

QUANDO O FUTURO REPETE O PASSADO: UMA ANÁLISE DOS CONJUNTOS
HABITACIONAIS PRODUZIDOS PELO PROGRAMA MINHA CASA/ MINHA VIDA
NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Gerônimo Leitão.

Doutor em Geografia Urbana.

Professor Associado.

Escola de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal Fluminense.

geronimo_leitao@uol.com.br

Helena Araujo.

Graduanda da Escola de Arquitetura e Urbanismo.

Bolsista de Iniciação Científica.

Escola de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal Fluminense.

haraujofreitas@gmail.com

RESUMO

Com o objetivo de diminuir o déficit habitacional, estimular o crescimento da economia brasileira, manter o desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil foi criado pelo Governo Federal, em julho de 2009, o Programa Minha Casa/Minha Vida (PMCMV) que, através, principalmente, do incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, para as famílias com renda na faixa de 0 a 10 salários mínimos. A partir de estudo de casos representativos da produção habitacional implementada pelo PMCMV no município do Rio de Janeiro, por sua localização e características, constatam-se semelhanças expressivas com aquela implementada pelo extinto Banco Nacional da Habitação, no período entre 1964 e 1986, e que foi objeto de crítica de pesquisadores, profissionais do planejamento urbano e lideranças comunitárias. Ao realizar esta análise crítica, pretende-se contribuir, ao lado de estudos que estão sendo realizados por outros pesquisadores, com subsídios para uma possível reformulação dos projetos a serem implementados, no futuro, pelo PMCMV.

INTRODUÇÃO

O município do Rio de Janeiro apresenta, à semelhança das grandes metrópoles brasileiras, um quadro expressivo de demandas habitacionais não atendidas, particularmente nos setores da população com renda entre 0 e 3 salários mínimos.

Para diminuir o déficit habitacional no Brasil, foi criado pelo Governo Federal, em julho de 2009, o Programa Minha Casa/Minha Vida (PMCMV) que incentiva a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais – o que pretende possibilitar melhores condições para obtenção da casa própria.

O Programa, que financia o setor da construção civil, procura, ainda, minimizar o impacto da crise internacional, observada a partir de 2008, sobre a economia brasileira. Dessa forma, um programa com características keynesianas, prevê a construção de dois milhões de moradias, com um investimento de R\$ 34 bilhões (cerca de US\$ 17 bilhões). De acordo com esse programa, os Estados e Municípios que aderirem ao PMCMV seriam os responsáveis pela execução do trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados.

Contudo, apesar das diretrizes contidas no Plano Nacional de Habitação, dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e da própria orientação para o desenvolvimento de projetos, presente no PMCMV, a produção habitacional realizada por esse programa do Governo Federal, possui semelhanças expressivas com aquela implementada pelo extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), entre 1964 e 1986, e que foram objeto de severas críticas de pesquisadores, profissionais do planejamento urbano e lideranças comunitárias.

Essas críticas quanto às características da produção habitacional do PMCMV na cidade do Rio de Janeiro podem ser feitas, também, aos empreendimentos habitacionais realizados em outras grandes cidades brasileiras, tais como a localização em áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura e de equipamentos comunitários e, também, com

problemas de acessibilidade. Do mesmo modo, os projetos habitacionais apresentam, muitas vezes, problemas no que diz respeito à qualidade do projeto arquitetônico-urbanístico das edificações financiadas pelo programa. Em nosso trabalho, procuramos desenvolver considerações críticas sobre esses aspectos do PMCMV.

Pretendemos, com este trabalho, contribuir, ao lado de estudos que estão sendo realizados por outros pesquisadores, com subsídios para uma possível reformulação dos projetos a serem implementados, no futuro, pelo Programa Minha Casa/Minha Vida.

O PROGRAMA MINHA CASA/MINHA VIDA: o mais ambicioso programa habitacional implementado no Brasil, desde a extinção do Banco Nacional da Habitação em 1986.

