OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

HABITAÇÃO e CIDADE

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: IMPACTOS URBANOS E SOCIAIS

RELATÓRIO FINAL

Coordenação:

Prof. Dr. Adauto Lucio Cardoso

Profa. Dra. Luciana Corrêa do Lago

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – NÚCLEO RIO DE JANEIRO
Núcleo de Pesquisa Habitação e Cidade

RELATÓRIO FINAL

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: IMPACTOS URBANOS E SOCIAIS

Coordenação:
Prof. Dr. Adauto Lucio Cardoso
Prof[a]. Dra. Luciana Corrêa do Lago

Relatório final da pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES nº11/2012, Linha Temática 1 - *Aspectos de desenho, implementação e avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida*

FEVEREIRO DE 2015

COORDENAÇÃO:

Prof. Dr. Adauto Lucio Cardoso

Profª. Drª. Luciana Corrêa do Lago

EQUIPE DE PESQUISA:

Samuel Thomas Jaenisch

Irene de Queiroz e Mello

Grazia de Grazia

Décio Rodrigues Nunes Junior

Ana Carolina Carracena de Souza

Fernanda Serrato Podzwato

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira

Giselle Mansur Batista

Nathan Ferreira da Silva

Vivian Santos da Silva

Isadora Vida Menfano

Vanise Pedreira Donda

Monaliza de Souza Ferreira

Rachel Araújo da Rocha

APOIO:

APOIO ADMINISTRATIVO:

Elizabeth Alves

Karoline de Souza

REDE DE PESQUISA MORADIA E CIDADE

Instituto de Arquitetura e Urbanismo – USP São Carlos

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP

Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Observatório das Metrópoles

Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – UFRJ

Grupo de Pesquisa Cidade, Habitação e Educação

Escola de Arquitetura – UFMG

Grupo Práxis – Práticas Sociais no Espaço Urbano

Departamento de Arquitetura – UFRN

Departamento de Arquitetura e Urbanismo – UFC

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFPA

Instituto Pólis

Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais

Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social – PUC-SP

CAPA: Flávia de Souza Araújo
REVISÃO E FORMATAÇÃO: Pedro Paulo Machado Bastos

Todas as imagens e mapas que constam neste relatório foram produzidos pela equipe do Observatório das Metrópoles – Núcleo Rio de Janeiro, a partir de dados produzidos pelos pesquisadores ou fornecidos pela Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. As exceções serão indicadas na legenda.

AGRADECIMENTOS

A equipe do Observatório das Metrópoles – Núcleo Rio de Janeiro gostaria de agradecer a todos aqueles que ajudaram na viabilização desta pesquisa, com suas contribuições e colaborações de diversas ordens, sem as quais este trabalho não teria sido possível.

Inicialmente cabe agradecer à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades pela iniciativa dessa chamada pública e pelos recursos financeiros disponibilizados para sua viabilização, bem como ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelos aportes complementares, além do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) pelo espaço físico e ambiente acadêmico fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

Cabe prestar também nossos sinceros agradecimentos a todos os agentes do setor público e privado (listados na introdução deste relatório) que aceitaram receber nossos pesquisadores e responder aos nossos questionamentos e indagações. Além deles, foi fundamental também a receptividade e disponibilidade dos síndicos e moradores de todos os empreendimentos pesquisados, que amigavelmente responderam aos nossos questionários.

Por fim, cabe agradecer a todos os membros da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia pelos intensos e instigantes debates feitos em conjunto ao longo deste período de pesquisa, e que certamente enriqueceram as reflexões que serão apresentadas neste relatório.

SUMÁRIO

ÍNDICE DE FIGURAS 11

ÍNDICE DE TABELAS 14

ÍNDICE DE MAPAS 19

ÍNDICE DE GRÁFICOS 23

ÍNDICE DE QUADROS 25

1. INTRODUÇÃO 26

2. APRESENTAÇÃO 32

3. METODOLOGIA 36

3.1. ANÁLISE DA INSERÇÃO URBANA 36

4. EIXO 1 – AGENTES E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA 57

4.1. A ESTRUTURA FORMAL DE ATRIBUIÇÕES E A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA 57

4.2. A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS AO PROGRAMA 64

4.3. A APROVAÇÃO DE PROJETOS 72

4.4. CONTRATAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA OBRA 83

4.5. O PÓS-OBRA 91

4.6. O TRABALHO SOCIAL 94

5. EIXO 2 - DEMANDA HABITACIONAL E A OFERTA DO PROGRAMA 103

5.1. TEMA I – DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES DO PMCMV E O *DÉFICIT* HABITACIONAL 103

5.2. ESTRUTURA DA DEMANDA 112

5.2.1. Cadastro 112

5.2.2. Resumo da Portaria nº 610 112

5.2.3. Queimados 115

5.2.4. Belford Roxo 116

5.2.5. Rio de Janeiro 118
5.2.6. Outras formas de acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida 125
5.3. TEMA II – PERFIL DOS MORADORES 125
5.3.1. Moradia Anterior 128
5.2.2. Características das famílias 138
5.3.3. Composição das famílias 139
5.3.4. Escolaridade 144
5.3.5. Renda 149
5.3.6. Situação de trabalho 160
6. EIXO 3 - SEGREGAÇÃO/INSERÇÃO URBANA E APROPRIAÇÃO DA CIDADE 168
6.1. TEMA I – ESCALA REGIONAL: INSERÇÃO DO PROGRAMA NA REGIÃO METROPOLITANA 168
6.1.1. Contexto estadual 168
6.1.2. Análise da escala metropolitana 175
6.1.3. Inserção urbana 192
6.1.4. Índice de Bem-Estar Urbano 197
6.2. TEMA II - ANÁLISE NA ESCALA DO MUNICÍPIO 206
6.2.1. Tamanho dos empreendimentos e contiguidade 216
6.3. TEMA III – ESCALA DO EMPREENDIMENTO: INSERÇÃO URBANA NOS QUATRO ESTUDOS DE CASO 228
6.3.1. Belford Roxo 231
6.3.2. Queimados 235
6.3.3. Rio de Janeiro 240
6.4. TEMA IV – AVALIAÇÃO DO ENTORNO 251
7. EIXO 4 - DESENHO/PROJETO/PRODUÇÃO 254
7.1. TEMA I – SOBRE A ADOÇÃO DA TIPOLOGIA “CONDOMÍNIO FECHADO” 254

7.2. TEMA II – AVALIAÇÃO DOS MORADORES A PARTIR DOS RESULTADOS OBTIDOS COM A APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS 288
7.2.1. A avaliação do condomínio e áreas comuns 288
7.2.2. Avaliação da Unidade Habitacional 294
8. EIXO 5 – POLÍTICA HABITACIONAL E REGULAÇÃO 299
8.1. O CONTEXTO GERAL DO PROGRAMA – DESENHO INSTITUCIONAL E ATENDIMENTO ÀS ÁREAS 299
8.2. A INSERÇÃO URBANA DOS NOVOS EMPREENDIMENTOS – NOVAS PERIFERIZAÇÕES 304
8.3. PROJETO E OBRA 308
8.4. A FORMA "CONDOMÍNIO" 311
8.5. TRABALHO SOCIAL 313
8.6. RECOMENDAÇÕES 315
LISTA DE ANEXOS 318
ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO PARA EMPREENDIMENTOS DA FAIXA 1 319
ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO PARA O EMPREENDIMENTO DA FAIXA 2 333
ANEXO 3 – MANUAL DE ORIENTAÇÃO PARA OS PESQUISADORES ... 345
ANEXO 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS SÍNDICOS 349
ANEXO 5 – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO RIO DE JANEIRO 355
ANEXO 6 – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE QUEIMADOS 434
ANEXO 7 – FICHA DE INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO 489
BIBLIOGRAFIA 492

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Desenho institucional da promoção pública de políticas de habitação de interesse social antes do Programa Minha Casa Minha Vida 28

Figura 2. Desenho institucional da promoção privada de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida para as Faixas 2 e 3 29

Figura 3. Desenho institucional da promoção privada de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida para a Faixa 1 29

Figura 4. Exemplo de empreendimentos contíguos no Bairro de Santa Cruz (Rio de Janeiro) 41

Figura 5. Exemplo de um agrupamento de empreendimentos no município de Queimados 42

Figura 6. Novas ruas sugeridas pela Prefeitura no projeto do empreendimento Parque Valdariosa em Queimados 76

Figura 7. Participação e concentração por empresa ou grupo econômico na construção de moradias do PMCMV na RMRJ. 80

Figura 8. Exemplo de empreendimento contíguo composto por seis contratos individuais (Santa Cruz) 220

Figura 9. Exemplo de empreendimento contíguo composto por quatro contratos individuais (Campo Grande) 220

