

**IMPACTOS DO PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA MINHA VIDA SOB  
A CIDADE E POPULAÇÃO CARIOCA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA  
PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS**

**PPUR/IPPUR/UFRJ**

TCC/TURMA 2016

Orientando: Bráulio Sebastião André

Braulioandre007@yahoo.com.br

Orientador: Edwain Muñoz Gaviria

emugaia@hotmail.com

RIO DE JANEIRO 2017.

## RESUMO

O presente ensaio visa analisar os impactos do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV) sob a cidade e população do Rio de Janeiro, levando em consideração fundamentalmente a perspectiva dos beneficiários. A análise das informações foi fundamentada em três fontes principais: no levantamento do referencial teórico ou bibliográfico; na Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, realizada pelo Ministério das Cidades no ano de 2014, em pesquisas feitas pelo Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA); e em relatórios técnico-científicos não publicados, elaborados por um conjunto de autores e organizados por Aduino Cardoso em 2011 e 2012, referentes à Produção da Moradia Popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: o caso dos Conjuntos Habitacionais do MCMV em Realengo e o caso do Residencial Malága Garden. Neste contexto, em primeira instância, introduz uma contextualização relativa aos avanços institucionais e jurídico-instrumentais na Política Nacional Habitacional (PNH) desde o Projeto Moradia ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e os retrocessos caracterizados dentre vários elementos pelas insuficiências do PMCMV às cidades brasileiras. Em segunda instância, discute a questão da perspectiva dos beneficiários na análise de políticas públicas, bem como sua relevância teórica no processo de produção do espaço urbano. Em terceira instância a nível geral, avalia e analisa os dados da pesquisa de satisfação realizada pelo IPEA no ano de 2014. Finalmente, no caso específico da cidade do Rio de Janeiro a partir da perspectiva dos beneficiários do PMCMV, analisa as implicações relativas à escala (áreas, tipologias, etc.) e localização (deslocamentos da população, fornecimento de equipamentos) dos projetos; bem como procura compreender, a lógica por traz da escolha da localização geográfica dos terrenos para construção dos empreendimentos imobiliários, através da análise da preeminência do mercado imobiliário sobre o sentido público do programa, na intenção de responder a indagações que se acham pertinentes: Até que ponto o produto final do programa é resultado de uma política pública que garanta a qualidade de vida das populações através do acesso a habitação, serviços, infraestrutura e equipamentos? Seria resultado de uma política pública que atenda única e exclusivamente as demandas e interesses do mercado imobiliário? Seria uma política pública que articula e atende as demandas populacionais e as do mercado imobiliário? Em linhas gerais o artigo apresenta a trajetória recente da política habitacional no Brasil, fundamentalmente uma perspectiva crítica sobre o Programa MCMV e uma abordagem até referente a possibilidades de avaliação das políticas públicas pelos seus beneficiários.

## INTRODUÇÃO

No decorrer da década de 1980, verificou-se que as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) eram inferiores ao crescimento populacional brasileiro, fato este que de certa forma acabou por diminuir consideravelmente o PIB per capita e aumentar os níveis de pobreza no país. Dados relativos à renda familiar per capita, extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), apresentados por Rocha (1998, p. 165), considera que em 1995, a proporção de pobres no Brasil era de 20,5% (questionável, à medida que a pesquisa podia não ter considerado os moradores de favelas, loteamentos irregulares, morros, palafitas) da população brasileira. Assim, o problema da falta de habitação concentrava-se no grupo de trabalhadores assalariados que não possuíam recursos financeiros para obter sua própria habitação e isso, por estarem “abaixo da linha de financiamento”, dependiam dos subsídios oferecidos pelos programas e/ou projetos habitacionais produzidos pelo Estado (Souza, 2006).

Com o encerramento do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, ficará difícil para os trabalhadores cuja renda era de até três salários mínimos (s.m), adquirir um imóvel no mercado imobiliário formal. Pelo que, muitos dos quais, se viram obrigados a ir se juntar aqueles que viviam em locais que não ofereciam condições de vida adequada, tais como: favelas, loteamentos irregulares, morros, palafitas, entre outros. Naqueles lugares a moradia caracterizava-se pela precariedade não só da moradia como tal, mas do habitat em si, por isso, sofriam constantemente com enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, erosões e violência (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural (MARICATO, 2003, p. 78, 79).

Urge então a necessidade de se formular um novo paradigma para a política habitacional no Brasil, no ano 2000, Luiz Inácio Lula da Silva então presidente do Instituto Cidadania, formulará o Projeto Moradia. No qual, se apresentará necessário desenvolver ações no campo da habitação no sentido de produzir para o cidadão uma moradia digna, isto é, localizada em solo urbanizado, com acesso aos serviços e equipamentos essenciais à população. Além disso, seria preciso desenvolver programas geradores de emprego e renda (INSTITUTO CIDADANIA, 2000). Começará assim uma série de transformações na política habitacional no Brasil, caracterizada por avanços e retrocessos, desde o projeto moradia ao sistema

nacional de habitação (SNH) até a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O modelo apresentado pelo Projeto Moradia para solucionar os problemas habitacionais, estava fundamentado em três eixos: a questão fundiária, a de financiamento e a institucional. Neste contexto dentre vários elementos apresentados, propôs a criação do Estatuto das Cidades, do Ministério das Cidades, do Concelho das Cidades, e do SNH.

No que diz respeito à questão fundiária, o Projeto Moradia definia como prioridade a aprovação do Estatuto da Cidade. A partir dos instrumentos desta lei, seria possível regular o território e construir uma ordem urbanística incluyente. Ou seja, a população de baixa renda seria beneficiada com a universalização do acesso a equipamentos, serviços, infraestruturas urbanas e um ambiente saudável, assegurando a vida com dignidade, qualidade e diversidade cultural e política. O Estatuto da Cidade não resolveria nem eliminaria as lutas de classes, mas reconheceria a necessidade de legitimar e legalizar as áreas ocupadas num espaço marcado por extremas desigualdades territoriais.

Sendo assim, em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257/2001, reiterando e detalhando os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 que tratam do tema “direito urbanístico” (art. 24, I) e da “política urbana” (arts. 182 e 183).

Em 2003, com a eleição de Lula a presidência da República, criando-se o Ministério das Cidades, que consolidará assim diferentes políticas relativas ao desenvolvimento urbano. Foi ampliada a participação do poder público local no processo de produção habitacional. Foi realizada a Conferência Nacional das Cidades que efetivará muitas das diretrizes previstas pelo projeto moradia como as para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e seus componentes setoriais e a eleição do Concelho das Cidades. Assim, todo o processo resultará na elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), cujo objetivo principal seria o de garantir as condições para o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.

No ano de 2004, o governo brasileiro aprovará a PNH, objetivando a sua articulação em coerência com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade. A PNH se viabilizará por meio do SNH, Desenvolvimento Institucional, Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento, Plano Nacional de Habitação (PLANAB) e pela regulamentação do Estatuto da Cidade. O SNH é dividido em Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado à população com renda entre 0 a 5 salários mínimos (s.m), e em Sistema de Habitação de Mercado, que atende principalmente as classes de renda entre 5 a 10 s.m, (BONDUKI, 2009).

