

Contribuições para a avaliação da atual produção de habitação de interesse social: as fragilidades da gestão privada e a segregação urbana no MCMV

Nirce Saffer Medvedovski
Universidade Federal de Pelotas

Jones Vieira Pinto
Universidade Federal de Pelotas

Resumo

O Programa Minha Casa Minha Vida completa dez anos com mais de cinco milhões de unidades contratadas para a habitação de interesse social no Brasil. Diferentes estudos nacionais apontam para debilidades nesta produção, quanto à qualidade da inserção urbana e problemas na gestão pós-ocupação. Esse trabalho objetiva contribuir para estas análises, trazendo exemplos da produção na cidade de Pelotas, Rio Grande do Sul. Nos casos analisados são flagrantes as fragilidades e desigualdades semelhantes às apontadas em outras cidades brasileiras. Percebe-se a produção massiva de empreendimentos de grande porte, sem conexão com o território onde estão inseridos, empreendimentos implantados em zonas periféricas da cidade, e diversos problemas originados pela gestão privada destes empreendimentos, constituídos, em sua grande maioria, na forma de condomínios fechados. Identificam-se necessidades urgentes de modificação no modelo de concepção do Minha Casa Minha Vida, pois os resultados demonstram a ineficácia da vida condominial para esta faixa da população e a equivocada estratégia de localização dos mesmos nas periferias do tecido urbano. Ao mesmo tempo, se identifica a necessidade de uma outra forma de gestão desse patrimônio material e humano, em processo acelerado de deterioração.

Palavras-chave: Minha Casa Minha Vida; Inserção urbana; Condomínios fechados; Habitação de interesse social.

Considerações sobre a produção do Minha Casa Minha Vida

Desde 2009 a Habitação de Interesse Social (HIS) do Brasil tem como principal instrumento de promoção o programa governamental federal Minha Casa Minha Vida (MCMV). Nos últimos 10 anos foram contratadas mais de 5,5 milhões de unidades no país (CBIC 2019). Dado o alto déficit habitacional observado desde o início (Cunha 2014), a produção do MCMV continua massiva, e não há uma perspectiva de modificação neste modelo de produção. Em 2019 houve uma intenção do Governo Federal (GF) em dividir o MCMV em dois novos programas, porém nada foi concretizado e a modificação do modelo de produção não parece estar em pauta nesta discussão (G1 2019).

Atualmente o MCMV está em sua Fase 3, e desde o começo se baseia na promoção de HIS às famílias de menor renda, aliada à oferta de determinados subsídios financeiros, dependendo da faixa de renda em que a família beneficiada se enquadre.

Ao mesmo tempo em que são elevados os números da produção habitacional, diversos são os estudos que demonstram a desproporcionalidade entre o porte dos empreendimentos nas cidades e a capacidade destas em receber tais empreendimentos, seja em função da infraestrutura demandada por estes empreendimentos (na maioria das vezes localizados em zonas periféricas dos territórios), seja em função do modo como é realizado o planejamento da gestão pós-ocupação destes. Em cidades como São Paulo (Rolnik 2014), Rio de Janeiro (Cardoso et al. 2013) e Fortaleza (Pequeno e Rosa 2013), por exemplo, há estudos que apontam para situações em que a segregação urbana ou a falta de gestão adequada na pós-ocupação dos MCMV acarretam problemas de difíceis soluções (para seus moradores e as cidades), como criação de polos de violência (Rolnik 2014) ou guetificações urbanas (Rufino 2015).

Da mesma forma que se tenta promover a HIS àqueles que necessitam, na busca da satisfação de direitos sociais básicos defendidos nos textos da Constituição Federal ou do Estatuto da Cidade, a promoção verificada até o momento pelo MCMV, via de regra, coloca em situações de fragilidade e desigualdade as pessoas que deveriam ser beneficiadas por esta promoção.