No Programa Minha Casa/Minha Vida, o Governo Federal, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, estabeleceu três faixas de financiamento dos imóveis a serem construídos, contemplando as famílias que possuem renda entre 0 e 10 salários mínimos. A primeira faixa atenderia às famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, a segunda contemplaria as que possuem renda de 3 a 6 salários mínimos e, por último, as de 6 a 10 salários mínimos.

As famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos que serão contempladas pelo Programa são indicadas e selecionadas pela administração municipal ou pelo Governo do Estado, e no caso de Brasília, pelo Governo do Distrito Federal. O programa prevê a aquisição dos imóveis pelo sistema de venda parcelada. Os empreendimentos estão localizados, prioritariamente, nas capitais dos diferentes estados da Federação, na capital do

país, e ainda, nas regiões metropolitanas de Campinas e da Baixada Santista. Os municípios com população acima de 50.000 habitantes deverão também ser atendidos pelo programa.

Independente da localização ou do número de habitantes do município, é prevista a possibilidade de realização de empreendimentos destinados a atender demandas decorrentes de “*Crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos*”, bem como de “*Situação de emergência ou de calamidade pública declarada por Decreto Municipal e reconhecida por Decreto estadual e Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional*”, que exijam o reassentamento de famílias que tenham perdido suas moradias (Caixa Econômica Federal. Jun. 2012).

De modo a viabilizar a realização do PMCMV, foram transferidos recursos do Orçamento Geral da União para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), tendo como referência a estimativa do déficit habitacional urbano para as famílias com renda até R\$ 1.600,00 (\$783,00), de acordo com as informações disponibilizadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2008.

Segundo as informações disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal, seriam selecionados, preferencialmente, para fins de contratação os projetos que contemplem o atendimento às diretrizes do Estatuto das Cidades, no que diz respeito ao uso de terrenos subutilizados ou vazios, em áreas urbanas dotadas de infra-estrutura e condições satisfatórias de acessibilidade. Do mesmo modo, seriam priorizados os empreendimentos onde existissem equipamentos comunitários capazes de atender às demandas decorrentes da implantação das novas unidades habitacionais.

Para as famílias com renda até R\$1.600,00, o programa aponta quais devem ser as características dos empreendimentos a serem construídos. No que diz respeito ao número de unidades habitacionais, este variará de acordo com as características do terreno onde será implantado, porém, limitado sempre que possível em 500 unidades por empreendimento. Quando for adotada a solução condominial de implantação, o número máximo de unidades habitacionais é restrito a 300.

As unidades habitacionais podem ser térreas ou blocos verticalizados multifamiliares. De acordo com as informações disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal (Jun. 2012), a tipologia mínima apresentada para casa térrea é composta por: “02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço; Transição: área útil mínima de 32 m² (não computada área de serviço); Acessibilidade: área útil mínima de 36 m² (não computada área de serviço)”. Nas unidades habitacionais multifamiliares verticalizadas, o programa mínimo prevê: “02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço; Transição: área útil mínima de 37 m²; Acessibilidade: área útil mínima de 39 m²”. (Caixa Econômica Federal. Jun. 2012)

De um total de 860.000 unidades previstas para todo o país, na primeira fase do programa, o Estado do Rio de Janeiro deveria ser contemplado com 76.710 unidades. Segundo a Portaria N° 465, de 03 de outubro de 2011, do Ministério das Cidades, os valores máximos de aquisição das unidades, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – onde está localizada a capital do Estado -, são de R\$ 63.000,00 (US\$ 30.840 – agosto de 2012) , para apartamentos, e R\$ 60.000,00 (US\$ 29.371,50 – agosto de 2012), para unidades térreas.

O PMCMV na cidade do Rio de Janeiro: Ocupando áreas periféricas da Zona Oeste da cidade.