A partir de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O principal objetivo do programa consistirá em estimular a economia brasileira com o foco voltado para a questão social. Neste sentido, contemplará investimentos setoriais em infraestrutura energética, logística e urbana, além de ampliar a transferência de recursos para a habitação social. A inclusão do eixo “urbanização de assentamentos precários” visava

extrapolar as políticas de cunho apenas compensatório, voltadas para o campo da habitação, reforçando o direito a serviços, infraestruturas, equipamentos e à moradia digna. Ações que cujo objetivo fora o de promover uma “melhoria do ambiente de investimentos” e definir no país uma carteira de projetos de infraestruturas.

O retrocesso na Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) que vinha sendo desenvolvida desde o Projeto Moradia teve como principal causa a crise financeira mundial, que teve sua origem no mercado de hipotecas norte americano em 2008. Em resposta a conjuntura internacional desfavorável, o governo brasileiro adotou uma série de medidas a fim de estimular o crescimento econômico e efetivará no ano de 2009, a primeira fase do PMCMV.

O PMCMV foi instituído através da Lei n. 11.977, em 07 de julho de 2009, visando “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2009). Destaca-se que a restrição das políticas ligadas ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social a ações de urbanização de assentamentos precários terminou por consolidar o PMCMV como a principal política pública de provisão de moradias no país. Segundo Shinbo (2010, p.92), a formalização do pacto habitacional do PMCMV “formalizou o ‘espírito’ já corrente, desde meados dos anos 1990, de incentivo à provisão privada de habitação, por meio das medidas regulatórias e do aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional”.

Para MARICATO (2016), e conforme exposto acima, o PMCMV, surgirá no intuito de financiar a produção de moradias cujo objetivo principal fora o de minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil. Segundo a autora, a prioridade foi essa e ela não é pouco importante, ao contrário, ela se apresentará emergencial. Porém Denúncia MARICATO (2016), que o programa não se refere à matéria urbanística e neste particular, deixa a desejar em relação aos temas da habitação social (se olharmos para os avanços que o País havia conseguido até aquele momento). A título de exemplo, não se verifica nas cidades brasileiras a articulação da política habitacional com a política urbana; a especulação imobiliária e o elevado preço da terra têm contribuído para a construção de habitações populares em espaços desprovidos de infraestrutura ajustada às necessidades da população de baixa renda. Também não se refere ao emprego que pretenderá criar. Em relação ao emprego provavelmente iremos constatar a continuidade das condições precárias e predatórias que caracterizam a força de trabalho na Construção Civil, tratada frequentemente como “besta de carga”. A implantação do programa também não visará necessariamente a melhoria da qualidade de vida das populações, como veremos mais adiante, a escala e localização dos empreendimentos configuraram um elevado índice de desigualdade em termos de acessibilidade, a serviços, infraestruturas, transportes, equipamentos e até mesmo a perda dos laços com locais de residência anterior e a perda dos empregos por parte muitos beneficiários do programa em muitas cidades e metrópoles brasileiras, como é o caso do Rio de Janeiro como iremos aprofundar mais adiante.

Assim, em linhas gerais observando a questão urbanística, nas relações sociais e no processo de produção e/ou apropriação do espaço, interessa-nos ganhar algum tempo e discutir com suficiente fundamento teórico o “estado da arte” dos estudos de análise da política pública a partir perspectiva dos beneficiários, buscando compreender a importância dos mesmos no processo de concepção, implantação e avaliação das mesmas. Em segundo analisaremos a avaliação na perspectiva dos beneficiários relativas aos impactos do PMCMV sobre as cidades brasileiras no geral. Finalmente olhando para o caso específico da Cidade do Rio de Janeiro analisaremos a partir da perspectiva dos beneficiários às implicações da escala (áreas, tipologias, etc.) e localização (deslocamentos da população, fornecimento de equipamentos) dos projetos, bem como a análise da preeminência dos interesses do mercado imobiliário sobre o sentido público do programa.

Metodologicamente, a forma de abordagem foi através da integração entre os métodos quantitativo e qualitativo, pois para se analisar com fidedignidade muitas situações observadas ao longo do trabalho foi necessário o uso de dados estatísticos e outros dados quantitativos, bem como análise qualitativa dos dados por meio de instrumentos quantitativos, entre outros cuidados para se evitar conclusões precoces, fruto da subjetividade que poderia encerrar o artigo. O trabalho decorrerá de forma exploratória, isto é, através de levantamentos bibliográficos, análise em relatórios de pesquisas e quadros sínteses sobre os elementos que fundamentam o PMCMV, tendo como recorte espacial geral as cidades brasileiras, como específico a Cidade do Rio de Janeiro e como recorte temporal geral o período entre 2000 a 2016, como específico o intervalo 2009 a 2014, no qual maior parte da análise foi realizada a partir da perspectiva dos beneficiários do programa.

## **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES DE ANÁLISE POR PARTE DE SEUS BENEFICIÁRIOS E SUA RELEVÂNCIA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

Na análise das políticas públicas, verifica-se que as mesmas possuem dois aspectos relevantes: primeiro, geram um produto palpável, isto é físico, sendo este medível; e em segundo, geram um impacto, que pode ser também físico e medível ou até mesmo subjetivo, tendo influência sobre as atitudes, comportamentos e opiniões daqueles as quais as mesmas se destinam. O ramo da ciência referente à análise das políticas públicas visa levar o analista a compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública” (SOUZA, 2006, p. 39).

Nos termos de Sousa (2006), o processo de avaliação caracteriza uma das etapas do ciclo da política pública, sendo sua estrutura criada a partir dos processos de formação de agenda, tomada de decisão, implantação e avaliação. Assim, a avaliação da política pública, esta diretamente associada à discussão sobre os efeitos das decisões públicas, aos seus resultados e impactos, bem como a sua relação à atribuição de valores sobre o que podemos chamar de ações estatais. Argumenta Deubel (2007), a avaliação de políticas públicas se desenvolveu enquanto um instrumento fundamental para medir a eficácia das políticas e programas,

visando ao que Marx Weber chama de o movimento de racionalização do estado. Seguidamente, podemos observar um ampliar desta perspectiva, ao se formar um campo plural de concepções, métodos e enfoques, no qual a avaliação de políticas públicas pode revelar ser uma ferramenta fundamental para o aprofundamento do ideal democrático. (DEUBEL, 2007).

Importa ressaltar que a partir de 1990 é fortalecida a perspectiva em torno da qual, as pesquisas relativas às políticas públicas devessem levar em consideração não apenas o olhar e abordagem dos técnicos e especialistas, mas de todos os atores envolvidos nos diversos processos públicos, fundamentalmente aqueles aos quais se destinam tais processos ou políticas públicas, os beneficiários. Levar em conta a avaliação das políticas públicas por parte dos atores beneficiários, sobre suas atuações e a partir de suas percepções. Deubel argumenta a possibilidade de avaliação e análise a partir da satisfação das necessidades fundamentais dos beneficiários, sendo que:

[...] aqui é considerado, não sem lógica, que a razão de ser da ação pública não é necessariamente cumprir as metas estabelecidas através de um processo de decisão institucional, mas para resolver os problemas essenciais de uma população (DUEBEL, 2007, p. 158).