Figura 10. Diagrama de espaços urbanizados e vazios no entorno dos condomínios San Carlo/San Francesco/San Marino 235

Figura 11. Diagrama de espaços urbanizados e vazios no entorno dos condomínios Valdariosa I, II, III 239

Figura 12. Diagrama de espaços urbanizados e vazios no entorno dos condomínios de Santa Cruz 244

Figura 14. Diagrama de espaços urbanizados e vazios no entorno dos condomínios do Bairro Carioca 249

Figura 15. Muro que divide os condomínios San Carlo e San Francesco (Belford Roxo) 255

Figura 16. Via de acesso aos condomínios San Carlo e San Francesco (Belford Roxo) 255

Figura 17. Detalhe para a diferença do nível da construção vizinha ao empreendimento 256

Figura 18. Delimitação dos condomínios que compõem empreendimento de Belford Roxo e indicação dos respectivos acessos..... 256
Figura 19. Hierarquia das vias internas do Condomínio Valdariosa II (Queimados) 257
Figura 20. Hierarquia das vias internas do Condomínio Aveiro 257
Figura 21. Condomínio Parque Valdariosa I (Queimados) visto da via pública 258
Figura 22. Vista geral dos empreendimentos de Queimados 258
Figura 23. Oferta de comércio e serviços na via de acesso aos condomínios de Santa Cruz 259
Figura 24. Oferta de comércio e serviços na via de acesso aos condomínios de Santa Cruz 259
Figura 25. Delimitação dos condomínios que compõem empreendimento de Santa Cruz e indicação dos respectivos acessos. 260
Figura 26. Delimitação dos condomínios que compõem empreendimento de Queimados e indicação dos respectivos acessos.. 260
Figura 27. Oferta de comércio e serviços no interior de um dos apartamentos dos condomínios de Santa Cruz 261
Figura 28. Oferta de comércio e serviços no interior de um dos apartamentos dos condomínios de Santa Cruz 261
Figura 29. Oferta de serviços de manicure em apartamento do Bairro Carioca 262
Figura 30. Oferta de serviços de barbearia no Bairro Carioca 262
Figura 31. Oferta de serviços de moto-taxi no Bairro Carioca 262
Figura 32. Oferta de serviços de lava-jato no Bairro Carioca 262
Figura 33. Vias internas do Bairro Carioca 263
Figura 34. Vias internas do Bairro Carioca 263
Figura 35. Delimitação dos condomínios que compõem o Bairro Carioca e indicação dos respectivos acessos. 264
Figura 36. Passagem criada pelos moradores em cerca do Bairro Carioca 265
Figura 37. Vias de acesso aos equipamentos públicos do Bairro Carioca 265
Figura 38. Planta de implantação do Grupo Esperança..... 266
Figura 39 - Local de concentração de usuários de crack na via de acesso ao Bairro Carioca..... 281

Figura 40 - Referências ao grupo criminoso “Comando Vermelho” na fachada de um dos blocos do Bairro Carioca. 281
Figura 41. Placa com aviso sobre os riscos da estrutura autoportante em um dos condomínios de Santa Cruz 287

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Perguntas sobre realização do Trabalho Social no PMCMV nos quatro estudos de caso 100
Tabela 2. Composição do Déficit Habitacional de 2010 104
Tabela 3. Metas e unidades contratadas por UF na Fase 1 do PMCMV 105
Tabela 4. Diretrizes e unidades contratadas por UF na fase 2 do PMCMV até 30/08/2013 106
Tabela 5. Impacto do Programa Minha Casa Minha Vida no total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro 108
Tabela 6. Motivo das Remoções entre 2009 e abril de 2012, segundo a SMH 122
Tabela 7. Forma de acesso ao domicílio nos empreendimentos da faixa 1.... 127
Tabela 8. Situação de propriedade dos imóveis por empreendimento 127
Tabela 9. Situação de propriedade do imóvel em relação à forma de acesso ao domicílio no caso controle 128
Tabela 10. Tipo de ocupação da moradia anterior em relação à forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos da Faixa 1 129
Tabela 11. Tipologia da moradia anterior dos empreendimentos de faixa 1 . 132
Tabela 12. Tipo de ocupação da moradia anterior por empreendimento 134
Tabela 13. Acesso ao domicílio anterior por forma de acesso ao domicílio entre os empreendimentos de Faixa 1 137
Tabela 14. Forma de acesso ao domicílio anterior por empreendimento 138
Tabela 15. Tipologia familiar por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1 139
Tabela 16. Tipologia familiar por forma empreendimento 140
Tabela 17. Número de pessoas por famílias em relação à forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1 141
Tabela 18. Número de pessoas por famílias por empreendimento 142
Tabela 19. Famílias com pelo menos uma pessoa com necessidades especiais 142
Tabela 20. Grau de escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais por empreendimento 145

Tabela 21. Grau de escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de faixa 1 146
Tabela 22. Pessoas que estudam atualmente por faixa etária nos empreendimentos de faixa 1 147
Tabela 23. Pessoas que estudam atualmente por faixa etária no caso controle 148
Tabela 24. Renda familiar em faixas de salários-mínimos por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1 150
Tabela 25. Renda familiar em faixas de valores absolutos por empreendimentos de Faixa 1 153
Tabela 26. Renda familiar em faixas de valores absolutos por forma de acesso ao domicílio no caso controle 154
Tabela 27. Se os titulares ou responsáveis pelos domicílios recebem bolsa do governo por empreendimento 155
Tabela 28. Se os titulares ou responsáveis pelos domicílios recebem alguma bolsa do governo por forma de acesso ao domicílio nos empreendimentos de faixa 1 156
Tabela 29. Renda per capita por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de faixa 1 157
Tabela 30. Renda per capita por empreendimentos de Faixa 1 158
Tabela 31. Situação de trabalho de pessoas com 16 anos ou mais por empreendimento 161
Tabela 32. Situação de trabalho de pessoas com 16 anos ou mais por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos da Faixa 1 162
Tabela 33. Situação de trabalho dos titulares e responsáveis por domicílios não próprios por empreendimento 164
Tabela 34. Distribuição do número de unidades contratadas pelo MCMV por região 169
Tabela 35. Dez municípios que mais concentraram unidades contratadas pelo MCMV 169
Tabela 36. Distribuição dos municípios por faixas de número de unidades contratadas 169
Tabela 37. Variação no número de unidades contratadas em cada região entre as duas fases do Programa 173

Tabela 38. Distribuição das unidades contratadas em cada Área de Planejamento da cidade do Rio de Janeiro por Faixa de Renda 182
Tabela 39. Distribuição das unidades contratadas por em cada Área de Planejamento da cidade do Rio de Janeiro por Fase do Programa 184
Tabela 40. Distribuição das unidades contratadas por Faixa de Renda em cada município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. 186
Tabela 41. Distribuição das unidades contratadas em cada fase do Programa Minha Casa Minha Vida pelos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro 188
Tabela 42. Distribuição dos empreendimentos contratados na RMRJ em cada Faixa de Renda pelas cinco faixas de cada dimensão calculada para o Índice de Bem-Estar Urbano. 197
Tabela 43. Média de unidades por empreendimento em cada fase do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 217
Tabela 44. Distribuição das unidades produzidas para cada faixa de renda por tamanho do empreendimento..... 217
Tabela 45. Distribuição das unidades produzidas por empreendimentos contíguos e não-contíguos 221
Tabela 46. Percentual de unidades habitacionais localizadas em empreendimentos contíguos e não-contíguos por Faixa de Renda do beneficiário 222
Tabela 47. Comparação entre a média de unidades por empreendimento considerando o número oficial de contratos efetivados junto à CAIXA e após a simulação que juntou os empreendimentos contíguos 224
Tabela 48. Comparação entre a distribuição das unidades habitacionais por faixa de tamanho do empreendimento considerando o número oficial de contratos efetivados junto à CAIXA e após a simulação que juntou os empreendimentos contíguos..... 224
Tabela 49. Relação tempo médio de espera do transporte coletivo x tempo de deslocamento até o ponto mais próximo de transporte para os moradores dos condomínios San Carlo/San Francesco/San Marino. 233
Tabela 50. Tempo de deslocamento casa-trabalho-casa e casa-atividade-casa dos moradores para os moradores dos condomínios San Carlo/San Francesco/San Marino (considerando apenas as respostas válidas) 234