De acordo com os dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Habitação, a Zona Oeste do município do Rio de Janeiro concentra o maior número de empreendimentos concluídos e com previsão de construção pelo Programa Minha Casa/Minha Vida, tanto na primeira quanto na segunda etapa deste programa habitacional. Analisamos neste trabalho os empreendimentos Condomínio Park Riviera da Costa, Condomínio Park Riviera do Sol, Recanto do Tingui, Flamingo Residências, Garça Branca Residência, Rossi Ideal, Park Imperial, localizados em Campo Grande. Construídos, em sua maioria, pela empresa MRV – uma das principais empreendedoras do PMCMV no Rio de Janeiro – e, também, pela empresa ROSSI, os conjuntos habitacionais analisados apresentam características frequentes nos empreendimentos implantados nessa região.

Estes conjuntos estão localizados em áreas de ocupação urbana rarefeita, em que a disponibilidade de comércio de caráter local e de equipamentos comunitários é insatisfatória. A solução de implantação de muitos desses conjuntos representa uma versão simplificada dos condomínios privados da Barra da Tijuca – área residencial nobre na cidade do Rio de Janeiro: guaritas controlam os acessos, espaços são destinados à recreação e lazer, e muros circundam toda a área do conjunto. A solução de implantação adotada não contribui para conferir maior animação (Jacobs, 1961) aos logradouros onde os conjuntos estão situados, uma vez que, ao longo de toda a extensão da testada do lote, o muro existente constitui uma empena cega voltada para o passeio, com um único vão, onde se encontram guarita e portão de acesso. A inexistência de “olhos e ouvidos das ruas” –

portas e janelas – (Jacobs, 1961) contribui, assim, para uma situação de insegurança do espaço público.

Reforçando esse caráter de isolamento na relação com o entorno, os espaços de recreação e convívio existentes – como salão de festas, piscinas, espaço *gourmet* e churrasqueira – apresentam, não raro, localização e dimensionamento questionáveis. Além das dimensões reduzidas, considerando o número de moradores do conjunto, sua localização em área confinada, nos fundos da área onde o empreendimento será construído, não atende a diretrizes de projeto mais apropriadas como as descritas por Kowaltowski, Pina, Gomes Silva, Labaki, Ruschel e Carvalho Moreira (2004): *“prover espaços abertos públicos onde possam ser realizados jogos, recreação e atividades sociais e culturais; localizar espaços abertos públicos de tal forma que possam ser vistos das unidades residenciais individuais e, de preferência, da cozinha, da sala de estar e da sala de jantar; dispor as áreas de brincadeiras infantis de forma centralizada, permitindo a supervisão dos adultos nas unidades residenciais e/ou de um serviço central”*.

Há, também outras características que remetem às soluções adotadas nos conjuntos habitacionais construídos pelo extinto Banco Nacional de Habitação, nas décadas de 1970 e 1980: *“as possibilidades limitadas ou nulas de uso efetivo de espaço abertos percebidos como terra de ninguém residuais entre edificações; a ausência de privacidade dos apartamentos térreos que defrontam esses espaços; as dificuldades de orientação, parciais ou globais, que podem se creditar, em primeira instância a repetitividade de blocos iguais em grande escala e a ausência de diferenciação clara e consistente de suas entradas, legíveis desde ruas e caminhos do conjunto”* (Comas,1986,11).

Outra semelhança é o porte dos conjuntos habitacionais: embora as diretrizes do Programa MCMV pretendessem evitar a construção de grandes conjuntos habitacionais, uma prática recorrente na política habitacional implementada pelo BNH, empreendedores imobiliários desmembram glebas em lotes distintos, de modo a abrigar empreendimentos que correspondam ao número de unidades definido pelo programa.

São duas as tipologias habitacionais mais comuns nesses empreendimentos: uma delas possui sala e dois quartos, banheiro, cozinha e área de serviço integradas; enquanto que a outra tipologia se diferencia pelo fato de que um dos quartos possui um banheiro (suíte). As áreas das unidades habitacionais variam entre 44 e 51m², para a tipologia de 2 quartos. São previstas, ainda, moradias situadas no térreo, com dimensionamento diferenciado, destinadas a atender aos moradores portadores de necessidades especiais.