Marcus Figueiredo e Maria Figueiredo (1986) se posicionam criticamente no concernente aos estudos relativos às políticas públicas no final da década de 1980, argumentam que a maioria destes estudos assumia uma tendência de avaliação das políticas que se distanciava da problematização do conteúdo substantivo das mesmas. Assim, os autores elencam para a necessidade de uma “avaliação política” das políticas públicas, que questiona a contribuição das políticas públicas na distribuição de bem estar. Neste contexto, se apresenta robusta a possibilidade de análise da política pública a partir de seus impactos, levando em consideração o conceito de “efetividade subjetiva”, concernente à percepção dos beneficiários sobre o processo de produção e transformação em sua condição social. Para tal, é fundamental problematizar-se até que ponto se adequam os resultados da política pública às demandas, desejos e anseios dos beneficiários, olhando efetivamente para os aspectos relativos à noção de bem-estar social a partir obviamente de suas dimensões; material, psicológica e cultura (FIGUEREDO; FIGUEREDO, 1986).

Esta abordagem aponta para um questionamento fundamental: se as variadas percepções dos beneficiários relativas aos resultados da política pública estariam relacionadas a expectativas que socialmente são construídas, e estando as necessidades e expectativas relacionadas à trajetória de vida dos beneficiários, tais percepções podem ser utilizadas como no processo de avaliação das políticas públicas? No sentido de responder a problemática que se apresenta, nos reportamos à perspectiva por meio da qual a posição que o indivíduo ocupa no espaço social, a partir da distribuição dos diferentes tipos de capital (econômico, cultural e simbólico), associa-se a percepções sobre o espaço e efetivamente à tomada de decisões pelos respectivos atores (BOURDIEU, 2013). Ou seja, relacionados às condições de existência são produzidos *habitus*, sistemas de disposições duráveis e transponíveis, princípios geradores e

organizadores de práticas e de representações que podem ser adaptadas. Assim e ainda nos termos de Bourdieu, a percepção da experiência social (associada à estrutura do *habitus*) estaria relacionada às necessidades econômicas e sociais, que se manifestam através das relações familiares da economia doméstica (BOURDIEU, 2013). Tal embasamento argumentativo, nos dá permissão para afirmar uma vinculação entre experiências relacionadas à posição social do indivíduo e as percepções sobre o mundo da vida, embora de maneira não determinista, já que são transponíveis.

Defendemos, portanto, que na proposta de avaliação do PMCMV, relacionada à percepção dos beneficiários sobre os resultados da política pública não pode estar deslocada de uma compreensão sobre o mundo da vida dos entrevistados. Tal elemento de nenhuma forma representa fragilização do método de avaliação da política pública, antes pelo contrário, representa uma possibilidade estimulante de diálogo entre saberes. Apresenta-se necessário questionar de que forma o acesso à política pública se relaciona com as transformações positivas e/ou negativas nas condições de vida dos beneficiários, e de que forma a problematização de suas trajetórias de vida nos permite definir linhas de análise sobre a política pública. No entanto, carece de discussão como trajetórias de extrema vulnerabilidade social no momento do anterior ao benefício, condicionaram expectativas de acesso a bens e serviços, e de que forma tais expectativas poderiam produzir percepções positivas sobre o benefício pela política pública (acesso à casa própria em “terreno urbanizado”). Como veremos, tal abordagem mostrou-se presente no discurso que alguns entrevistados, bem como a sua inquietação relativa à falta ou dificuldade de acesso a bens e serviços.

### **PMCMV NO BRASIL: AVALIAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO REALISADA PELO IPEA EM 2014**

Com o objetivo de aferir o estado de satisfação dos beneficiários do PMCMV relativamente à política pública, recorreremos ao questionário aplicado pela fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que parte do uso da escala do tipo Likert, por meio da qual os entrevistadores propõem afirmações aos entrevistados relativas a percepções e eventos. Portanto as afirmações não seriam necessariamente verdades, e a “adequação de cada afirmação com a realidade do entrevistado é observada por meio de certo grau de concordância ou discordância de cada um em relação às afirmações” (BRASIL, 2014, p. 27).

O questionário foi estruturado com vista a analisar cinco aspectos, designadamente: a funcionalidade da unidade habitacional; o entorno à moradia; a inserção urbana; as despesas relativas à moradia; e a percepção de bem estar do beneficiário (BRASIL, 2014). A amostra, representada por mais de sete (7) mil beneficiários incluídos na faixa 1 (destinada à população com renda entre 0 e 3 salários mínimos) abrangue as 5 regiões do País.

Para análise e compreensão dos dados obtidos, destacam-se dois elementos relevantes. Em primeiro lugar: aproximadamente 52,2 % dos beneficiários relataram nas entrevistas a existência de risco (alagamento, proximidade de lixões e esgoto a céu aberto, inundações e deslizamentos de encostas) na antiga moradia. Tais dados nos permitem refletir que a maioria



ou pelo menos mais da metade dos entrevistados viviam em condições de extrema vulnerabilidade social no momento anterior ao benefício, facto que se manifesta a partir da negação dos direitos em uma situação de risco que decorre da inserção precária no espaço urbano. Em segundo lugar, na pesquisa do IPEA, os entrevistados foram questionados em relação a quais em suas opiniões, deveriam ser as políticas públicas prioritárias, sendo que as seis mais importantes, em ordem de prioridade foram as seguintes: Melhoria dos serviços de saúde; educação de qualidade; acesso a alimentos; apoio a pessoas que não podem trabalhar e melhores oportunidades de trabalho. Como se verifica na perspectiva dos beneficiários a atribuição de uma casa nova não resolveu o problema de melhoria das condições de vida, para eles é fundamental, prioritário e urgente a definição de políticas públicas atuantes e que satisfaçam efetiva e eficazmente seus anseios e as necessidades básicas de suas famílias.

Em sequência na análise dos dados, o trabalho aponta para médias (8,62 – 10) satisfatórias em relação às unidades habitacionais. Contrariamente a outros quesitos, esta etapa da pesquisa obteve maiores médias de satisfação. Importa realçar o facto dos dados revelarem que os “beneficiários entrevistados têm percepções variadas com relação ao conforto das novas moradias, mas isso parece não afetar de forma decisiva sua satisfação com o facto de estar numa moradia nova” (BRASIL, 2014, p. 81). A situação de precariedade, risco e violência associada à moradia no momento anterior ao benefício produz em certa medida uma percepção positiva do Programa, à medida que o beneficiário agora se insere em um “bairro urbanizado”, fator este que se entende como positivo em sua vida social.

O segundo aspecto do questionário, relativo ao entorno das moradias, apresenta médias bastante variadas. O aspecto “vizinhança”, se apresenta como o único com médias consideradas elevadas (8,61), em contraste com os aspectos relativos a “segurança” (4,74), lazer (3,29) e trabalho social (3,29). Interessante evidenciar que este último na percepção dos beneficiários se refere à dificuldade de acesso à rede sócio assistencial no momento de pós-ocupação. Os dados do IPEA apontam para uma aparente existência de prioridade de valores pelos beneficiários quanto a percepção de que a família se mudou de uma área de risco ou de um assentamento precário para um “bairro urbanizado” parece prevalecer em relação a falta de áreas para lazer e da insegurança (BRASIL, 2014, p. 82). Porém, estes dados corroboram para existência de percepções negativas por parte dos beneficiários relativamente a aquelas que podem ser consideradas como dimensões fundamentais de seu dia a dia.