Tabela 51. Relação tempo médio de espera do transporte coletivo x tempo de deslocamento até o ponto mais próximo de transporte para os moradores dos condomínios Valdariosa I, II, III 237
Tabela 52. Tempo de deslocamento casa-trabalho-casa e casa-atividade-casa dos moradores para os moradores dos condomínios Valdariosa I, II, III (considerando apenas as respostas válidas)..... 238
Tabela 53. Relação tempo médio de espera do transporte coletivo x tempo de deslocamento até o ponto mais próximo de transporte para os moradores dos condomínios de Santa Cruz 243
Tabela 54. Tempo de deslocamento casa-trabalho-casa e casa-atividade-casa dos moradores para os moradores dos condomínios de Santa Cruz (considerando apenas as respostas válidas) 243
Tabela 55. Relação tempo médio de espera do transporte coletivo x tempo de deslocamento até o ponto mais próximo de transporte para os moradores dos condomínios do Bairro Carioca..... 248
Tabela 56. Tempo de deslocamento casa-trabalho-casa e casa-atividade-casa dos moradores para os moradores dos condomínios do Bairro Carioca (considerando apenas as respostas válidas)..... 248
Tabela 57. Índices de percepção de oferta de serviços no entorno do empreendimento e da moradia anterior 252
Tabela 58. Percentual de domicílios de cada empreendimento onde as famílias exercem algum tipo de atividade de trabalho e renda. 262
Tabela 59. Comparação entre os gastos das famílias beneficiárias com luz e gás antes e depois da mudança para os empreendimentos de Faixa 1 271
Tabela 60. Comparação entre os gastos das famílias beneficiárias com luz e gás antes e depois da mudança para o caso controle 272
Tabela 61. Comprometimento da renda com gastos referentes à moradia por forma de acesso à moradia nos empreendimentos de Faixa 1..... 273
Tabela 62. Comprometimento da renda com gastos referentes à moradia por faixas de renda nos empreendimentos de Faixa 1 274
Tabela 63. Comprometimento da renda com gastos referentes à moradia por forma de acesso ao domicílio no caso controle 275
Tabela 64. Distribuição das famílias de cada empreendimento por tipologia 284

Tabela 65. Distribuição das famílias de cada empreendimento por número de indivíduos 284
Tabela 66. Número ideal de dormitórios por empreendimento..... 286
Tabela 67. Percentual relativo ao conhecimento dos entrevistados de cada empreendimento sobre o que é "estrutura autoportante"..... 286
Tabela 68. Categorias mais acionadas na pergunta "o que mais gosta no condomínio?" nos quatro estudos de caso e no caso controle. 289
Tabela 69. Categorias mais acionadas na pergunta "o que menos gosta no condomínio?" nos quatro estudos de caso e no caso controle. 290
Tabela 70. Utilização dos equipamentos de uso comum nos quatro estudos de caso 291
Tabela 71. Utilização dos equipamentos de uso comum no caso controle 291
Tabela 72. Percentual de entrevistados que já fizeram alguma reclamação sobre o condomínio. 292
Tabela 73. Percentual de entrevistados que já pensaram em se mudar do condomínio 293
Tabela 74. Motivos que levaram a pensar em se mudar do condomínio 293
Tabela 75. Percentual de entrevistados que já tiveram a ocorrência dos problemas listados em sua residência 294
Tabela 76. Percentual de entrevistados de cada empreendimento que já tiveram a ocorrência de problemas ligados à construção/estrutura em sua residência 295
Tabela 77. Avaliação da distribuição dos cômodos por empreendimento 295
Tabela 78. Adequação da área do apartamento à mobília que os beneficiários possuíam em sua antiga residência 296
Tabela 79. Avaliação do tamanho do apartamento por empreendimento 296
Tabela 80. Sente falta de algum cômodo que existia no domicílio anterior?. 297
Tabela 81. Local onde os entrevistados preferem morar..... 297
Tabela 82. Local onde os entrevistados preferem morar por local anterior de moradia. 297

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Locais de origem das famílias beneficiárias do empreendimento de Belford Roxo 131

Mapa 2. Locais de origem das famílias beneficiárias do empreendimento de Queimados. 132

Mapa 3. Locais de origem das famílias beneficiárias do Bairro Carioca..... 133

Mapa 4. Locais de origem das famílias beneficiárias do empreendimento de Santa Cruz 135

Mapa 5. Locais de origem das famílias beneficiárias do caso controle, de faixa 2 136

Mapa 6. Distribuição das unidades contratadas por município..... 172

Mapa 7. Municípios atendidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida 1 ... 173

Mapa 8. Municípios atendidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida 2 ... 174

Mapa 9. Localização do único empreendimento contratado pelo MCMV Entidades na RMRJ 177

Mapa 10. Ilustração dos três eixos de expansão do Programa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 179

Mapa 11. Localização dos empreendimentos por Faixa de Renda em relação às centralidades do município do Rio de Janeiro..... 183

Mapa 12. Localização dos empreendimentos por Faixa de Renda no município do Rio de Janeiro 184

Mapa 13. Localização dos empreendimentos por Fase do Programa no município do Rio de Janeiro..... 185

Mapa 14. Localização dos principais grandes projetos de investimento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 190

Mapa 15. Concentração de Unidades Habitacionais por município da RMRJ (e AP no município do Rio de Janeiro) com localização dos empreendimentos..... 191

Mapa 16. Concentração de Unidades Habitacionais por município da RMRJ (e AP no município do Rio de Janeiro) com localização dos empreendimentos por fase do Programa..... 192

Mapa 17. Distribuição dos empreendimentos contratados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro por faixa de renda. Destaque para a evolução das áreas de concentração da Faixa 01 entre a fase 1 do MCMV e ao fase 2 do Programa 195

Mapa 18. Distribuição dos empreendimentos contratados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro por faixa de renda. Destaque para a evolução das áreas de concentração das Faixas 02 e 03 entre a fase 1 do MCMV e a fase 2 do Programa 196

Mapa 19. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Mobilidade Urbana do IBEU** 201

Mapa 20. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Infraestrutura Urbana do IBEU** 202

Mapa 21. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Condições Ambientais Urbanas do IBEU** 203

Mapa 22. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Condições Habitacionais Urbanas do IBEU** 204

Mapa 23. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Atendimento a Serviços Coletivos Urbanos do IBEU** 205

Mapa 24. Mapa com distribuição do percentual de desocupados dentre as Pessoas Economicamente Ativas por AED no município de Belford Roxo 207

Mapa 25. Mapa com distribuição do percentual de pessoas com nível superior por AED no município de Belford Roxo 208

Mapa 26. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento acima de 5 SM por AED no município de Belford Roxo 208

Mapa 27. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento até 1 SM por AED no município de Belford Roxo 209

Mapa 28. Mapa com distribuição do percentual de desocupados dentre as Pessoas Economicamente Ativas por AED no município de Queimados 209

Mapa 29. Mapa com distribuição do percentual de pessoas com nível superior por AED no município de Queimados 210

Mapa 30. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento acima de 5 SM por AED no município de Queimados 210

Mapa 31. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento até 1 SM por AED no município de Queimados 211

Mapa 32. Mapa com distribuição do percentual de desocupados dentre as Pessoas Economicamente Ativas por AED no município do Rio de Janeiro..... 212
Mapa 33. Mapa com distribuição do percentual de pessoas com nível superior por AED no município do Rio de Janeiro 213
Mapa 34. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento acima de 5 SM por AED no município do Rio de Janeiro 213
Mapa 35. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento até 1 SM por AED no município do Rio de Janeiro..... 214
Mapa 36. Mapa com distribuição do rendimento nominal mensal domiciliar médio por AED no município do Rio de Janeiro 214
Mapa 37. Mapa com distribuição do rendimento nominal mensal domiciliar médio por AED na Região Metropolitana do Rio de Janeiro..... 215
Mapa 38. Distribuição dos empreendimentos com mais de 400 Unidades Habitacionais sobre a área urbanizada da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.... 218
Mapa 39. Distribuição dos empreendimentos da Faixa 1 sobre a área urbanizada da Região Metropolitana do Rio de Janeiro..... 219
Mapa 40. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 225
Mapa 41. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida no Bairro de Campo Grande (Rio de Janeiro)..... 226
Mapa 42. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida nos bairros de Santa Cruz, Paciência e Cosmos (Rio de Janeiro) 226
Mapa 43. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro 227
Mapa 44. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida no município de Queimados..... 227
Mapa 45. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida no município de Belford Roxo 228