Os conjuntos são majoritariamente compostos por blocos multifamiliares – térreo e 3/4 pavimentos –, sem previsão de espaços para ampliação das unidades existentes. Nos conjuntos objeto de análise, não foi prevista a existência de edificações de uso comercial que pudessem atender as demandas cotidianas dos moradores, mesmo naqueles situados em áreas onde o comércio local é incipiente. Na segunda etapa do PMCMV, essa diretriz foi revista, por reconhecer que, particularmente, nos conjuntos destinados à faixa entre 0 a 3 salários mínimos, muitas vezes abrigando famílias que ocupavam áreas de risco em assentamentos informais, o uso comercial é, com frequência, praticado pelos próprios moradores, como fonte de renda.

No que diz respeito à adoção de soluções construtivas sustentáveis, embora em alguns dos empreendimentos tenham sido implantados painéis de energia solar na cobertura de blocos, não há outras características que comprovem que estes empreendimentos

contemplam aspectos de sustentabilidade ambiental. Quanto aos aspectos relativos ao conforto térmico das moradias, inexistem elementos – como brises, por exemplo - que protejam as fachadas voltadas para a insolação mais intensa, ou materiais construtivos que possibilitem maior isolamento térmico dos compartimentos.

O Programa Minha Casa/Minha Vida: O futuro repete o passado?

A criação do BNH foi um dos primeiros atos do regime autoritário implantado pelo golpe militar de 1964. O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado por um governo eleito democraticamente, com alegados compromissos sociais. As semelhanças entre políticas habitacionais concebidas em contextos políticos tão distintos podem ser observadas, inicialmente, ao analisarmos o atendimento aos setores de menor renda da sociedade brasileira, no caso, na faixa entre 0 a 3 salários mínimos. Esse segmento, que representa a parcela da população excluída do mercado imobiliário formal, no período de atuação do extinto Banco Nacional de Habitação – BNH – (1964-1988), foi atendido por somente 250 mil unidades, o que significa 5,9% do total das moradias produzidas com recursos oriundos do órgão nesse período (Azevedo, 1996).

O mesmo pode ser observado no PMCMV que, embora contemplando três faixas distintas de renda, claramente priorizou, em sua primeira fase, os setores entre 3 e 10 salários mínimos, quando analisados os números referentes aos empreendimentos financiados e construídos: de acordo com matéria publicada, em 2010, pela Agência Estado, o programa *“tem dificuldades em atender as famílias com renda de até três salários mínimos, faixa em que se concentram 90% do déficit habitacional do Brasil. Dados da Caixa Econômica Federal mostram que, até 31 de julho deste ano (2010),*

apenas 3.588 casas foram entregues a famílias com esse perfil. Para aquelas com renda entre três e dez salários, foram entregues 149 mil unidades” (Agência Estado/IG-Economia, 2010).

No que diz respeito à localização dos conjuntos habitacionais construídos, nitidamente é reproduzido o padrão vigente no período do extinto BNH: empreendimentos situados *“nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar ofertas de empregos”* (Rolnik, R., Nakano, K. 2009).

Embora existam mecanismos legais – previstos no Estatuto da Cidade, a Lei 11.124/2004, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – que possibilitariam o acesso a terrenos melhor situados na malha urbana, seu uso é, ainda, extremamente limitado, sendo raras as administrações municipais que fazem uso desse instrumental legal para implementar habitação de interesse social, através de seus Planos Diretores (Oliveira, 2011).