Aqui procura-se ampliar este diagnóstico de casos que demonstram esta distorção entre a promoção da HIS no MCMV e as consequências negativas que esta promoção pode ocasionar quando o planejamento da inserção da habitação na cidade é, em parte, falho. Demonstram-se alguns exemplos de empreendimentos MCMV Faixa 1 produzidos e já em fase de utilização em Pelotas, cidade da região sul do Rio Grande do Sul (aproximadamente 350.000 habitantes).

Prevalência do modelo de promoção da HIS do MCMV na forma de condomínios fechados

Embora sabidamente prejudicial para a fase pós-ocupação, dada, por exemplo, a difícil auto-organização por parte dos moradores dos empreendimentos para mantê-los em pleno e adequado funcionamento, a forma de promoção de HIS em condomínios fechados prevalece na produção do MCMV, em Pelotas. Até o final de 2015, dos 10 empreendimentos produzidos para a Faixa 1 do Programa (Fases 1 e 2), nove foram concebidos como condomínios fechados.

Mas para entender o porquê da preferência de produção na forma de condomínios fechados, primeiro é preciso observar quais são e como agem os agentes promotores na atual produção de HIS.

Como agentes promotores do MCMV, têm-se as esferas governamentais – agentes promotores públicos –, sendo elas, federal, estaduais e municipais, e os agentes promotores privados (empresas construtoras e incorporadoras privadas), que executam as obras dos empreendimentos em troca de pagamentos efetuados pelo próprio governo (Faixa 1) ou pelos usuários finais (Faixas 2 e 3 – para as Fases 1 e 2, e Faixas, 1,5, 2 e 3 – para a Fase 3). Cunha (2014) afirma que o MCMV possui uma “estratégia anticrise implícita”, que se traduz na mobilização do setor da construção civil através do incentivo à produção de grande quantidade de habitações. Explica que o MCMV não foi o único modo que o GF encontrou para buscar esta execução anticíclica à crise econômica mundial instaurada no final da década passada (2008), mas foi a resposta mais efetiva perante todas as forças políticas que pressionavam este GF.

Fix (2011) afirma que a alegação da crise existente foi uma grande ferramenta utilizada pelo Governo quando lançou o MCMV. Retratando as outras medidas além do MCMV, Fix cita que o GF editou, em 2008, a Medida Provisória 443, que autorizava o próprio, por intermédio da Caixa Econômica Federal, a comprar ações de empresas do setor da construção civil (construtoras e incorporadoras). Shimbo (2010) destaca que a “habitação social” se transformou efetivamente em um “mercado”. Explica que o mercado imobiliário “descobriu” e formou um segmento bastante rentável ao perceber que as incorporações e construções de moradias com valores até os limites definidos por programas de HIS e demandados por famílias que têm acesso a subsídios públicos ou ao crédito imobiliário acessível poderiam trazer grandes retornos financeiros, como é o caso do MCMV.

Assim, o fato é que há no MCMV a predominância de uma visão de mercado e um foco na produção em larga escala de unidades. Desta forma, há um incentivo à atuação dos agentes promotores privados (empresas construtoras e incorporadoras), que preferem atuar no Programa pela via da construção de unidades habitacionais em grandes quantidades por empreendimento, com a promoção destes na forma de condomínios fechados. Esta característica acaba por produzir novos espaços nas cidades incapazes de articular-se com os já existentes.

A forma de condomínios fechados prevê maiores lucros às empresas construtoras, devido ao menor número de entraves legais para a aprovação dos empreendimentos, em comparação com a promoção de um loteamento, além de ausência de necessidade de doação de áreas para uso institucional ou de lazer para o poder público, e maximização do número de unidades habitacionais produzidas, dentre outras características.

Algumas fragilidades da HIS do MCMV observadas em Pelotas

Estes relatos nacionais expostos encontram correspondência em alguns exemplos de empreendimentos MCMV Faixa 1 analisados em Pelotas. A seguir – Figura 1 – são apresentados alguns destes empreendimentos (localizados no tecido urbano da cidade), suas principais características e problemas pós-ocupação (os quais são relacionados diretamente aos seus modelos de concepção e gestão condominial – a cargo dos próprios moradores).

