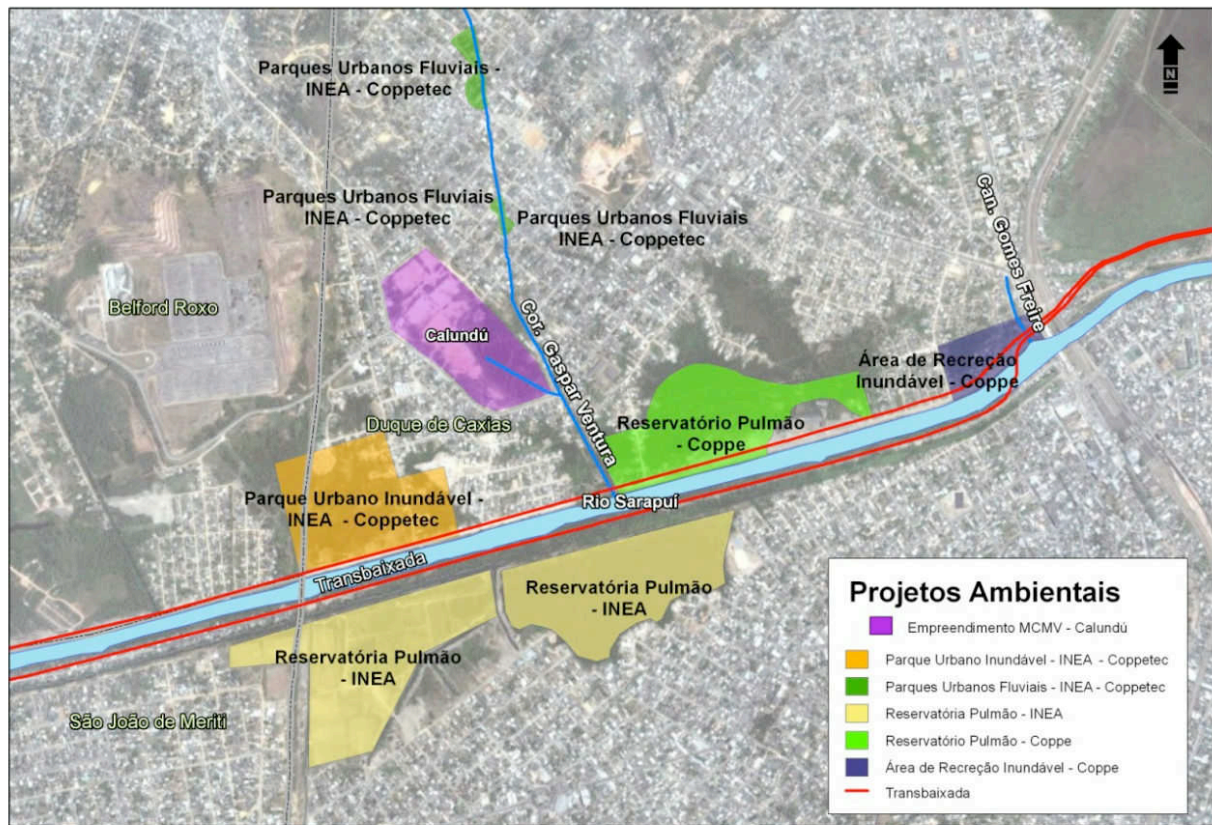
Outra problemática que se soma aos demais custos sociais dos empreendimentos diz respeito à implantação de equipamentos públicos para atendimento da demanda gerada com as famílias assentadas nos novos empreendimentos. Segundo a regra do PMCMV, todo empreendimento que ultrapassa o número de 500 unidades habitacionais deve doar ao município áreas para construção desses equipamentos, que também são financiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Esta garantia não seria um problema para o município, uma vez que os empreendimentos em produção têm em média de 2.000 a 2.500 unidades habitacionais. No entanto, as áreas doadas pelas construtoras na primeira fase do Programa MCMV foram as sobras dos empreendimentos habitacionais e apresentam condicionantes legais, como áreas de proteção marginal de rios ou redes de alta tensão, ou estão ocupadas por famílias que podem ou não ter o perfil de enquadramento no programa. A doação das áreas e a construção dos equipamentos são sempre a última fase do empreendimento, deixando as famílias ocupantes sem o atendimento aos serviços essenciais. Como os equipamentos existentes trabalham em sobrecarga ou inexistem na região, a ocupação dos condomínios é sempre conflituosa, principalmente em relação à disponibilidade de vagas escolares para o ensino fundamental e pró-infância.