Mapa 46. Localização dos quatro estudos de caso 231
Mapa 47. Descrição das atividades identificadas no entorno dos condomínios San Carlo/San Francesco/San Marino 232
Mapa 48. Local de trabalho dos moradores dos condomínios San Carlo/San Marino/San Francesco 233
Mapa 49. Descrição das atividades identificadas no entorno dos condomínios Valdariosa I, II, III 236
Mapa 50. Local de trabalho dos moradores dos condomínios Valdariosa 1, Valdariosa 2 e Valdariosa 3. 237
Mapa 51. Mapa do zoneamento do município de Queimados com a localização dos empreendimentos contratados pelo MCMV no município. 239
Mapa 52. Local de trabalho dos moradores dos condomínios de Santa Cruz. 242
Mapa 53. Local de estudo dos moradores dos condomínios de Santa Cruz. . 243
Mapa 54. Descrição das atividades identificadas no entorno dos condomínios de Santa Cruz 245
Mapa 55. Local de trabalho dos moradores do Bairro Carioca 247
Mapa 56. Local de estudo dos moradores do Bairro Carioca 247
Mapa 57. Descrição das atividades identificadas no entorno dos condomínios do Bairro Carioca 250
Mapa 58. Favelas, outros conjuntos habitacionais e principais vias de transporte identificadas no entorno dos condomínios do Bairro Carioca 250

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Produção do Programa de Arrendamento Residencial de 1999 a 2008 por município 111

Gráfico 2. Tipologia de moradia anterior por forma de acesso ao domicílio nos empreendimentos de Faixa 1 130

Gráfico 3. Tipologia da moradia anterior por forma de acesso ao domicílio no caso controle 130

Gráfico 4. Faixas etária e sexo dos titulares ou responsáveis pelo domicílio nos empreendimentos de Faixa 1 143

Gráfico 5. Faixas etárias e sexo dos titulares ou responsáveis pelo domicílio no caso controle 144

Gráfico 6. Escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais por faixa etária nos empreendimentos de Faixa 1 148

Gráfico 7. Escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais por faixa etária no caso controle 149

Gráfico 8. Distribuição geral das famílias por faixa de renda com salários-mínimos da faixa 1 e por empreendimento 151

Gráfico 9. Distribuição das famílias do caso controle por faixa de renda com salários-mínimos forma de acesso ao domicílio 152

Gráfico 10. Renda mensal e escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais nos empreendimentos de faixa 1 159

Gráfico 11. Renda mensal e escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais no caso controle 160

Gráfico 12. Escolaridade e situação de trabalho dos empreendimentos de faixa 1: adultos a partir de 17 anos 166

Gráfico 13. Situação de trabalho por escolaridade dos adultos a partir de 17 anos no caso controle 167

Gráfico 14. Percentual de unidades contratadas por faixa de renda em cada fase do programa no Estado do Rio de Janeiro 175

Gráfico 15. Percentual de unidades contratadas por faixa de renda em cada fase do Programa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 176

Gráfico 16. Percentual de unidades contratadas por modalidade em cada fase do Programa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 177

Gráfico 17. Variação do número de unidades contratadas entre as duas fases do Programa por município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro 189
Gráfico 18. Variação na soma total dos gastos de moradia antes e depois da mudança nos empreendimentos de Faixa 1 e no caso controle 269
Gráfico 19. Variação nos gastos de moradia antes e depois da mudança nos empreendimentos da Faixa 1 269
Gráfico 20. Variação nos gastos de moradia antes e depois da mudança no caso controle 270

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Projetos integrantes da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia 34
Quadro 2. Escala Regional 39
Quadro 3. Escala dos municípios 43
Quadro 4. Roteiro para a avaliação da legislação municipal 44
Quadro 5. Matriz de avaliação 45
Quadro 6. Informações sobre os estudos de caso da pesquisa 47
Quadro 7. Amostras definidas por estudo de caso 49
Quadro 8. Erro padrão máximo da pesquisa em cada empreendimento e no total 50

1. INTRODUÇÃO

Em março de 2009, no bojo de um conjunto de medidas econômicas adotadas pelo governo federal para enfrentar a crise econômica internacional que atingiu a economia brasileira a partir do segundo semestre de 2008, foi lançado um novo programa habitacional, de amplo alcance, com o objetivo de produzir, em 3 anos, 1 milhão de novas moradias: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Esse Programa, gestado no seio dos núcleos de poder mais próximos da Presidência – a Casa Civil, chefiada pela então futura Presidente da República, Dilma Rousseff, e pelo Ministério da Fazenda – foi, ao que tudo indica, concebido pelas organizações empresariais do setor da construção civil e apresentado à Casa Civil. Uma vez absorvido pelo governo, como uma estratégia anticíclica de enfrentamento da crise[1], o Programa parece ter passado por alguns ajustes a partir de propostas do Ministério das Cidades, entre elas a ampliação (ou a criação) de uma faixa de atendimento destinada aos setores de mais baixa renda, com subsídio integral[2]; à criação do Fundo Garantidor para reduzir o risco dos financiamentos; à criação da modalidade Entidades, que viria a substituir o Programa Crédito Solidário; à Ação Produção Social da Moradia (FNHIS); entre outras.

O Programa foi aprovado pela Medida Provisória nº 459, publicada em 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009, e pelo Decreto nº 6962, de 17 de setembro de 2009. Para a realização da meta de construção de um milhão de moradias, foram alocados R$ 34 bilhões. Desse total, R$ 25,5 bilhões originavam-se do Orçamento Geral da União e R$ 7,5 bilhões do FGTS. Foi ainda previsto um investimento adicional de R$ 1 bilhão para complementação de infraestrutura urbana a ser distribuído através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para famílias com renda equivalente a até 3 salários-mínimos na data da edição da MP, a meta era construir 400 mil unidades através do Fundo de Arrendamento Residencial, do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes. Para famílias com renda equivalente a até 6 salários-mínimos (na data da edição da MP), a meta também era construir 400 mil unidades por intermédio do

[1] Diferentemente do ocorrido em relação a crises anteriores, o Governo do Presidente Lula adotou medidas heterodoxas para enfrentar a crise, como a expansão do crédito nos bancos públicos e a manutenção dos investimentos previstos pelos órgãos estatais, além dos pacotes de ajuda aos setores em dificuldade. Ver, a respeito, Cardoso e Leal (2011).

[2] Segundo Bonduki (2010), a proposta original do setor contemplava apenas os setores médios e foi a partir de proposta da Secretaria de Habitação que foi incluída a Faixa 1 destinada aos segmentos de renda até 3 salários-mínimos, com subsídio integral.

Programa Nacional de Habitação Urbano – PNHU e do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR/Grupos 2 e 3. Já para as famílias com renda equivalente a 6 a 10 salários-mínimos (na data da edição da MP), o objetivo era construir 200 mil unidades com financiamento do FGTS, sendo concedidos, também, benefícios indiretos representados pela redução dos custos de seguro e pelo acesso ao Fundo Garantidor de Habitação. A prestação mensal para famílias com renda inferior a 3 salários-mínimos seria de R$ 50,00, considerada como pagamento simbólico, já que o Programa previa para essa faixa um subsídio integral. Os recursos do PMCMV foram distribuídos pelas diversas unidades da federação a partir de cotas máximas de contratação proporcionais à estimativa do *déficit* habitacional, segundo estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro (FJP). A partir das cotas estabelecidas, o acesso aos recursos dependeria da demanda a ser apresentada pelas empresas e aprovada pela Caixa Econômica Federal.