Na sequência, o terceiro quesito concernente à “inserção urbana” após o benefício obteve médias marcadamente negativas. Quanto o acesso aos transportes, observa-se uma disparidade entre uma média razoável quanto a facilidade de acesso a transportes públicos (6,65) e uma baixa referente à demora nos transportes no percurso para a escola ou trabalho (3,87). Assim, ao analisar os dados da pesquisa, verifica-se que ela aponta para a distância considerável dos empreendimentos, sobre tudo os da faixa 1 do programa em relação aos centros urbanos, consequência da localização periférica dos conjuntos habitacionais cujas causas abordaremos mais adiante. Quando vamos analisar a percepção dos beneficiários em relação ao acesso a serviços públicos, observam-se avaliações negativas por parte dos beneficiários relativas ao acesso a serviços de saúde (4,36) e escola (4,03), fica então evidente

certa ineficiência na resposta dos poderes públicos locais e estaduais na instalação de postos de saúde, serviços de pronto atendimento, creches e escolas nos arredores dos conjuntos. No entanto, observa-se novamente um índice de satisfação relativamente positivo no que se refere a localização da unidade habitacional (7,81), tal fato espelha evidentemente o impacto da situação de vulnerabilidade a que estavam expostas as pessoas no momento anterior ao benefício da política pública. Esse fato sugere que, apesar de indicarem carências de saúde e educação, assim como demora no traslado para o local de trabalho e escola, os beneficiários entrevistados estão relativamente satisfeitos com a localização da moradia. Novamente, as avaliações quanto à propriedade e à moradia, em “bairro urbanizado” parecem prevalecer sobre as dissidências percebidas com relação à inserção urbana.

Relativamente ao aspecto custo de vida, fora dividido em despesas com transporte, aluguel e água, luz e condomínio. Aqui, os índices referentes a satisfação com as despesas com transportes obtiveram uma avaliação baixa (4,16), tal fato aponta para efetivamente um aumento nas despesas dos beneficiários após o acesso à unidade habitacional. Contrariamente, a avaliação relativa a despesas com o aluguel elencaram uma média de satisfação positiva (7,93), dado este que contrasta com as baixas médias de satisfação relativas às despesas com água, luz, e condomínio (4,29). Estima-se que as despesas com água, luz e condomínio comprometiam 11,3% da renda dos beneficiários entrevistados. É importante realçar que segundo os argumentos da pesquisa, a avaliação negativa dos beneficiários também é decorrente do fato de que as famílias da Faixa I do programa são vindas, na sua maioria, de moradias em assentamentos precários e áreas consideradas como de risco e que por natureza são locais onde de fato a água e a energia elétrica é consumida sem custo adicional, bem como a inexistência de alguma organização condominial.

Finalmente tendo em conta o exposto podemos inferir que na análise das áreas e localização destes conjuntos e/ou empreendimentos, mais precisamente a questão da habitação as opiniões são variadas, sendo de sensu comum uma perspectiva positiva sobre a atual moradia quando comparada a habitação anterior muitas vezes associada à precariedade do local, isto é insuficiência de superfície habitável por pessoa; mediocridade das aberturas das moradias para o exterior; ausência de sol e dificuldade para circulação dos ventos; vetustez e presença de germes mórbidos (tuberculose); ausência ou insuficiência de instalações sanitárias; Promiscuidade proveniente das disposições internas da moradia, da má orientação do imóvel, da presença de vizinhanças desagradáveis e a violência associada a criminalidade e ao tráfico de drogas, tais elementos corroboram então para uma visão positiva em relação ao espaço em que se localizam os empreendimentos do programa. Porém, apesar do programa ter suprido em parte os problemas primários relacionados a moradia, não resolveu problemas que se apresentaram emergentes como o aumento nas despesas dos beneficiários relativas ao transporte, aluguel, água, energia elétrica e condomínio, o programa não resolveu problemas relativos ao lazer, aos serviços de assistência médica, aos serviços escolares, bem como serviços públicos administrativos, o programa também não resolveu o tempo de demora dos transportes públicos nos percursos origem e destino negando ao beneficiário o direito de participar de forma democrática da cidade e de seu processo de produção e/ou construção do espaço. Assim recorremos a aos escritos de Aduino Cardoso (2011), observando o desenho

adotado para o programa, fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS, ignorou em grande escala as premissas e debates acumulados em torno do PNHIS, amplamente discutido desde 2007. A efetivação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades sócioespaciais (CARDOSO, 2011). Afinal, como afirmam Rolnik e Nakano (2009) uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional. Portanto questiona (CARDOSO, 2011): PMCMV, política ou mercado? Para aprofundar esta questão e entender os fatores associados a razões relativas a insuficiências do programa analisaremos as implicações da escala e localização dos projetos e os interesses do mercado imobiliário sobre o sentido público do programa no caso específico da Cidade do Rio de Janeiro.

### **PMCMV NO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DA ESCALA E LOCALIZAÇÃO DOS PROJETOS E DA PREEMINÊNCIA DOS INTERESSES DO MERCADO IMOBILIÁRIO SOBRE O SENTIDO PÚBLICO DO PROGRAMA**

O PMCMV, em sua componente urbana, foi operacionalizado através da alocação de recursos monetários da União ao fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no valor de 14 bilhões de reais e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no valor de 500 milhões de reais, os dois gerenciados pela Caixa Econômica, isto é, de acordo os dados do relatório de gestão 2009 da Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Ao se analisar os montantes alocados no MCMV, verifica-se que o núcleo central do Programa é aquele voltado para as empresas, que acessam diretamente os recursos do FAR, tendo como requisito a apresentação de projetos avaliados e aprovados pela Caixa Econômica Federal (CEF), que por sua vez tem por responsabilidade analisar os projetos bem como a contratação de obras e medição das etapas finalizadas.

O papel dos estados e municípios no programa passou a ser o de organizar a demanda, através de cadastros encaminhados a CEF para a seleção dos beneficiários e, ainda, o de criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilidade da legislação urbanística e edilícia dos municípios. Em alguns casos, considera-se que estados e municípios poderiam ainda viabilizar o atendimento à demanda de baixa renda através da cessão de terrenos públicos. De qualquer forma, o promotor do empreendimento deixa de ser o setor público e passa a ser o setor privado.

Tendo em consideração que o principal objetivo de uma empresa é produzir com poucos custos e necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais são determinados pelos tetos financeiros, os ganhos com a produção habitacional poderão ser atingidos sobre duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo da construção ou pela redução do preço da terra.

[...] O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, ao passo que os ganhos com a redução do custo da construção é de natureza produtiva e

podem ser definidos como lucro da construção. O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários: com a constituição de estoques de terra, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de prever ou antecipar mudanças na legislação de uso do solo que efetivamente viabilizem a utilização de terrenos até fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com a ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias (CARDOSO 2011, p. 7).

Assim, para a redução do custo ou tempo de produção apresenta-se fundamental a necessidade de ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando ao mesmo tempo maior padronização. No entanto, buscar o ampliar da escala dos empreendimentos, cuja consequência é a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça significativamente a tendência de localizar os conjuntos em zonas periféricas, pelo facto de ser mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado em regiões centrais.