Canal Gaspar Ventura – Uma tentativa de promover uma urbanização às avessas

Em um cenário em que grandes empresas construtoras conseguem viabilizar empreendimentos habitacionais na localização que é mais conveniente aos seus interesses financeiros, em regiões sem infraestrutura urbana adequada, como vislumbrar, através deles, um conjunto de transformações socioespaciais para o território em que se inserem? Foi tentando responder a esta pergunta que a equipe da Subsecretaria de Habitação do município de Duque de Caxias iniciou o diagnóstico físico, urbanístico e social das famílias moradoras do Canal Gaspar Ventura, localizado junto a um empreendimento do PMCMV com 2.500 unidades habitacionais para Faixa 01, destinadas às famílias com menor renda.

O Canal Gaspar Ventura é um dos afluentes estudados no Plano Diretor de Recursos Hídricos, Controle de Inundações e Recuperação Ambiental da Bacia dos rios Iguaçu-Sarapuí, na Baixada Fluminense. O estudo, realizado pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA com parceria da COPPE/ UFRJ⁴, apresenta um conjunto articulado de estratégias para assegurar a manutenção de espaços livres de urbanização na bacia, evitando o agravamento das inundações nas áreas urbanas consolidadas. Visa a recuperação do sistema de macrodrenagem

e controle de inundações das bacias dos rios Iguçu-Sarapuí, bem como a instalação de reservatórios-pulmão e a realização de obras que tratam da reativação do sistema de diques, e promovem a dragagem e a desobstrução dos principais cursos hídricos.



Mapa 3

Projetos previstos para drenagem local.

Fonte: Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias.

Os estudos realizados pelo INEA viabilizaram a contratação das obras do PAC Iguacú, porém não incluíram no conjunto de intervenções, obras no canal Gaspar Ventura, bem como a previsão de reassentamentos das famílias em faixa de proteção marginal.

O Gaspar Ventura é um canal de drenagem que se inicia no município de Belford Roxo, na região do Bairro São José, tem cerca de 2 km de extensão e deságua no Rio Sarapuí, no bairro Pantanal, ao lado do empreendimento do Programa MCMV, localizado na Estrada do Calundú. O canal em questão funciona como rede de drenagem local, de maneira precária, e recebe, também, todo o esgoto sanitário sem tratamento da região do entorno do empreendimento. O canal encontra-se totalmente obstruído por lixo e sedimentos, despejados diretamente no leito pelos moradores locais, ou empilhado próximo às margens em terrenos

baldios. As manilhas utilizadas nas passagens de vias urbanas são insuficientes para escoar o fluxo de água e esgoto, o que aliado à ocupação e impermeabilidade do solo de suas margens, diminui drasticamente a capacidade de vazão e, conseqüentemente, provoca o transbordamento em épocas de chuvas fortes. O canal tem pequena declividade, o que dificulta o escoamento das águas pluviais e do esgotamento sanitário, especialmente nas ocasiões em que há coincidência entre maré alta e elevado volume de precipitações.