Quanto às características construtivas das unidades habitacionais, o BNH procurou *“reduzir o custo da moradia para tentar atender a uma população que vinha se empobrecendo, através do rebaixamento da qualidade da construção e tamanho da unidade, financiando moradias cada vez menores, mais precárias e distantes”*, ao invés de buscar outras formas de gestão e implementação da produção habitacional de interesse social (BONDUKI, 1998, p. 320). O mesmo pode ser dito do PMCMV, ao analisarmos os padrões construtivos dos empreendimentos objeto de estudo desta pesquisa e que

representam o padrão dos conjuntos habitacionais implementados pelo programa, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Por outro lado, no que concerne à morfologia urbana, se no passado, os conjuntos habitacionais do BNH representavam versões empobrecidas das superquadras de Brasília, os conjuntos habitacionais multifamiliares produzidos pelo PMCMV na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro são versões empobrecidas dos condomínios fechados da Barra da Tijuca. Entretanto, os futuros moradores parecem valorizar este tipo de empreendimento, onde a segurança e os espaços de lazer são aspectos atraentes do empreendimento, reforçados pelas campanhas publicitárias de comercialização para a faixa de 3 a 10 salários mínimos. Por um lado, a estruturação desses espaços exclusivos acaba por criar uma coleção de empreendimentos que não dialogam entre si, uma vez que não há articulação da malha viária implantada com o entorno. Por outro, o exclusivo uso habitacional não confere diversidade ao tecido urbano local e o tipo de solução de implantação adotada nada representa em termos de contribuição para a pluralidade de atividades ao longo dos logradouros onde estão situados, uma vez que muros não dialogam com os usuários das ruas.

As semelhanças formais dos conjuntos financiados e construídos pelo PMCMV com aqueles produzidos durante a existência do BNH são ainda mais flagrantes nos empreendimentos que preveem unidades habitacionais unifamiliares padronizadas, em áreas periféricas localizadas nas franjas urbano/rurais das principais cidades brasileiras.

Para além das análises críticas realizadas por especialistas, uma simples consulta ao *google images* comprova essa expressiva semelhança entre os empreendimentos habitacionais construídos pelo extinto Banco Nacional da Habitação e pelo Programa Minha

Casa Minha Vida. Se há uma diferença, esta está no fato de que as imagens dos conjuntos do BNH são em preto e branco e as do PMCMV são coloridas.

Referências Bibliográficas:

Azevedo, S. (1996). A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. *In: A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Ribeiro, L.C.Q.; Azevedo, S. Rio de Janeiro. (1996) Editora da UFRJ, p. 73-101.

Morado Nascimento, D. & Parrela Tostes, S. (2011). Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. *Vitruvius*, 133.03 ano 12. Recuperado de <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>

Bonduki, N. (1998). Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP. p. 20 *In: Eleusina Lavôr Holanda de Freitas. (2004). Como qualificar conjuntos habitacionais populares*. Dissertação de mestrado Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Puc-Campinas. Brasília: Caixa Econômica Federal, 200p.

Caixa Econômica Federal. (2012). *Programa Minha Casa Minha Vida - Recursos Far*. Brasil. Recuperado de http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp

Comas, C. E. D. (1986). O espaço da arbitrariedade: considerações sobre o conjunto habitacional BNH e projeto da cidade brasileira. *In: ANAIS de II Sedur*. Seminário sobre desenho urbano no Brasil. DF, 10-18.

IBGE. (2008). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Agência Estado / IG - Economia. (2010). Notícia: Minha Casa Minha Vida deixa de lado quem ganha menos: Programa tem dificuldades em atender as famílias com renda de até três salários mínimos. Notícias Online. Recuperado de <http://economia.ig.com.br/minha-casa-minha-vida-deixa-de-lado-quem-ganha-menos/n1237764685551.html>

Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books.

Kowaltowski, D.; Pina, S.; Silva, V.; Labaki, L.; Ruschel, R. & Moreira, D. (2004). Da pós ocupação à avaliação de projeto: diretrizes de implantação de conjuntos habitacionais de interesse social no Estado de São Paulo, Brasil. *In: I Conferência Latino-Americana de Construção Sustentável, X Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído*, São Paulo.

Oliveira, F. L. (2011). Os novos planos diretores municipais brasileiros: Uma avaliação preliminar. *XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Recuperado de <http://pt.scribd.com/doc/58628469/artigo-Fabr>

Rolnik, R., Nakano, K. (2009). As armadilhas do pacote habitacional. *Le monde diplomatique Brasil*, Instituto Pólis, São Paulo, 2(20), 4-5.