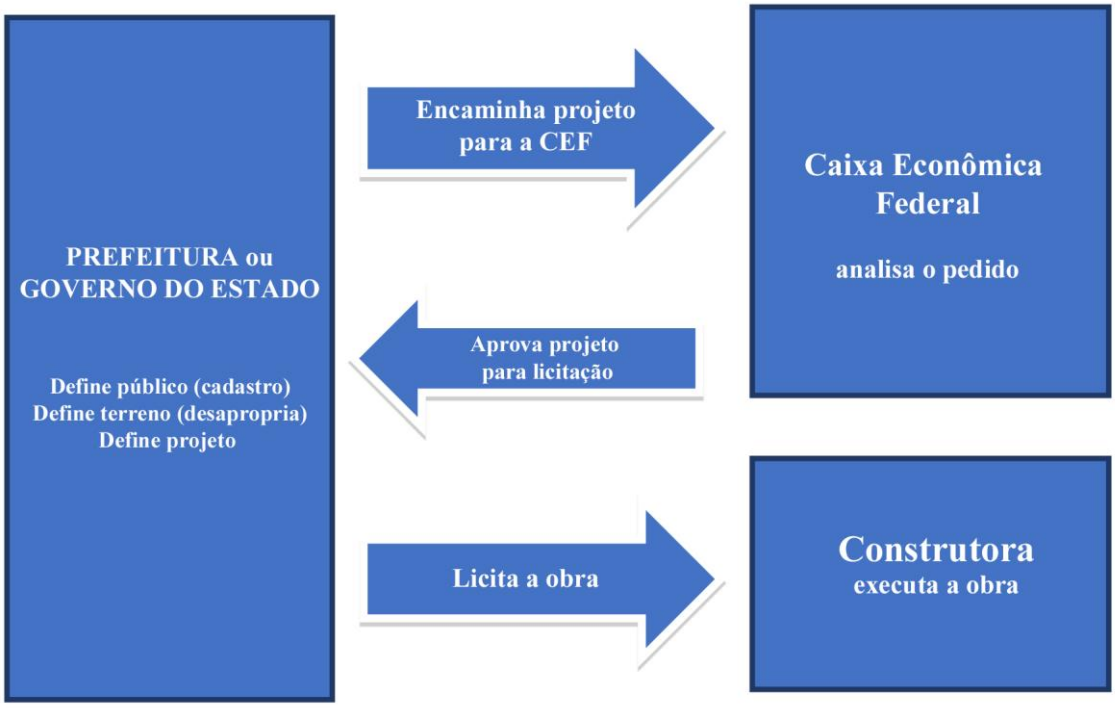
O PMCMV se estruturou operacionalmente a partir das modalidades de subprogramas (PNHU, PNHR, PMCMV Entidades, PMCMV abaixo de 50 mil habitantes) e pelas faixas de renda (as de até R$ 1.395,00; até R$ 2.790,00; e entre R$ 2.790,00 e R$ 4650,00)[3]. Na concepção original do Programa, a Faixa 2 (de até R$ 2.790,00) era pensada para atender à população com salários entre R$ 1.395,00 e R$ 2.790,00. No entanto, com o andamento das contratações, verificou-se que parte da população com renda inferior a R$ 1.395,00 buscou acesso ao Programa através do financiamento da Faixa 2. Isso significa que esses setores estão "abrindo mão" da possibilidade de um subsídio integral em troca de um subsídio parcial. As razões para a ocorrência desse fato não são claras, mas, considerando-se que o acesso à faixa 1 passa pelo cadastro, feito pelas administrações municipais e por determinados critérios de prioridade além do sorteio, é uma hipótese plausível que famílias com vínculo salarial estável e eventualmente com poupança prévia busquem uma solução que tenha a vantagem da rapidez e da "escolha" (relativa às ofertas disponíveis) do empreendimento (e, portanto, da localização). Para famílias pressionadas pelo pagamento de aluguel ou por outras situações de moradia precária, essa pode ser uma estratégia mais interessante.

Um fator importante a ser considerado diz respeito à forte mudança de rumos operada pelo Programa sobre a forma como vinha sendo conduzida a política habitacional desde a criação do Ministério das Cidades. Todo o arcabouço institucional montado a partir de 2003, e que seguia tendências já delineadas anteriormente

[3] Na segunda fase do programa, lançada em 2011, esses valores foram atualizados, sendo alterados, respectivamente, para R$ 1.600,00, R$ 3.100,00 e R$ 5.000,00.

(CARDOSO; ARAGÃO, 2013), tinha o município como elemento central na política de habitação de interesse social. As propostas da Política Nacional de Habitação, divulgadas em 2004, e referendadas na Lei nº 11.124, de 2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), já apontavam para essa tendência. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elaborado no período anterior à crise econômica, mantinha e aprofundava essa visão. Com o lançamento do PMCMV, no entanto, o município deixa de ser o principal agente de promoção da política de habitação de interesse social local e passa a ator coadjuvante, basicamente como responsável pela elaboração dos cadastros de beneficiários e como ente (indiretamente) regulador[4], enquanto responsável pela legislação urbanística e, portanto, pela aprovação dos projetos. Já o setor privado passa a ser o elemento central, como agente promotor, definindo a localização e o projeto dos futuros empreendimentos. A Figura 1, a Figura 2 e a Figura 3 mostram o papel dos agentes nos dois modelos.

Figura 1. Desenho institucional da promoção pública de políticas de habitação de interesse social antes do Programa Minha Casa Minha Vida



[4] O papel de regulação do sistema cabe efetivamente à Caixa, segundo as normativas gerais estabelecidas pelo Ministério das Cidades detalhadas em procedimentos operacionais a partir das normas internas da Caixa.

Figura 2. Desenho institucional da promoção privada de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida para as Faixas 2 e 3

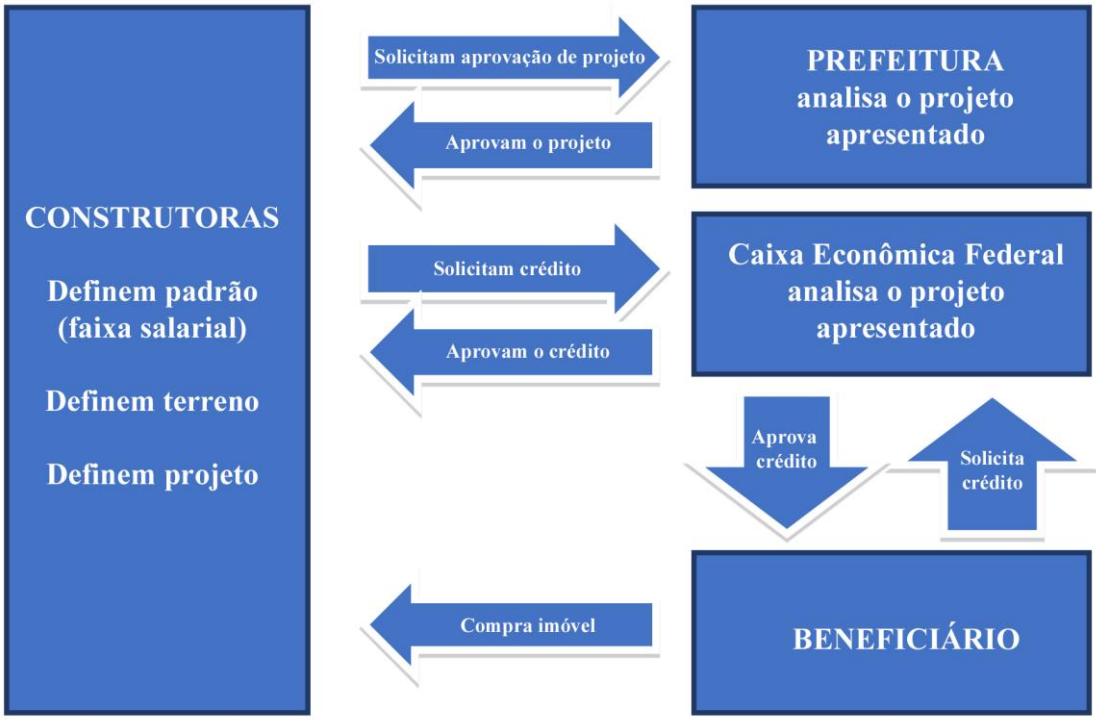
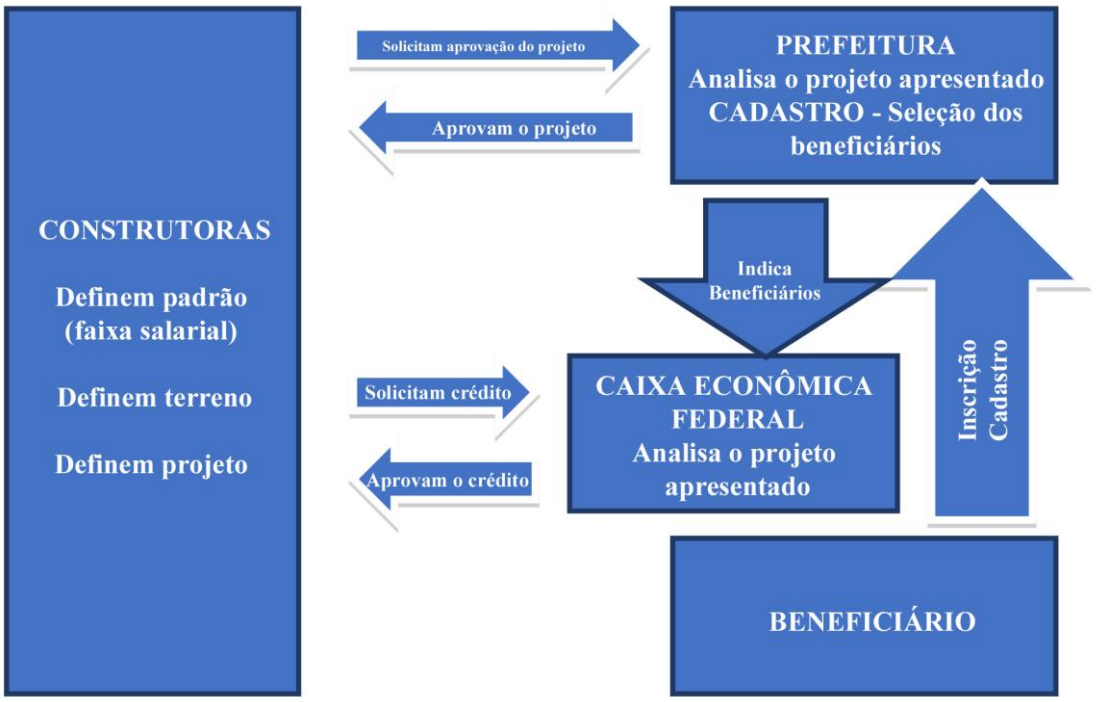


Figura 3. Desenho institucional da promoção privada de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida para a Faixa 1



O lançamento do Programa foi saudado pelo setor empresarial e apoiado pelos movimentos populares, bem como pelos representantes dos governos subnacionais presentes no Conselho das Cidades. Pesquisas de opinião realizadas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e disponibilizadas no *site* do governo mostraram que, de imediato, o Programa alcançou uma forte repercussão na opinião pública[5].