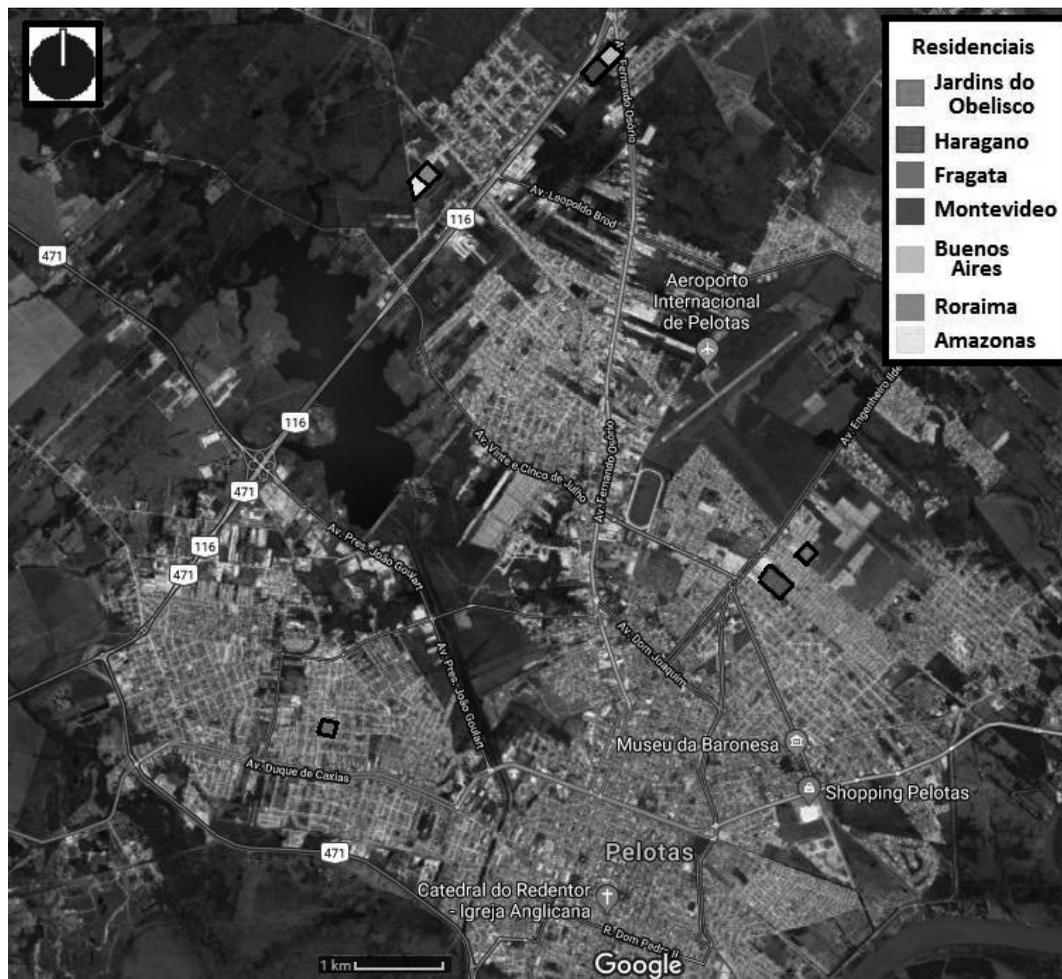


Figura 1. Localização dos empreendimentos MCMV Faixa 1 analisados. Fonte. Os autores.

Todos estes empreendimentos formam concebidos na forma de condomínios fechados. Os menores dos sete empreendimentos são os Jardins do Obelisco, Montevideo e Buenos Aires, com 240 unidades habitacionais. O Fragata possui 340 unidades habitacionais. Com exceção do Haragano, todos os outros são constituídos na forma de blocos de apartamentos de cinco pavimentos. Conforme a Figura 1, verifica-se que cinco dos sete empreendimentos estão localizados nas bordas do tecido urbano de Pelotas.