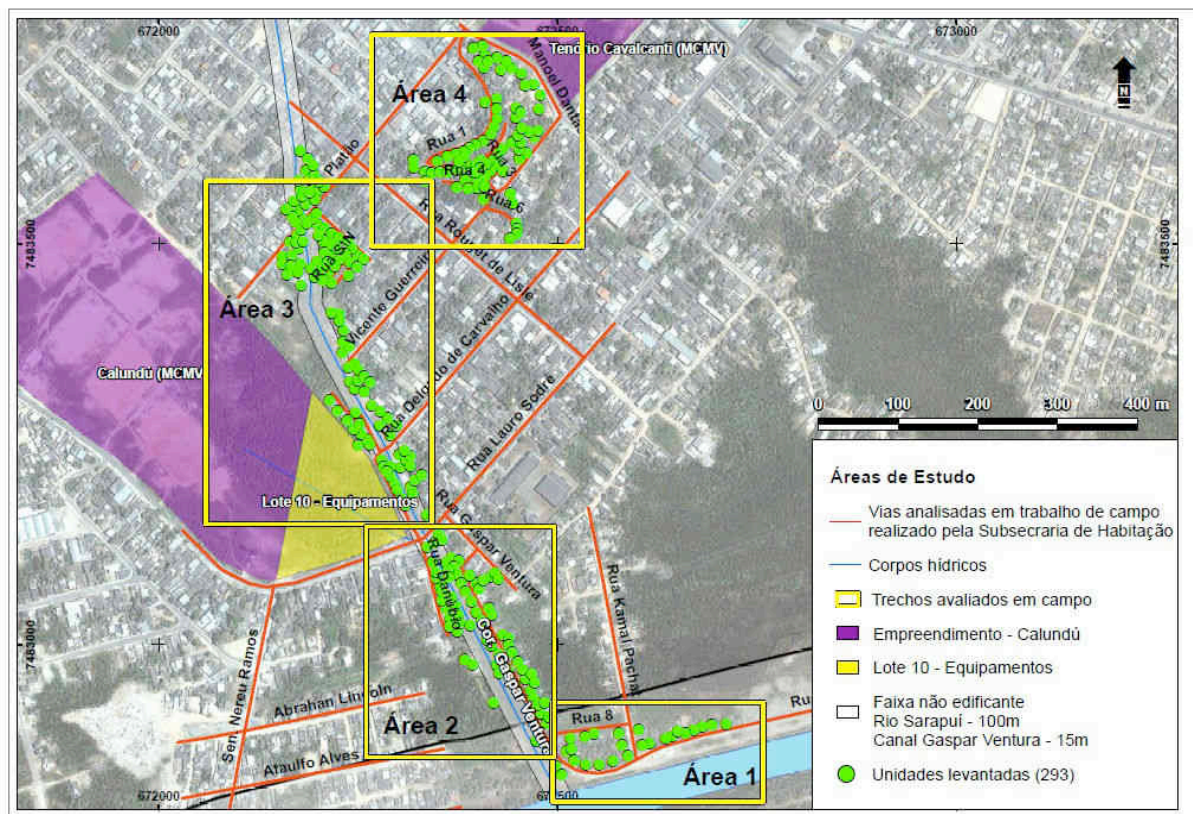


Figuras 1 e 2 – Manilhas no Canal Gaspar Ventura.

Fonte: Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias.

Para organizar o trabalho de diagnóstico e a leitura das diferentes condições de ocupação, o trecho do canal objeto da intervenção foi dividido em três partes, em que foram mapeadas todas as unidades em situação de risco, sendo incluídas no levantamento 78 unidades habitacionais localizadas em área de encosta denominada área 4 – Morro Vicente Guerreiro.

Ao total foram levantadas 295 unidades habitacionais para reassentamento no entorno do canal Gaspar Ventura e no Morro Vicente Guerreiro.



Mapa 4

Áreas de cadastro – Canal Gaspar Ventura e Morro Vicente Guerreiro.

Fonte: Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias.

As margens do Canal Gaspar Ventura são ocupadas prioritariamente por edificações habitacionais de famílias com renda familiar mensal de 0 a 2 salários mínimos. As edificações mais precárias estão localizadas na área 1, próxima ao Rio Sarapuí. Neste trecho as unidades têm em sua maioria um pavimento, não possuem infraestrutura de saneamento, sendo identificada a presença de barracos improvisados com madeira ou chapa metálica.