Já o setor acadêmico reagiu de forma distinta. Por um lado, houve uma avaliação positiva em relação ao porte do Programa e ao volume de subsídios a ele alocados. Conforme transparece na declaração de Ermínia Maricato (2009), ainda no calor da hora:

> Entre 1990 e 2000, a população brasileira cresceu 1,4%, e a das favelas mais de 4%. Então todo investimento que ataque de frente esse déficit será bem-vindo. Ele é tão gigantesco que é preciso fazer o máximo que der. E o Programa Minha Casa, Minha Vida tem uma faceta interessante. Por causa da crise financeira, o Brasil teve um rombo terrível no nível de emprego no final do ano passado. E o programa pretende contribuir para reverter essa queda. É uma medida que merece aplausos.

Os elementos destacados por Maricato na citação acima são os mais relevantes nas avaliações positivas. Do ponto de vista da economia, o lançamento do Programa se alinhava com as medidas anticíclicas empreendidas pelo governo no enfrentamento da crise econômica, que contrastaram fortemente com as estratégias conservadoras e recessivas adotadas pelos governos anteriores. Já na perspectiva da política habitacional, o volume de subsídios que se propunha adotar era inédito, o que permitiria que os programas oficiais pudessem efetivamente atingir a população de mais baixa renda, o que vinha ao encontro das propostas da Reforma Urbana e dos movimentos de moradia.

Mas, ao lado dessas leituras mais otimistas, outras análises permitiram identificar algumas dimensões que, segundo alguns críticos (BONDUKI, 2009; FIX; ARANTES, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009), estariam sendo mal equacionadas pelo Programa. Podemos sintetizar essas críticas em oito pontos: (i) a falta de articulação do

[5] Ver <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-anteriores>, consultado em 30 de novembro de 2014. Além da repercussão inicial, que indicava que o Programa era conhecido por uma faixa expressiva da população logo após o seu lançamento, pesquisas posteriores indicaram que PMCMV é o Programa que apresentava, em 2011, o mais elevado grau de conhecimento pela população (cerca de 80%) e também maior grau de aprovação entre os que o conheciam, em níveis semelhantes ao Programa Bolsa Família.

Programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS, e (viii) a perda do controle social sobre a sua implementação. Além desses pontos, uma questão destacada em um momento posterior, a partir da entrega dos primeiros empreendimentos, foi sobre a utilização do modelo de organização e gestão condominial.

No bojo dessas críticas, e com os primeiros resultados marcando a paisagem das cidades, começa a ficar claro que os novos empreendimentos estavam situados em áreas periféricas, muitas vezes fora da mancha de urbanização ou nas suas margens, e em localizações que apresentavam deficiências na oferta de equipamentos e de serviços urbanos. Colocou-se em evidência, entre outros, o tema dos transportes e da mobilidade, que se acentuava pela sua localização periférica. Além do problema do acesso aos serviços, a forte dinâmica de construção dos novos empreendimentos em áreas já carentes de serviços e concentrando uma população de baixa renda trazia também, de volta, o debate sobre a segregação: a possibilidade de criação de enormes áreas ocupadas de forma homogênea por uma população com um mesmo perfil social e de renda, tema bastante debatido no cenário internacional. É neste sentido que a avaliação sobre a inserção urbana dos novos empreendimentos aparece como tema relevante para a pesquisa acadêmica, bem como para o debate público sobre as possibilidades de revisão ou de aperfeiçoamento da política habitacional em curso.

A partir do lançamento da primeira edição do Programa, a equipe do governo responsável pela sua condução vem buscando alterar a sua regulamentação, de forma a atender em alguma medida às críticas e buscando corrigir os rumos sem, no entanto, alterar de forma significativa o desenho original. É, deste modo, que foi lançado em 2013 um edital pelo Ministério das Cidades e pelo CNPq cujo objetivo consistia em fomentar pesquisas voltadas especificamente para avaliar os impactos do Programa e propor alternativas para o seu desenvolvimento futuro. Como resposta a esse edital, o Observatório das Metrópoles IPPUR/UFRJ montou um projeto visando avaliar os impactos do Programa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, especificamente no que diz respeito à inserção urbana dos empreendimentos e ao papel dos agentes na sua operacionalização.

2. APRESENTAÇÃO

O presente texto tem por objetivo apresentar os resultados finais do projeto "Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais", desenvolvido pela equipe do Observatório das Metrópoles – Rio de Janeiro sob a coordenação dos professores Adauto Lucio Cardoso e Luciana Côrrea do Lago. Esse projeto foi apresentado em resposta à Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012, tendo sido submetido para desenvolver a Linha Temática 1 - Aspectos de desenho, implementação e avaliação do PMCMV, particularmente no tocante aos itens (d) Impactos sociais e econômicos nas famílias beneficiárias do PMCMV; e (f) Impactos urbanos e ambientais dos empreendimentos produzidos por meio do PMCMV.

O projeto colocava, de forma mais detalhada, como objetivos gerais:

- Desenvolver uma análise do padrão de inserção urbana dos empreendimentos produzidos no âmbito do PMCMV no território dos municípios selecionados, de forma a caracterizar o impacto urbano dos empreendimentos produzidos por meio do Programa, notadamente sobre os padrões de segregação socioespacial vigentes, assim como sobre condições de acesso a oportunidades de desenvolvimento humano e econômico por parte dos moradores.
- Desenvolver estudos de natureza qualitativa sobre empreendimentos selecionados que expressem diferentes situações de inserção urbana, visando identificar os impactos sociais e econômicos nas famílias beneficiárias do Programa.

E como objetivos específicos:

- Construir indicadores de acessibilidade urbana dos empreendimentos considerando as variáveis de transporte, escola, equipamentos culturais, comércio, saúde, trabalho e características urbanas do entorno (Censo 2010).
- Construir indicadores de impacto dos empreendimentos sobre o mercado imobiliário local.
- Identificar padrões de concentração/dispersão do empreendimento segundo o porte dos empreendimentos, o tipo de empresa e a camada de renda a que se destina.

- Comparar o perfil social (renda, ocupação, escolaridade, lugar de trabalho, tipo de família) dos destinatários dos empreendimentos objeto dos estudos de caso com o perfil social da área de localização, com base no Censo 2010.
- Identificar incentivos/limitações na operacionalização do programa pelas administrações municipais e estadual e pelas agências regionais da Caixa Econômica Federal.
- Avaliar a adequação dos empreendimentos às normas urbanísticas locais.
- Comparar empreendimentos com acesso pelo mercado, com acesso pelo PMCMV Entidades, com acesso através de cadastro das Prefeituras com aqueles destinados a famílias objeto de programas de reassentamento, considerando a adequação dos empreendimentos às necessidades das famílias nos diferentes casos.
- Desenvolver proposições para a reorientação dos programas e das normas de operação, nas escalas federal, estadual e municipal.

Como era previsto no âmbito do edital, esse projeto propunha uma articulação em rede com outros grupos de pesquisa no território nacional. A partir de uma proposta inicial elaborada pelo Observatório das Metrópoles / IPPUR-UFRJ e pelo LABCIDADES/FAUUSP, delineou-se uma rede potencial incluindo 19 grupos de pesquisa, abrangendo todas as regiões do país, e incluindo 15 Regiões Metropolitanas e 2 aglomerados urbanos, além de 2 municípios do sudeste do Pará. Após a seleção dos projetos efetuada pelo CNPq/Ministério das Cidades, a rede se constituiu contando inicialmente com 10 equipes, às quais se agregou no início dos trabalhos mais uma (IAU-USP /Piabiru), compondo, então, 11 equipes que estudaram o Programa em 6 estados da federação (Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), incluindo 8 Regiões Metropolitanas, 1 aglomerado urbano e os 2 municípios do sudeste do Pará supracitados.