Em termos de oferta de infraestrutura adequada aos moradores, os Residenciais Roraima e Amazonas não possuem escolas próximas a sua localização sequer em um raio de 500 metros, assim como estão distantes mais de 1.200 metros do posto de saúde mais próximo, e distantes mais de 1.500 metros da área de lazer mais próxima. Os Residenciais Montevideo e

Buenos Aires estão distantes mais de 500 metros da área de lazer mais próxima (Pinto 2016).

De um modo geral, verifica-se que além de diversos dos empreendimentos estarem a uma distância inadequada de equipamentos públicos, os mesmos são posicionados em zonas periféricas do tecido urbano, dificultando para seus moradores o acesso a outros serviços básicos, na busca por melhor inserção e integração social. Agravando a situação, percebe-se que quatro destes sete empreendimentos (Montevideo e Buenos Aires; e Roraima e Amazonas) estão localizados de forma contígua no território, ampliando a ideia de empreendimentos de grande porte, já que estão localizados em terrenos vizinhos, e somados possuem, respectivamente, 480 e 560 unidades habitacionais. A Figura 2 demonstra os Residenciais Montevideo e Buenos Aires, e sua implantação contígua.



Figura 2. Residenciais Montevideo e Buenos Aires. Fonte. Os autores.

Esta forma de implantação contígua acentua os efeitos da segregação urbana, pois potencializa o número de famílias residindo em uma mesma região, aumentando a demanda por todos os tipos de serviços básicos necessários à adequada manutenção da qualidade de vida aos moradores locais. Os Jardins do Obelisco e Haragano, embora não localizados de forma contígua entre si ou a outros empreendimentos MCMV, têm próximos a si, em um raio de 600 metros, outros quatro empreendimentos MCMV, totalizando, juntamente com suas 240 e 280 unidades, respectivamente, 1.176 unidades habitacionais. Novamente os efeitos da segregação espacial são ampliados com este agrupamento de empreendimentos em zonas periféricas do tecido urbano da cidade.

Quanto aos problemas encontrados nos residenciais relacionados à gestão condominial dos empreendimentos, pode-se citar o Residencial Jardins do Obelisco, finalizado em 2011, como um dos casos mais problemáticos dentre os MCMV produzidos em Pelotas, assim como um exemplo de praticamente tudo o que não deve ocorrer quando se objetiva uma HIS de qualidade. Desde o começo de sua ocupação o Residencial apresentou problemas. Com menos de um ano, os moradores relataram que havia problemas com o sistema de esgotamento sanitário do Residencial. Em maio de 2014 essa situação se agravou, quando houve o vazamento e transbordamento do esgoto nas áreas externas aos blocos de apartamentos, criando “lagos” de esgoto em plena área de uso comum do condomínio, como ilustra a Figura 3, a seguir.



Figura 3. Esgoto a céu aberto em área interna do Jardins do Obelisco. Fonte. Os autores.

Este problema esteve sem solução por mais de cinco anos, com o agente financeiro e construtora se eximindo de qualquer atendimento. Apenas em 2017, após inúmeros impasses e reclamações, o poder público tomou a iniciativa de propor uma limpeza interna ao condomínio, combinada a uma tentativa de desobstrução das tubulações internas de esgoto, com o intuito de fazer com que este impasse tivesse fim. A resistência em agir anteriormente por parte do poder público se deu sob a alegação de que o espaço do condomínio é privado, e sobre este, a única jurisdição vigente é a do próprio condomínio, não justificando interferência e investimentos do poder público. Somente após ação do Ministério Público houve a mobilização da secretaria local de habitação para busca de soluções.

Além deste, o Jardins do Obelisco também apresenta problemas de portaria abandonada,

devido à inadimplência condominial dos moradores, que acarretou a desmobilização da empresa contratada para este fim e para a limpeza e manutenção das áreas condominiais. Este problema não é exclusivo deste empreendimento, constatou-se que o problema ocorre em pelo menos outros três Residenciais (Haragano, Buenos Aires e Montevideo), ou seja,

A insegurança também assola o Jardins do Obelisco. Devido à portaria abandonada, não há um controle das pessoas que transitam no interior do condomínio. Isso contribui para o aumento da insegurança. Todas essas situações contribuíram para, em março de 2015, um jovem morador do empreendimento, de 14 anos, ter sido espancado até à morte dentro do Residencial, por três outros jovens e um adulto que não eram moradores do local (Diário Popular 2016).