Contudo, em conformidade com as análises e a argumentos expostos pode-se inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a um distanciamento das intervenções habitacionais em relação aos centros urbanos nas cidades brasileiras. Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos. Esta dinâmica é percebida de maneira muito evidente nos últimos anos, particularmente no setor imobiliário das principais capitais.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, o atual contexto de produção habitacional, inclusive de interesse social, ratifica ainda mais esta afirmativa de privilégios empresariais, sendo o poder público não mais o protagonista, mas o mediador e viabilizador destes interesses empresariais. Assim, de certa maneira assume uma postura passiva e/ou conivente ao setor empresarial no processo de decisão para implantação de empreendimentos habitacionais, sobretudo no que diz respeito às dinâmicas de concepção de projeto, negociação com a população alvo e escolha da localização dos imóveis, tal como ocorre no PMCMV.

Nesta perspectiva, apesar de limitada a participação do poder público nos mecanismos de funcionamento do programa, cabe às prefeituras controlarem o padrão arquitetônico, bem como o impacto urbano dos empreendimentos através da elaboração e cumprimento de legislações urbanísticas que salvaguardem os interesses nos beneficiários do programa. No caso específico da cidade do Rio de Janeiro, a prefeitura tornou flexível a legislação para a construção de Habitação de Interesse Social, instituindo, por exemplo: a) a construção de unidades habitacionais com área reduzida em relação ao previsto na legislação vigente; b) a

ampliação do número de pavimentos sem elevador; c) uma menor taxa de impermeabilização nos lotes e d) dispensa de algumas exigências nas intervenções, a exemplo do número de vagas de garagem, dimensionamento das áreas de recreação, dimensão máxima de projeção horizontal, etc. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Observando esta lógica de mercado, as empresas selecionam as terras mais distantes para serem destinadas à construção de habitação para as faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos, principalmente pelo facto de nestas áreas o valor do solo urbano ser mais baixo. Consequentemente como visto anteriormente, este distanciamento dos grandes centros dificulta a permanência ou manutenção das famílias de baixa renda contempladas pelo programa, gerando como visto anteriormente uma série de problemas relativos a mobilidade urbana, acesso a comércio e serviços, inserção a escolas, empregos, dentre outros.

Verifica-se assim, que o PMCMV se insere no processo de consolidação da PNH de forma desestabilizadora, pelo facto de o mesmo ter como objetivo sobre tudo a dinamização da produção no setor privado da construção civil em cadeia produtiva, em detrimento da efetivação de uma política voltada ao atendimento das demandas de menor faixa de renda (ARANTES; FIX, 2009). Para além do financiamento de habitação, o programa tem sido utilizado na cidade do Rio de Janeiro, como política de reassentamento, onde a prefeitura compra os empreendimentos da CEF e os cede, a fundo perdido, às famílias reassentadas. O alvo desta política são moradores de áreas de risco, como encostas e margens de rios; de ocupações informais como favelas; ou ainda moradores de áreas que foram ou serão alvo de intervenções em dos megaeventos que ocorrerão ou ocorrem na cidade nos últimos anos.

Assim, a partir da verificação de que, em sua maioria, os empreendimentos do programa destinados para faixa de renda de 0 a 3 s.m, na cidade do Rio de Janeiro se concentram na zona oeste da cidade, região mais distante do centro urbano e que possui insuficiência na oferta de serviços públicos, vamos nos aprofundar mais um pouco para observar e salientar os impactos ou efeitos territoriais decorrentes da localização e padrão construtivo destes empreendimentos e como estes incidem no cotidiano de seus beneficiários e de seu entorno. Para tal, observaremos a perspectiva dos beneficiários em dois estudos de caso realizado durante os anos de 2010 a 2012 através entrevistas com uma amostra de 10% dos moradores de empreendimentos situados na zona oeste da cidade; no caso, o Residencial Málaga Garden no Bairro de Campo Grande, cujo acesso foi viabilizado através da aquisição via financiamento; e o condomínios residenciais Vivendas do Ipê Amarelo e Vivendas do Ipê Branco, no bairro de Realengo, em que o acesso foi viabilizado por meio de reassentamento ou remoção (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

### **Custo alto e “qualidade de vida” baixa: O PMCMV em Campo Grande**

Em 2010, de acordo com dados da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, um dos primeiros empreendimentos a ser entregues pelo PMCMV destinado à população com renda de até 6 s.m. foi o Condomínio Residencial Málaga Garden, situado à Avenida Brasil 49.101, edificado pela construtora mineira Tenda. Com 77 blocos com dois pavimentos cada, o

Residencial Málaga Garden abarca 299 unidades habitacionais de modelo duplex, onde no pavimento inferior dispõem-se: sala, banheiro, cozinha e uma área de serviço externa sem delimitação; e no pavimento superior dois quartos, totalizando uma área útil de 44m<sup>2</sup>. O condomínio conta ainda com: 121 vagas de estacionamento, área de lazer, campos de futebol, salão de festas, piscina, jardim, dentre outros.

A partir destes serviços/benefícios apresentados pelo empreendimento é possível perceber que o Residencial Málaga Garden foi planejado para ser adquirido por famílias com renda média em torno 3-6 s.m. Entretanto, de acordo com dados primários fornecidos pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH), constatamos que o residencial conseguiu financiamento da CEF sendo enquadrado como empreendimento destinado às faixas de renda de 0-3 s.m (SOARES; MELO, 2010; CARDOSO et alii, 2012).

O condomínio Residencial Málaga Garden, como consta em sua própria divulgação, apresenta área útil da unidade habitacional maior do que a estabelecida para a faixa de renda que foi enquadrada (44 m<sup>2</sup> ante 42 m<sup>2</sup> máximos permitidos), o que nos indica além de outros fatores que o público alvo original não seria de 0-3 s.m. Contudo, alocado nesta faixa de renda, o empreendedor realizou as vendas a preço de mercado. Muitos entrevistados, que declararam auferir renda até 3 s.m., afirmaram ter comprado o imóvel por valores de até 78 mil reais compatível com um empreendimento para público de 3-6 s.m. Surge a hipótese de que o empreendedor se beneficiou da flexibilização de índices urbanísticos e de subvenções fiscais, além de ter direcionado o produto para uma faixa de renda diferente da qual foi enquadrado. Com isso, há evidências de que tenha havido casos de duplo contrato, um para atender a exigência de venda para o público específico de 0-3 s.m., e outro contrato de empréstimo pessoal para pagar a diferença entre o valor máximo permitido para a faixa de renda em questão e o valor de mercado do empreendimento, como relatado por alguns dos moradores entrevistados (SOARES; MELO, 2010; CARDOSO et alii, 2012).

A partir do perfil socioeconômico verificado entre os moradores e por meio de relatos dos mesmos, se constatou uma diversidade de faixas de renda. Esta configuração se deve à inserção de famílias com renda superiores três salários mínimos ao financiamento, facilitada pela mediação de corretores. Há, no entanto, contradição em tais formas de acessos, visto que estas não se coadunam com a proposta da normativa do PMCMV para a faixa de renda de 0-3 s.m. em que o empreendimento em questão foi enquadrado.