As áreas 2 e 3 apresentam maior densidade de ocupação e unidades com melhor padrão construtivo. Nos trechos mais a montante da margem do canal Gaspar Ventura, pode-se observar uma centralidade com comércio e unidades com dois pavimentos e terraço, estratégia muito adotada para resguardar os pertences em épocas de transbordamento do canal. Nas ocupações mais próximas das margens do canal, as unidades são basicamente residenciais e apresentam maior precariedade. Segundo relato dos moradores, essas unidades são severamente afetadas com as enchentes, não sendo possível realizar maiores investimentos nas construções.

	Edificações	1 Pavimento	2 Pavimentos ou mais	Uso Residencial	Uso Misto ou comercial	Vazio
Canal Gaspar Ventura						
Área 1	25	25	0	23	0	2
Área 2	69	57	12	58	4	7
Área 3	121	89	32	110	6	5
Morro Vicente Guerreiro						
Área 4	80	75	5	72	3	5
Total	295	246	49	263	13	19

Tabela 1 – Total de edificações com prioridade para reassentamento.



Figuras 3 e 4 – Ocupações às margens do Canal Gaspar Ventura.

Fonte: Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias.

Este cenário nos colocou diante de uma situação mais do que apropriada para trabalharmos o reassentamento dessas famílias localizadas em área de risco de alagamento, com perfil de enquadramento no PMCMV, aliado a possibilidade de realizar uma obra da dragagem do Canal Gaspar Ventura, com a recuperação de suas margens até o seu deságue no Rio Sarapuí, dentro de uma perspectiva de macrodrenagem da região.

O trabalho de reconhecimento das situações de risco e das famílias que deveriam ser cadastradas para inclusão no programa habitacional contou com apoio de várias secretarias do município: Obras, Assistência Social, Defesa Civil, Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo. Foi traçado um plano de ação para dar assistência às famílias em situação de maior fragilidade

social, para identificar as unidades em situação de risco iminente com laudos de interdição, além de identificar os casos de obras que deveriam ser embargadas dentro da poligonal de intervenção.

As famílias cadastradas que aceitassem aderir ao programa deveriam assinar um termo de autorização da demolição do seu imóvel. Após a desocupação das unidades, uma equipe da Secretaria de Obras faria a demolição e a limpeza das margens do canal. Em seguida a Secretaria de Meio Ambiente faria a renaturalização da faixa marginal com o replantio de mata ciliar, e por último as áreas remanescentes seriam urbanizadas.

As intervenções propostas a partir do reassentamento das famílias tiveram como principal eixo a melhoria das condições de drenagem do canal Gaspar Ventura até o seu deságue no Rio Sarapuí, a melhoria do acesso às áreas remanescentes e a construção de pequenos espaços de convivência para os moradores.

A principal área de intervenção proposta foi o entorno do lote destinado para a construção dos equipamentos comunitários do empreendimento: a área 3 de cadastro (lote 10). Neste trecho foi reassentado um núcleo de ocupação dentro do canal Gaspar Ventura com o perfil para enquadramento no PMCMV, liberando a área para a construção das vias de acesso aos equipamentos, para reconstituição da calha original do canal, melhorando assim as condições de escoamento da drenagem local.



Figuras 5 e 6– Reassentamento na área 3 do Canal Gaspar Ventura.

Fonte: Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias.

grandes custos em termos de equipamentos ou pavimentações, justamente para acelerar a destinação do uso de lazer evitando novas ocupações no local.



Figuras 7 e 8– Proposta para uma das áreas de convivência às margens do Canal Gaspar Ventura.
Fonte: Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias.