A insegurança parece presente na rotina dos empreendimentos Faixa 1 do MCMV, como também apontam Cardoso et al. (2013), em seus

estudos, para o MCMV na cidade do Rio de Janeiro. Além disso, outros são os exemplos de fragilidades encontradas nos empreendimentos analisados: pelo menos nos Jardins do Obelisco, Haragano, Fragata, Montevideo e Buenos Aires, foram encontradas edificações e equipamentos de uso comum depredados ou mutilados, como os salões de festas do Jardins do Obelisco, do Haragano e do Montevideo, ou alguns dos espaços das churrasqueiras do Fragata, ou nos equipamentos de recreação infantil em todos os residenciais.

A Figura 4, abaixo, ilustra alguns destes problemas. No Jardins do Obelisco ainda foi constatado acúmulo de lixo dentro e fora do condomínio, inadimplência condominial e furto de elementos e componentes de uso comum dos blocos de apartamentos (esquadrias das áreas de circulação vertical dos blocos). O problema do furto de esquadrias é extensivo ao Residencial Fragata. A Figura 5, abaixo, ilustra alguns destes outros problemas pós-ocupação encontrados.



Figura 4. Depredações nos salões de festas do Jardins do Obelisco (E e C) e Haragano (D). Fonte. Os autores.



Figura 5. Acúmulo de lixo externa e internamente ao Jardins do Obelisco (E e C) e furto das esquadrias nas áreas de uso comum (D). Fonte. Os autores.

Lições para serem tiradas e sugestões para melhores práticas (presentes e) futuras

Medvedovski et al. (2010) afirmam que a promoção da vida coletiva em um espaço conformado de forma privada pode limitar algumas ações que poderiam ser praticadas com o intuito de melhorar a vida dos moradores destes espaços, como a manutenção dos diversos espaços internos em melhores condições, qualificação dos espaços externos, ações do poder público municipal neste local, e promoção de maior segurança aos moradores, entre outros aspectos. É latente a ausência destes fatores nos exemplos analisados nesse trabalho.

Raquel Rolnik (2014) afirma que a execução do MCMV se caracteriza como uma proposta que não se integra aos desafios da cidade brasileira de enfrentamento do problema habitacional, pois objetiva, antes de tudo, uma produção em larga escala, sem articular-se com as realidades de cada local de implantação, inserindo empreendimentos isolados nas cidades e que partem de um modelo de produção preponderantemente na forma de propriedade privada condominial.

Andrade (2015) afirma que a promoção em condomínios fechados impõe inúmeras delimitações para seus moradores, inclusive no que tange a privatização da gestão ocorrida nessa conformação, reduzindo o papel dos governantes pela via da eliminação da gestão pública no interior desta configuração.

Para os empreendimentos do MCMV, a produção na forma de condomínios fechados trouxe muitos problemas e poucas soluções, pois a necessidade que é imposta à população moradora destes empreendimentos de pagamento de diversas taxas inerentes à forma de promoção e moradia em um condomínio, acarreta o aumento das despesas relacionadas com a moradia e crises na gestão condominial destes espaços, ocasionando inadimplências e conflitos internos. Sobretudo na Faixa 1 do MCMV esses aspectos causam maiores impactos. Além disso, a preferência por espaços periféricos na cidade favorece o fortalecimento de locais propícios a narcotraficantes e milícias, aumentando as situações de vulnerabilidades, desigualdades e violência urbana, conforme observado não somente nos exemplos trazidos neste trabalho, mas também em estudos realizados em outras localidades, como São Paulo (Rolnik 2014).