### **O custo alto no direito à moradia: o caso dos Ipês de Realengo**

Situado também escassos metros da Avenida Brasil, no bairro de Realengo, são as “Vivendas do Ipê Amarelo” e “Vivendas do Ipê Branco” (em diante designados por Ipês). Apesar de se configurarem enquanto condomínios distintos, estes empreendimentos possuem a mesma tipologia e ocupam a mesmo terreno. Inicialmente edificadas para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e destinados ao atendimento às famílias de baixa renda, os Ipês possuem 598 unidades habitacionais, tendo cada condomínio 299 unidades distribuídas em 16 blocos. Cada apartamento apresenta área útil de 45 m<sup>2</sup> dividida em: dois quartos,

banheiro, sala e cozinha. Além disso, cada condomínio dispõe de vagas de estacionamento, uma quadra esportiva e um salão de festas.

Os Ipês estão localizados em uma área de expansão do bairro, marcada pela paisagem verde com escassas edificações, poucos acessos e baixa provisão de comércios e serviços em relação ao restante do bairro onde novos condomínios habitacionais, também financiados pelo PMCMV, serão construídos. Tendo em contas as insuficiências, os moradores dos Ipês se relacionam melhor com o bairro de Bangu provido de serviços e equipamentos. Edificados em 2009, os Ipês seriam vendidos para famílias com renda entre 3-6 s.m., via PMCMV. Entretanto, como medida emergencial diante dos deslizamentos de morros que desabrigaram inúmeras famílias durante as fortes chuvas ocorridas em abril de 2010, a Prefeitura do Rio de Janeiro adquiriu os dois empreendimentos para alojar parte destas famílias por meio de políticas de reassentamento, visto que grande parte da população desabrigada enquadrava-se na faixa de renda entre 0-3 salários mínimos. É o caso de um terço dos moradores que viviam no Morro do Urubu em Pilares, zona norte da cidade, os quais, a partir de um determinado acordo celebrado entre a Prefeitura e o Governo Federal, foram adicionados à lista de prioridade entre os beneficiados do PMCMV no acesso a uma habitação no Condomínio Vivendas do Ipê Amarelo.

Por outro lado, a população beneficiada com os imóveis no Condomínio Vivendas do Ipê Branco é constituída em sua maioria por famílias reassentadas pela prefeitura, com a justificativa de que suas antigas moradias estavam situadas em áreas de risco e/ou lugares alvo de intervenções urbanísticas para a realização dos megaeventos na cidade. Entre seus locais de origem, citamos: a área conhecida como Vila das Torres, compreendida entre Rocha Miranda e Madureira, destinada à construção do Parque de Madureira; o bairro de Olaria, na região do traçado da via expressa TRANSCARIOCA e áreas de risco em Copacabana. A esses moradores foi concedida a alternativa de indenização, porém, como a quantia ofertada lhes pareceu insignificante diante do valor investido em benfeitorias de suas próprias habitações ao longo dos anos eles recusaram. Refutada a ideia de receber uma indenização baixa, lhes sobrou somente outra opção proposta pela prefeitura: mudar para uma das habitações no condomínio Vivendas do Ipê Branco, em Realengo. Frente às poucas alternativas, algumas famílias foram coagidas a se mudar para o novo endereço. Há relatos, inclusive, de que a mudança foi feita pela Prefeitura em caminhões da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), sem a devida identificação do mobiliário de cada família, o que causou transtornos durante a mudança. Muitos deles, orientados pela promessa de uma casa própria localizada a princípio no bairro de origem, tal como lhes indicava a Prefeitura durante a negociação (ibid.), concordaram com esta mudança brusca e, assim, foram transferidos para os Ipês entre abril e agosto de 2010.

### **Moradia como mercadoria; beneficiários insatisfeitos.**

Pouco mais de um ano de vivência no novo endereço, quando questionados relativamente a preferência entre a antiga moradia e a atual nos Ipês Realengo, pouco mais da metade dos entrevistados declarou preferir morar na habitação e/ou bairro anterior. Adicionando este

valor aos que preferem morar em outro local diferente do atual, este percentual aumenta para 84% dos moradores insatisfeitos com o local de moradia.

Paradoxalmente, no caso do condomínio Málaga Garden, onde se verificou que a maior parte dos moradores residia na própria Zona Oeste (68%) em especial nos bairros de Campo Grande e Santa Cruz, no momento da aquisição das habitações os candidatos almejam principalmente fugir do aluguel, uma vez que o preço deste era igual ou em muitos casos superior ao das prestações dos imóveis. Neste sentido, a mudança para a nova habitação não foi impactante negativamente n seu todo em relação aos empregos, mobilidade e acesso a serviços, pois de alguma forma suas rotinas já estavam estruturadas, ou de alguma forma sendo planejadas no próprio bairro e arredores. Realça-se, no entanto, que este empreendimento em partícula, absorveu um público familiar jovem, cuja faixa etária dos proprietários das habitações variava entre 25 e 30 anos.

Importa realçar ainda que no que tange à renda média dos beneficiários, o Ipês apresentam certa homogeneidade, sendo que 92% dos beneficiários estão situados na faixa de renda de 0 a 3 s.m., e muitas dessas famílias possuem como única fonte de rendimento, o benefício do programa Bolsa Família. Tendo em conta o padrão condominial, inicialmente definido para uma faixa de renda superior, gerou uma serie de impactos financeiros prejudiciais às famílias reassentadas, impactos estes como; a imposição de uma taxa condominial de 50 reais mensal; taxa de IPTU; o fornecimento de energia elétrica é medido a partir de relógios trifásicos que geram um custo de mínimo mensal de 42 reais; a cobrança de uma taxa de consumo de gás encanado; o aluguel obrigatório do salão de eventos.

No caso específico do Málaga Garden, os beneficiários apresentam maior diversificação de faixa de renda: 45% então na faixa entre 0 a 3 s.m., valor semelhante aos do situados na faixa entre 3 a 6 s.m., e 5% entre 6 a 10 salários. Neste caso, os impactos percebidos com a mudança para o atual endereço não se referem ao pagamento pelos serviços oferecidos, mas sim pela qualidade destes, principalmente no que se refere aos equipamentos de uso comum do condomínio e à própria condição construção do empreendimento, a título de exemplo à tipologia, que inúmeras vezes não se adequa as necessidades dos beneficiários.

É comum verificar nos entrevistados que habitam no Residencial Málaga Garden, discursos de que a realidade não condiz com as propagandas divulgadas pela construtora através dos *mass media*, uma vez que foi proposto um condomínio fechado com portaria a funcionar 24/24 horas, além de: piscinas, dois playgrounds, dois campos de futebol, salão de festas, dois espaços gourmet, vestiários, bem como projeto paisagístico em toda área. Dos equipamentos previstos em contrato, apenas os campos de futebol e a piscina haviam sido concluídos e entregues no momento que se efetuava a pesquisa, porém de maneira diferente do previsto nas propagandas. Os moradores relataram que a iluminação mostrava-se precária nas áreas comuns do empreendimento, facto este que gera insegurança e consequentemente insatisfação.