O cadastramento nos demais trechos do canal não foi tão exitoso por um conjunto de fatores. A heterogeneidade do perfil socioeconômico das famílias dificultou o enquadramento nas faixas de renda mínima do programa, e na ausência de uma política de indenização equivalente ao valor da benfeitoria, os moradores identificados com faixa de renda superior não puderam ser atendidos. Por outro lado os moradores com faixa de renda 0, que ocupavam

unidades mais precárias, também não aderiam ao cadastro por temer não conseguir arcar com o ônus do financiamento e as contas do condomínio. Há ainda os casos de famílias que sobrevivem de um pequeno comércio em um cômodo da casa, e em sendo reassentadas perderiam a única fonte de renda. Esse panorama gerou desocupações descontínuas no território, o que dificultou e ampliou o prazo das ações da Secretaria de Obras, que precisou realizar demolições manuais em vários trechos ao longo do canal Gaspar Ventura. Em função dessas descontinuidades, as ações de limpeza e recuperação ambiental das áreas remanescentes não se viabilizaram, pois precisariam de áreas lineares com dimensões adequadas para garantir o escoamento das águas fluviais. As unidades identificadas em situação de risco que permaneceram no território foram mapeadas e classificadas com laudos de interdição emitidos pela Defesa Civil, o que possibilitará um monitoramento para negociações futuras de reassentamento. Outras ações dependeriam de uma atuação mais direta de fiscalização de uso e ocupação do solo, por exemplo, no que diz respeito às unidades ainda em fase de construção localizadas nas faixas marginais de proteção do canal. Tais ações coercitivas e corretivas só são possíveis com um projeto integrado de urbanização e regularização fundiária em maior escala.

Todas essas questões impediram uma ação completa de reassentamento e demolição nos quatro trechos identificados. Das 295 unidades identificadas em área de risco, 105 famílias concluíram o processo para inclusão no PMCMV, ou seja, 30 % do total levantado. Os outros 70% dependeriam de uma integração com outras políticas como indenização, compra assistida ou, até mesmo, de aluguel social para os casos mais críticos.

Considerações Finais

A questão da habitação de interesse social sempre representou um desafio para a política pública brasileira. A ausência de programas em larga escala totalmente direcionados para a população de baixa renda acumulou um déficit histórico que precisa ser equacionado.

Diante da perspectiva de continuidade do Programa Minha Casa Minha Vida, em que a previsão de contratações pode chegar, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a contratação de 2,75 milhões de moradias em todo o Brasil, faz-se urgente uma avaliação no que tange à integração dos projetos de construção habitacional com as demais políticas de intervenção no território.

Apontamos aqui a hegemonia do capital privado na condução do PMCMV, que detém 97% do subsídio público e que, naturalmente, busca a maximização dos lucros com a implantação dos empreendimentos em terrenos mais baratos e, por consequência, concentradores de problemas de infraestrutura e acessibilidade. Por outro lado observamos a dificuldade dos municípios em fazer sua política reguladora, capaz de direcionar os investimentos em habitação de interesse social para áreas adequadas e de menor custo social para os beneficiários do programa e para os moradores do entorno.

Para Bonduki (2009), o afastamento do PMCMV do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) elaborado em 2009, desvirtua os propósitos do programa.

Várias estratégias propostas pelo PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa Minha Vida, poderiam ser positivas, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos habitacionais localizado nas áreas mais centrais e consolidadas. É importante ressaltar, entretanto, que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos (Bonduki, 2009, p.80).

O estudo de caso aqui demonstrado tenta retomar o protagonismo do município fazendo uma ação de urbanização às avessas, ou seja, se apropriando de uma intervenção em grande escala do MCMV para tentar promover melhorias no entorno do empreendimento, minimizando os impactos no território.

O empreendimento habitacional em questão se implanta em uma região adensada do município de Duque de Caxias, que apresenta uma série de problemas de infraestrutura não considerados na execução das obras dos condomínios residenciais. Está cercado por uma população extremamente carente que precisou ser identificada através de um trabalho de reconhecimento local, o que possibilitou a equipe da subsecretaria de Habitação localizar as áreas de risco e as unidades mais precárias. Apesar do perfil de renda mais baixa, muitas famílias não puderam ser enquadradas nas regras do PMCMV, e parte significativa do território objeto do estudo ficou sem atendimento.