Destaca-se que o legado que empreendimentos deste tipo têm deixado à cidade se caracteriza como prejudicial tanto aos seus usuários diretos,

como ao município como um todo. A produção de condomínios fechados cria espaços de uso e gestão comuns, situados de forma intermediária entre o público e o privado. Estes espaços coletivos compreendem desde os acessos à edificação até os espaços exteriores com fins de congregação, lazer e atendimentos às condições de conforto, bem como o compartilhamento de estruturas técnicas de suporte das atividades da moradia. A presença de espaços e serviços coletivos na habitação leva à necessidade de entendimento dos processos de gestão dos espaços coletivos das HIS e das estruturas técnicas de suporte às atividades concernentes à moradia e seu contexto. A temática da gestão torna-se relevante pelas necessidades cada vez mais complexas de organização da etapa de uso, operação e manutenção da HIS. O condomínio desloca para a vida coletiva condominial temas que a esfera pública tem a obrigação legal de prover: pavimentação, limpeza, coleta de resíduos, segurança, distribuição de correspondências, regulamentação das relações entre o usuário e os espaços de uso comum, entre outros. Quanto ao município, este recebe a demanda por oferta de serviços de saúde e educação dos moradores destes condomínios sem ter recebido doação de terrenos para seu suporte, além de ter que resolver o impacto causado pela fragmentação do território urbano em guetos e do aumento da demanda sobre o sistema viário e o transporte público. À academia cabe acompanhar de forma crítica esse uso e a vida cotidiana dos novos condomínios e repensar, com a participação ativa de seus moradores, formas de inserção na vida realmente urbana.

Referências

- Andrade, Luciana da Silva. 2015. “É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV”. Em *Minha Casa... e a Cidade?*, 165-194. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Cardoso, Adauto Lúcio et al. 2013. “Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro”. Em *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*, 143-160. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- CBIC. 2019. “Dez anos de Minha Casa, Minha Vida e sua importância para a economia”. Acessado em 08 de dezembro de 2019. <https://cbic.org.br/industriaimobiliaria/2019/03/20/dez-anos-de-minha-casa-minha-vida-e-sua-importancia-para-a-economia-2/>.
- Cunha, Gabriel Rodrigues da. 2014. “O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP: Estado, Mercado, Planejamento Urbano e Habitação”. Tese de Doutorado, Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, Universidade de São Paulo.
- Diário Popular. 2016. “Adolescente de 14 anos morreu depois de ser violentamente espancado”. Acessado em 03 de maio de 2016. http://www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=OTY3MTg=&id_area=Nw=>.
- Fix, Mariana de Azevedo Barretto. 2011. “Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil”. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- G1. 2019. “Minha Casa Minha Vida deve ser dividido em dois novos programas habitacionais, diz ministro”. Acessado em 08 de dezembro de 2019. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/04/minha-casa-minha-vida-sera-dividido-em-dois-programas-habitacionais-diz-ministro.ghtml>.
- Medvedovski, Nirce Saffer et al. 2010. “Inserção urbana e terceirização da gestão no projeto de empreendimentos PAR”. Em *Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono*. 1ª ed. Lisboa: Anais do... CIHEL.
- Pequeno, Renato e Sara Vieira Rosa. 2015. “Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza”. Em *Minha Casa... e a Cidade?*, 131-164. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Pinto, Jones Vieira. 2016. “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana”. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas.
- Rolnik, Raquel. 2014. “Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser reavaliado – Nota pública da Rede Cidade e Moradia”. Acessado em 04 de maio de 2016. <https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>.
- Rufino, Maria Beatriz Cruz. 2015. “Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir dos eixos analíticos”. Em *Minha Casa... e a Cidade?*, 51-70. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Shimbo, Lúcia Zanin. 2010. “Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro”. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.
- Soraggi, Ana Carolina Maria e Jupira Gomes de Mendonça. 2013. “O Programa Minha Casa Minha Vida em Juatuba/MG: ampliação do mercado da moradia no espaço metropolitano periférico”. Em *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*, 93-113. Rio de Janeiro: Letra Capital.