Além dessa articulação mais geral, foi prevista, já na etapa de projeto, uma articulação mais efetiva e complementar entre as equipes do Observatório das Metrópoles/IPPUR-UFRJ e do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo/PROURB-UFRJ, em que se propôs utilizar os mesmos casos (empreendimentos), cabendo à equipe do Observatório a pesquisa social e à equipe do PROURB o desenvolvimento de

um estudo sobre as possibilidades de requalificação dos empreendimentos em termos de arquitetura e implantação urbana.

Como previsto originalmente, as diversas equipes de pesquisa que compuseram a rede assumiam o compromisso de desenvolver uma linha de análise de avaliação da inserção urbana dos empreendimentos, segundo a abordagem metodológica comum indicada nos projetos e, ainda, poderiam desenvolver outros estudos específicos, aproveitando-se das capacidades e das vocações de cada um, nesses casos não submetidos necessariamente a análises comparativas e a metodologias comuns.

Quadro 1. Projetos integrantes da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia

Estado	**Universidade/Instituições**	**Coordenação**	**Temática / território específicos**
SSP	IAU-USP São Carlos	Lúcia Shimbo	Dimensões econômico-produtivas, tecnológica, urbanística, arquitetônica e de desempenho ambiental na região central do estado de São Paulo.
	IAU-USP S.Carlos / Peabiru	Cibele Rizek	Pesquisa exploratória em todo o universo da produção da modalidade MCMV-Entidades no estado de São Paulo e incursões etnográficas em casos selecionados
	FAU-USP (LabCidade)	Raquel Rolnik	Ferramentas de avaliação da inserção urbana a partir da produção nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas
	PUC-SP	Rosângela Paz	Trabalho Social e impactos econômicos e sociais na vida das famílias beneficiárias de empreendimento em Osasco.
	Pólis	Margareth Uemura	Impactos urbanos, ambientais e sociais junta às famílias beneficiárias da produção na Região Metropolitana da Baixada Santista
RRJ	UFRJ / IPPUR	Adauto Cardoso	Impactos urbanos e sociais da produção na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cruzando dados quantitativos com variáveis do Censo do IBGE e com o IBEU (Índice de Bem-Estar Urbano)
	UFRJ / PROURB	Luciana Andrade	Pesquisa-intervenção, avaliação dos projetos em contraponto com as necessidades e potencialidades dos moradores em empreendimento selecionado no Rio de Janeiro.
MMG	UFMG / Práxis	Denise Morado	Inserção urbana e pressupostos de projeto e da organização espacial das unidades na produção na Região Metropolitana de Belo Horizonte
RRN	UFRN	Dulce Bentes	Qualidade dos projetos e impactos urbanos e ambientais na produção na Região Metropolitana de Natal
CCE	UFC	Renato Pequeno	Arranjos institucionais e papel dos agentes envolvidos na produção na Região Metropolitana de Fortaleza
PPA	UFPA	José Júlio	Impactos urbanos e econômicos nas decorrentes da produção Região Metropolitana de Belém e no Sudeste do Pará

Ao longo do processo de desenvolvimento das pesquisas, buscou-se realizar algumas reuniões da rede visando ajustar os procedimentos e ir desenvolvendo algumas avaliações comparativas a partir dos primeiros resultados. Como não havia previsão

específica de recursos para esses encontros, buscou-se otimizar as oportunidades aproveitando os momentos dos Seminários organizados pelo Ministério das Cidades para balanço das atividades dos grupos (2 eventos), bem como a realização do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) que permitiu reunir a grande maioria dos pesquisadores da rede.

Foram realizados sete encontros, conforme a relação abaixo. O que se verificou foi que, mais do que ajustar procedimentos, o debate na rede e a pluralidade de olhares e experiências permitiram uma certa redefinição e aprofundamento das abordagens metodológicas. Assim sendo, esses aspectos serão apresentados no próximo item desta introdução, onde mostraremos a metodologia final adotada.

Primeiro encontro: Brasília, 19 de março de 2013.
Primeiro Seminário Ministério das Cidades: Brasília, 20 de março de 2013.
Segundo encontro: Recife, 22 de maio de 2013, realizado durante o Encontro Nacional da ANPUR.
Terceiro encontro: São Paulo, 22 e 23 de agosto de 2013.
Quarto encontro: São Paulo, 15 e 16 de abril de 2014.
Segundo Seminário Ministério das Cidades: Brasília, 26 e 27 de maio de 2014.
Quinto Encontro: São Paulo, 30 e 31 de julho e 1º de agosto de 2014

A partir dos aprofundamentos metodológicos e da dinâmica da pesquisa, foram definidos cinco eixos de análise, a saber: *Eixo 1* - Agentes e operacionalização do PMCMV; *Eixo 2* - Demanda habitacional e oferta do programa; *Eixo 3* - Segregação/Inserção Urbana e apropriação da cidade; *Eixo 4* - Desenho, projeto e produção; e *Eixo 5* - Política habitacional e regulação, que corresponde às conclusões e recomendações. Esses eixos organizam todo o trabalho da rede, embora nem todas as equipes tenham desenvolvido abordagens mais aprofundadas em todos eles.

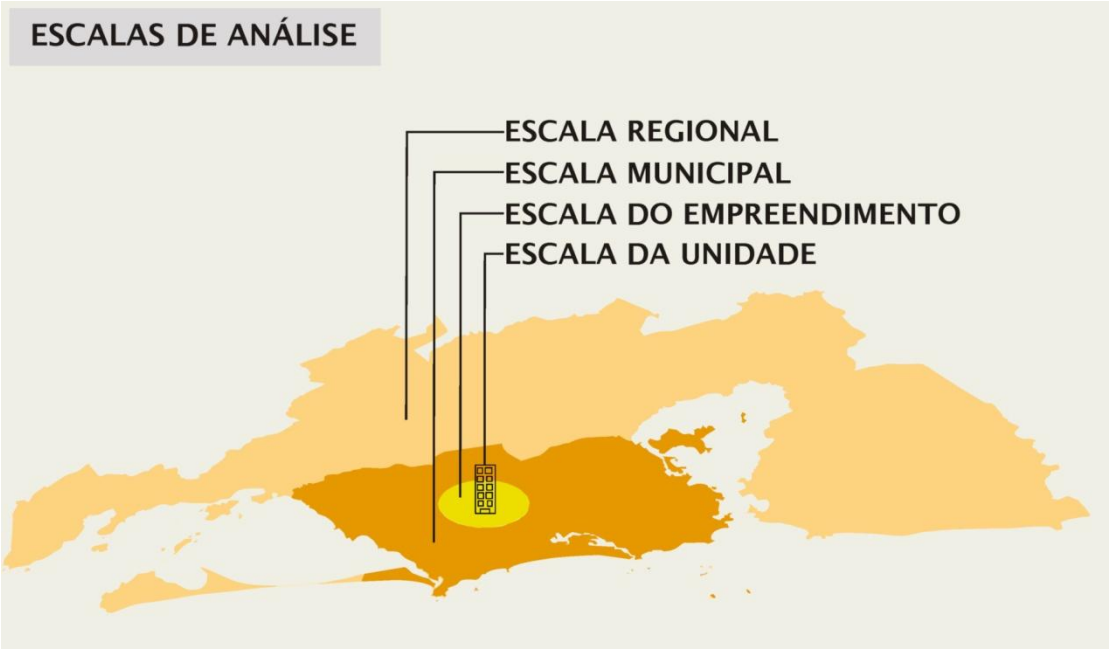
São esses eixos, então, que irão organizar a apresentação dos resultados neste relatório.

3. METODOLOGIA

3.1. ANÁLISE DA INSERÇÃO URBANA

O projeto propunha originalmente concentrar a investigação sobre 3 municípios da metrópole do Rio de Janeiro, selecionados segundo critérios específicos. A partir dessa análise, propunha-se a realização de estudos de caso em 6 empreendimentos escolhidos segundo critérios diferenciados de porte, de inserção urbana e de modalidade, em que se aplicariam questionários. Os 3 municípios propostos na ocasião da elaboração do projeto, com base em dados preliminares sobre o desempenho do Programa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) eram: o Rio de Janeiro, município-núcleo, e que apresenta uma grande concentração de produção, inclusive da faixa 1; o município de Belford Roxo, na periferia metropolitana, que se trata de uma área industrial onde também apresentou importante concentração de produção, revelando-se, em análise posterior, como um dos eixos de expansão, principalmente na segunda fase do programa; e o município de Queimados, um dos mais pobres da periferia do Estado do Rio de Janeiro e onde os dados mostravam a presença de conjuntos de grande porte. Essa definição foi mantida a partir das análises dos dados fornecidos pelo Ministério das Cidades.