Em relação às obras de infraestrutura necessárias e reconhecidas pelo estudo de caso: dragagem do canal Gaspar Ventura, renaturalização das faixas marginais de proteção e obras de urbanização, que dependiam do reassentamento das famílias nos condomínios do empreendimento, não se viabilizaram, o que demonstra que a solução dos problemas do bairro não se resume à habitação.

Identificamos que somente com a produção habitacional não é possível associar outras intervenções no entorno dos empreendimentos, mesmo com o esforço articulado de várias secretarias municipais.

Em relação aos reassentamentos, fazem-se necessárias outras políticas como indenização ou compra assistida que possam garantir a desocupação das áreas de risco, sejam elas de encostas ou das margens de rios e canais.

Se analisarmos as intervenções associadas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC com o Minha Casa Minha Vida, percebemos uma maior possibilidade de articular obras de infraestrutura, urbanização, construção de equipamentos com a construção habitacional, oferecendo indenização, compra assistida e aluguel social para os casos de reassentamento. Esse tipo intervenção poderia ser um modelo adotado para as construções de habitação de interesse social, uma vez que o território também precisa ser qualificado.

Importante destacar que a crescente valorização imobiliária impulsionada pelo aumento da produção e dos financiamentos habitacionais tem empurrado a maioria dos empreendimentos habitacionais do MCMV para as franjas dos centros urbanos, o que aumenta a necessidade de investimentos públicos em urbanização.

Rolnik e Nakano (2009) apontam as consequências desse modelo de produção:

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva. Ademais, o predomínio das opções sobre pneus – especialmente os automóveis que usam combustíveis fósseis e emitem gás carbônico – contribui para a poluição do ar, o aquecimento global e as mudanças climáticas, cujos efeitos já estão afetando milhões de pessoas no mundo inteiro (Rolnik e Nakano, 2009, p.78).

Os obstáculos enfrentados nesta pequena intervenção apontam para um problema de escala muito maior, pois o cenário apresentado na área objeto de estudo é um modelo que se repete em todo o território do município de Duque de Caxias, e nos coloca questões que precisam ser respondidas e enfrentadas: quais são os eixos articuladores de intervenção no território? Como o PMCMV pode fazer uma integração regulada com outros projetos de intervenção no território?

Este projeto piloto confirma a importância de um debate mais amplo para pensarmos não só em habitação de interesse social, mas em bairros e cidades socialmente justos.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro. Cidade da Informalidade. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras. FAPERJ, 2003.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998.

_____. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria & Debate, São Paulo, ano XXII, n.82, p.8-14, 2009.

CARDOSO, A. L. (org). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

LAGO, L. C. Trabalho e Moradia na Periferia: para Uma Política Urbana Economicamente Orientada. REVISTA Em Pauta V. 6, N. 24 - Dezembro de 2009.

Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/518/575>, acessado em 20/10/2012.

LEITÃO, Gerônimo. Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: Uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

Plano Diretor do Município de Duque de Caxias, Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, 2006.

Plano Local de Habitação de Interesse Social de Duque de Caxias, Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, 2013.

ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. Direito à moradia ou salvação do setor? *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A3 - A3, 14 mar. 2009.

Notas

1 Fernandes (Fernandes apud Leitão, op. cit., p. 23)

2 Dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Duque de Caxias, concluído em 2013.

3 O programa Minha Casa Minha Vida atende famílias com renda bruta mensal de até R\$5 mil, enquadradas em três faixas de financiamento: Faixa 1 - Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00, Faixa 2 - Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3.275,00 e Faixa 3 - Famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 3.275,00 até R\$ 5 mil.

4 A Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos é uma instituição de Direito Privado, sem fins lucrativos, ligada regimental e estatutariamente aos objetivos maiores da COPPE/UFRJ, e destinada a viabilizar a prestação de serviços técnicos especializados aos diversos agentes públicos e privados do desenvolvimento nacional.