No que tange a tipologia e a baixa qualidade dos materiais construtivos foram verificáveis nos relatos e recorrentes nos empreendimentos. A disposição dos cômodos exigiam a necessidade de moveis planejados, a falta de privacidade entre as unidades, onde as áreas de serviço não são cobertas e foram apontados como problema pelos beneficiários. Relativamente a qualidade dos materiais, verificou-se vazamento de água e acúmulo de detritos nas fendas oriundas do encaixe irregular entre as peças das lajes pré-moldadas que constituem os pisos dos imóveis dos Ipês; a base de sustentação das caixas de água de alguns edifícios se romperá devido à má qualidade da madeira utilizada inundando e prejudicando os apartamentos. Quanto ao tamanho da habitação, a satisfação é inversamente proporcional ao número de moradores por domicílio, onde as famílias insatisfeitas alcançam uma média de 5,5 moradores. Em suma, no que refere à tipologia, a qualidade dos materiais, serviço, equipamentos do condomínio; em geral então ou são de qualidade abaixo do esperado, e/ou não se adaptam às necessidades da população que ali passou a residir; seja no Residencial Málaga Garden, seja nos Ipês de Realengo.

Neste sentido, quanto a infraestrutura local, percebe-se que em ambos os casos analisados não houve uma articulação planejada entre a inserção da nova demanda gerada pelos empreendimentos e a provisão de serviços, comércio e equipamentos urbanos. Nos dois casos foi reservada uma fração do terreno para a construção de escola pública; entretanto até o momento em que se realizou a pesquisa, não havia qualquer informação da Secretaria de Educação sobre o início das obras. No caso de Realengo, as 35 unidades escolares existentes no bairro não foram suficientes para atender a nova demanda, onde até ao momento em que a pesquisa em que realizará aproximadamente 63% das 750 crianças ainda não havia conseguido vagas nas escolas do bairro.

Quanto aos locais de trabalho, em todos os empreendimentos analisados os entrevistados referiram que há uma considerável demora no tempo de deslocamento no trajeto casa-trabalho-casa. No Málaga Garden, embora uma parcela dos moradores possua seus locais de trabalho na própria zona oeste, com deslocamentos médio de 20 a 40 minutos, grande parte destes se desloca para o Centro, a cerca de 01h: 30 min. de distância. Os transportes coletivos são os mais utilizados, opção ser problemática, pois este trecho da Avenida Brasil é atendido por poucas linhas destinadas à Santa Cruz e ao município de Itaguaí, na Região Metropolitana. Para os moradores dos Ipês os deslocamentos até os locais de trabalho são realizados, maioritariamente, através de ônibus ou a pé, com 57% e 35% dos deslocamentos, respectivamente. Exceto o deslocamento no próprio bairro de Realengo, justificado pela inclusão do deslocamento casa-escola-casa, todos os outros percursos são direcionados às áreas próximas aos antigos locais de moradia da população analisada. Embora exista uma estação ferroviária no bairro, esta se encontra distante do empreendimento e não há nenhum meio de transporte que os conecte a estação. Para muitos, a necessidade de utilizar duas linhas de ônibus, ocasionará desempregos, devido à indisponibilidade dos patrões em arcar com um custo maior referente ao aumento do número de passagens, causado conseqüentemente pelo facto do funcionário ter ido morar na zona oeste da cidade, distante da habitação anterior que se localizará próximo ao local de serviço. Importa referir que mesmo com o advento do Bilhete Único Carioca, que possibilitará realizar duas viagens pelo preço de uma, a utilização

válida deste serviço termina em duas horas, muitas vezes torna-se difícil realizar viagens neste espaço de tempo.

Ao que se refere as alternativas de lazer, logo a pós a mudança para novo endereço em Realengo, em ambos os condomínios os moradores continuam a recorrer às mesmas atividades de lazer anteriores a mudança. A título de exemplo para muitos, habitar longe de suas escolas de samba é uma reclamação constante, principalmente para aqueles que residiam em bairros como Madureira e Pilares, o primeiro é reconhecido como berço do samba e abrigará duas das mais tradicionais escolas: Portela e Império Serrano; enquanto o bairro Pilares conta com a escola, Caprichosos de Pilares.

As escolas de samba cariocas têm em sua gênese a relação direta com o seu entorno geográfico. Toda uma rede social baseada em relações de amizade e proximidade foi construída ao longo dos anos em um local específico para estas famílias e é no momento de lazer onde essas demandas melhor se anunciam. Na Geografia Humanística, o conceito de lugar se vincula às vivências apreendidas singularmente naquele local, que não pode ser substituído. Em outros termos, lugar significa muito mais que o sentido geográfico de localização, não se refere a objetos e atributos das localizações, mas à tipos de experiência e envolvimento com o mundo, a necessidade de raízes e segurança” (RELPH, 1979); é um centro de significados construído pela experiência (TUAN, 1975). É neste sentido que para os moradores dos Ipês de Realengo a presença da quadra da Mocidade Independente de Padre Miguel no terreno vizinho não significa necessariamente a instauração de uma atividade de lazer, tal como muitas vezes foi afirmado no discurso da prefeitura, que desconsiderou o simbolismo imanente na relação dos moradores com suas escolas de samba.

Assim podemos inferir que relativamente aos aspectos da escala tanto regional quanto municipal, e de localização; a distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV na região metropolitana do Rio de Janeiro, aponta em primeiro lugar para o inegável predomínio da inserção de novos conjuntos habitacionais, principalmente de Faixa 1 em áreas periféricas, áreas homogêneas de baixa renda, alta vulnerabilidade social, menor atendimento relativo a infraestruturas e serviços urbanos e menor concentração de empregos. O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente e como visto, tal situação na perspectiva dos beneficiários provoca efeitos nefastos sobre sua qualidade de vida e seus familiares.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após este percurso de análise, somos a inferir que a problematização dos dados apresentados corrobora com a argumentação de Esping-Andersen (1990) sobre a necessidade de problematizar a política social enquanto uma força ativa no ordenamento das relações sociais, observando em consideração os diferentes processos de estratificação. Processos tais, como se procurará demonstrar, apresentaram-se fundamentais para a análise das políticas públicas.

De modo geral, ao cruzarmos os dados das pesquisas apresentadas, ressaltam-se elementos essenciais para compreensão das percepções dos beneficiários em relação aos resultados do Programa Minha Casa Minha Vida. Inicialmente, se observa uma aparente dualidade de interpretação entre a percepção sobre a unidade habitacional e a percepção em relação ao acesso a bens e serviços urbanos de modo geral. Os beneficiários atribuem algum olhar aparentemente positivo quanto à habitação, sobre tudo por parte daqueles que no momento anterior ao benefício residiam em condições de extrema vulnerabilidade e risco. A aparente percepção positiva em relação à unidade habitacional vai perdendo solidez quando os beneficiários começam a perceber e referir em seus discursos a sua insatisfação relativa à dificuldade no acesso a bens e serviços, equipamentos urbanos, assistência social, infraestruturas, transportes e outros, causada efetivamente pela localização periferia destes projetos e/ou conjuntos habitacionais, sobre tudo a grande maioria destinada a populações de baixa renda.

No caso específico dos empreendimentos do programa na Cidade do Rio de Janeiro, e com base na análise realizada a partir dos três primeiros condomínios entregues; o Residencial Málaga Garden, Vivendas do Ipê Branco e Vivendas do Ipê Amarelo, se podem verificar que tais empreendimentos, sofreram uma serie de alterações, não só nos trametes para aquisição da habitação, mas, sobretudo em seu processo de concepção, implantação e edificação; evidenciando uma submissão do poder publico local e federal as artimanhas e ao papel regente do capital privado na produção do espaço urbano. Poderes estes que acabariam por se confinar a um desempenho secundário, destinado exclusivamente a viabilizar o alcance dos interesses do mercado imobiliário neste processo e a produzir uma significativa perda no que se refere a participação do controle e a participação social ou popular, até então implantados na política habitacional, sobre tudo via SNH.

Embora para alguns o benefício de uma casa nova tenha sido algo bom, porém não se pode dizer que para os casos estudados, o exercício de prover habitação no Brasil e no Rio de Janeiro em particular tenha sido algo positivo, à medida que como visto no exposto, produziu impactos negativos nefastos sobre a cidade e população carioca.

Assim podemos inferir que o argumento político de prover moradia digna as populações mais carentes através do PMCMV é insustentável, à medida que a localização periférica dos empreendimentos exclui o beneficiário de seus direitos consagrados no nº 3, do art.º 1 da constituição federal brasileira, o exclui dos princípios e diretrizes previstas no Estatuto da Cidade e o exclui do direito de participar de forma democrática nos processos e produção e/ou apropriação do espaço urbano. Concluimos ainda que o argumento de Ermínia Maricato é em parte sustentável quanto ao fato destes projetos terem sido desenvolvidos para aliviar o sufoco das empresas brasileiras em face da crise financeira internacional e prover em empregos, porém em não é sustentável a medida que também provocou o desemprego de muitos beneficiários. Por fim, recorreremos às indagações iniciais e respondemos os questionamentos apresentados; Até que ponto o produto final do programa é resultado de uma política pública que garanta a qualidade de vida das populações através do acesso a habitação, serviços, infraestrutura e equipamentos? Seria resultado de uma política pública que atenda única e

exclusivamente as demandas e interesses do mercado imobiliário? Seria uma política pública que articula e atende as demandas populacionais e as do mercado imobiliário? Pelo exposto, o PMCMV, não é necessariamente uma política pública garantidora de habitação digna, acesso a bens e serviços por parte de seus destinatários, isso como observou os discursos dos beneficiários, à medida que deixa a desejar em relação aos temas da habitação social, isto se olharmos para os avanços que o Brasil havia conseguido até ao momento, sob o ponto vista institucional e jurídico-instrumental. A partir da análise feita, arriscamos afirmar que o PMCMV, tende a ser de forma abrupta uma política que atenda menos os interesses, aspirações, anseios da população e atenda mais os interesses empresariais ou do mercado imobiliário, situação que é perfeitamente verificável a partir da escala e localização dos conjuntos ou empreendimentos imobiliários do programa. Ou seja, verificamos nas cidades brasileiras em geral e especificamente no Rio de Janeiro, a falta de articulação da política habitacional com a política urbana, uma passividade da atuação do poder público, que na maioria dos casos apresenta-se com agente facilitador alterando muitas vezes as leis urbanísticas a favor da atuação do mercado imobiliário, promovendo especulação imobiliária, aumento exponencial do preço da terra, situação que contribui para a construção de habitações populares cada vez mais distantes e obviamente em espaços desprovidos serviços, equipamentos e uma infraestrutura ajustada às necessidades da população de baixa renda, tanto local, quanto na sua relação com o restante da cidade.

Tal situação configura assim um enorme desafio o Rio de Janeiro; desenvolver a capacidade de em um futuro breve; o de articular os diversos interesses na definição de políticas públicas, garantir uma posição ativa na compreensão de que do ponto de vista político, democrático e de exercício da cidadania é fundamental a participação nos processos de tomada de decisão, implantação e principalmente de avaliação das políticas públicas a participação dos beneficiários. Isto é, partindo do princípio do qual as políticas públicas habitacionais geram produtos físicos e em consequência geram impactos, que podem ser também físicos ou subjetivos, tendo influência sobre as atitudes, comportamentos e opiniões de seus destinatários. Configura-se como desafio, o compreender que para que as políticas públicas habitacionais sejam efetivas e eficazes, atingindo seu objetivo principal, a melhoria das condições de vida da população; devem levar em consideração não apenas o olhar e abordagem dos técnicos, mas de todos os atores envolvidos nos diversos processos, fundamentalmente os beneficiários na avaliação da política pública de habitação.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARANTES, Fiori; FIX, Mariana. Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. Correio da Cidadania. Edição 543, 2009.

BOURDIEU, Pierre. *O Senso Prático*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. 472 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Programas e Ações. Brasília, Distrito Federal, 2009. <<http://www.cidades.gov.br/secretariasnacionais/secretariadehabitacao/programas-e-acoes>>.

BRASIL. (Presidência da Casa Civil). *Lei n. 9.887, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, 2009.

BRASIL. (Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.) Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Amorim; ARAÚJO, Sousa. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. XIII Encontro Nacional da ANPUR, RJ. 2011.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Amorim; ARAÚJO, Sousa; ANDRADE, Kuehn; AMORIM, Pires; SILVA, Nathan; FERRETTI, Júlio; BARROS, Tainá. A Produção da Moradia Popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: o caso dos Conjuntos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Realengo. (Relatório técnico-científico não publicado), 2011.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis; ARAÚJO, Flávia; AMORIM, Tomás; SILVA, Nathan; FERRETTI, Júlio; RODRIGUES Décio; JAENISCH, Samuel. A Produção da Moradia Popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro o caso do Residencial Málaga Garden. (Relatório técnico-científico não publicado), 2012.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Letra Capital. RJ, 2013.

CARDOSO, Adauto. Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zone Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.), O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital. RJ, 2013.

DEUBEL, André-Nöel Roth. Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación, Bogotá: Aurora, 2007.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Análise e Conjuntura, BH, 1986.

MENEZES, Vitor. Percepções de beneficiários sobre a efetividade do Programa Minha Casa Minha Vida. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretaria Nacional de Habitação. Relatório de Gestão 2009, Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Habitação. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-dehabitacao/cgfnhis/relatorios-degestao/Relatorio%20de%20Gestao%20FNHIS%202009.pdf>. Acesso dezembro 2010.

NIOCHE, Jean. De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 1982.

RELPH, Edward. Reflexões sobre a Emergência, Aspectos e Essência de Lugar. Qual o Espaço do Lugar? Geografia, epistemologia, fenomenologia. São Paulo: Perspectiva, 2012.

SANTOS, Orland; SANTOS, Mauro. Os Megaeventos e o direito à moradia: reflexões a partir do caso do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Fabrício; COSTA, Heloisa; CARDOSO, Adauto; VAINER, Carlos. Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, pp. 287-313.

RELPH, E. As Bases Fenomenológicas da Geografia. *Geografia*, 1979.

SOARES, Bianca; MELO, Thayssa. Produção habitacional para os setores médio e popular: Programa Minha Casa Minha Vida, RJ. Estudo de Caso: Residencial Málaga Garden – Campo Grande, RJ (Relatório Técnico-Científico não publicado), 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, 2006.

TUAN, Yi-Fu. Place: an experiential perspective. *Geographical Review*, 1975.

VILLATORO, P. La medición del bienestar a través de indicadores subjetivos: una revisión. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, n° 79, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012.