A partir dos debates realizados na Rede Cidade e Moradia, já no primeiro encontro, foram estabelecidos alguns procedimentos metodológicos que vieram a redefinir a abordagem acima exposta. O mais importante foi referente à definição de quatro escalas de análise, a saber: a *escala regional* (referente à RM ou ao aglomerado); a *escala municipal* (referente aos municípios que seriam escolhidos para análise); a *escala dos empreendimentos*, selecionados no âmbito dos municípios previamente escolhidos; e, finalmente, a *escala da unidade*, que algumas equipes se propunham a estudar em detalhe. Considerou-se importante – mas a critério de cada equipe –, também, que a produção das regiões metropolitanas ou aglomerados fosse contextualizada em relação ao conjunto do Estado.



A definição das escalas de análise partiu de um pressuposto metodológico básico fundamentado no entendimento de que a compreensão mais adequada do fenômeno que se propunha estudar – isto é, a inserção urbana – está envolvido em dinâmicas diferenciadas que precisam ser observadas com diferentes graus de aproximação. Neste sentido, as apreciações referentes ao grau de proximidade ou distância às centralidades, o acesso a serviços e equipamentos e a avaliação referente à mobilidade devem ser revistas e redefinidas a partir do olhar construído em cada escala.

Outra questão importante, que já havia sido destacada no projeto, diz respeito às diferentes demandas de mobilidade da população. As análises de natureza agregada sobre o processo de localização dos novos empreendimentos têm limitações decorrentes da sua própria natureza, na medida em que não se consideram, de forma adequada, as necessidades locacionais (e as necessidades habitacionais decorrentes dessas localizações) da população que irá residir nos empreendimentos previstos.

Ao se deslocarem de vários pontos da cidade – e, eventualmente, até mesmo de outros municípios – para as novas localizações, os novos moradores podem trazer consigo carências oriundas de proximidades desfeitas suscetíveis a impactarem consideravelmente sobre as condições de reprodução social de suas famílias. Tais impactos podem ser mais fortes, em particular, nos casos das famílias de mais baixa renda (Faixa 0-3), cujo acesso ao Programa se faz através dos cadastros realizados pelas Prefeituras e, em alguns outros, onde os novos residentes são oriundos de comunidades deslocadas de suas áreas anteriores de residência por problemas de risco ambiental ou

de realização de obras de infraestrutura, como vem ocorrendo, por exemplo, no município do Rio de Janeiro. Nesses casos, o grau de "escolha" é muito mais limitado e o "custo" das novas localizações pode ser também muito mais grave.

Desta maneira, a análise efetuada na escala do empreendimento implicou em uma pesquisa social, com aplicação de um questionário, visando identificar o grau de deslocamento da população em relação à sua residência anterior e os impactos (positivos ou negativos) decorrentes da mudança, como será descrito no *Eixo 2*.

Um dos problemas que implicou em um atraso significativo nos cronogramas de todas as equipes da rede decorreu da precariedade das informações disponibilizadas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal. O banco de dados referente à produção do PMCMV no Estado do Rio de Janeiro foi entregue com uma série de inconsistências e erros de preenchimento que dificultaram o uso de muitas variáveis. As colunas referentes ao nome dos empreendimentos e seu endereço precisaram ser revisadas e cruzadas com informações complementares retiradas de pesquisas anteriormente realizadas, para identificar a localização precisa dos condomínios. Além disso, a lista de coordenadas dos empreendimentos enquadrados na Faixa 1 do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) fornecida pelo Ministério das Cidades (MCidades) também apresentou várias inconsistências e erros de localização que precisaram ser corrigidos com o auxílio de *softwares* como o Google Earth ou Google Maps. A variável com o nome das construtoras responsáveis pelos empreendimentos também não estava totalmente preenchida, o que dificultou a sua utilização na análise dos dados, sem mencionar a variável referente à tipologia das Unidades Habitacionais (UH), que tinha 62,89% de suas linhas sem informação, impossibilitando, deste modo, o seu uso.

Essas dificuldades exigiram um trabalho de revisão e pesquisa que não estava previsto nos objetivos iniciais deste trabalho cuja duração foi de aproximadamente oito meses. Por outro lado, esse trabalho permitiu ampliar bastante a confiabilidade do banco de dados, gerando, portanto, uma base georreferenciada para praticamente todos os empreendimentos contratados na RMRJ. Apenas 6 empreendimentos (1,6% do total) não puderam ser identificados pela falta de informações sobre à sua localização, embora tenham sido utilizados nas demais análises referentes às escalas regional e municipal.

Para não atrasar demasiadamente o andamento da pesquisa, foram desenvolvidas análises preliminares com base nos dados disponíveis que permitiram identificar um conjunto de empreendimentos que atendiam aos critérios básicos para a

seleção de casos para estudo através de pesquisa de campo, conforme será descrito mais adiante.

Para cada escala de análise foi definido um conjunto de indicadores que poderiam ser usados dependendo da disponibilidade dos dados em cada local, conforme as tabelas abaixo. Nas escalas regional e municipal, optou-se por utilizar o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) como um parâmetro para avaliar a inserção urbana dos empreendimentos. O IBEU é um indicador sintético criado com o objetivo de avaliar as condições urbanas das regiões metropolitanas brasileiras, procurando aferir múltiplas dimensões da vida urbana capazes de propiciar qualidade de vida a seus habitantes.

O IBEU foi construído a partir dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) para os anos de 2001 a 2009, sendo composto por três dimensões (ou indicadores): (i) *Indicador de atendimento de serviços coletivos*; (ii) *Indicador de condições habitacionais*; (iii) *Indicador de mobilidade urbana*. O *Indicador de atendimento de serviços coletivos* considerou os domicílios atendidos adequadamente por água, esgotamento sanitário e lixo. O *Indicador de condições habitacionais* considerou a quantidade de pessoas que moram em aglomerados subnormais e a densidade domiciliar. O *Indicador de mobilidade urbana* considerou o tempo de deslocamento casa-trabalho. O Quadro 2 apresenta os indicadores utilizados para a escala regional.

Quadro 2. Escala Regional

Localização dos empreendimentos nos municípios das regiões:

- Por faixa de renda,
- Modalidade,
- Porte do empreendimento e
- Construtora

Identificação dos empreendimentos contíguos e dos agrupamentos

Localização dos empreendimentos em relação à

- Mancha urbanizada
- Infraestrutura (IBEU, etc)
- Oferta de empregos (onde houver a informação)

Comparação das fases 1 e 2 do MCMV

Relação entre a quantidade de unidades do MCMV e o total de domicílios e/ou déficit de cada município da região

Áreas com restrições ambientais

Nas avaliações preliminares desenvolvidas nas reuniões da rede, verificou-se uma dificuldade de método em como tratar a questão do porte dos empreendimentos. Neste sentido, buscou-se construir uma escala de porte comum, mas percebeu-se, afinal, que as diferenças locais são muito significativas, fazendo com que um empreendimento médio no Rio de Janeiro possa ter um impacto relativo de um empreendimento grande em São Carlos/SP, por exemplo. Cada equipe buscou, então, construir a sua própria escala sendo adotado como método, no caso do Rio de Janeiro, a análise da distribuição dos empreendimentos em histogramas e gráficos de dispersão referentes ao número de unidades. Essa análise identificou descontinuidades que foram traduzidas em faixas de porte, a saber: até 100 unidades; de 101 a 250 unidades; de 251 a 400 unidades; e com mais de 400 unidades.

A normativa do Programa, desde a sua primeira edição, buscou controlar o tamanho dos empreendimentos estabelecendo um limite superior de número de unidades. No entanto, as análises iniciais, na medida em que se descia a uma escala mais adequada, mostravam que, em muitos casos, as empresas haviam adotado a estratégia de dividir um empreendimento em vários condomínios que correspondessem a vários contratos, mas que, concomitantemente, se equivalessem a soluções arquitetônicas idênticas e situadas em lotes contíguos entre si (Figura 4 e Figura 5). Esses casos foram denominados como **empreendimentos contíguos**.

Além disso, pode ser identificado também que certas regiões da cidade tendiam a concentrar empreendimentos de grande porte em proximidade relativa, gerando uma situação que já havia sido levantada no projeto, a partir de uma abordagem teórica.

> Neste sentido, o elemento comum que caracteriza o debate se refere às consequências urbanísticas e sociais da implantação de habitações populares de forma massiva, que tem sido localizada predominantemente em áreas menos valorizadas das cidades, marcadas por alguma forma de precariedade em termos urbanísticos, por pouca ou nenhuma diversidade funcional e pela extrema homogeneidade social de seus moradores (KENNA, 2008, p. 430).

Nos debates desenvolvidos na rede, não se chegou a um consenso sobre critérios de definição da distância mínima que caracterizaria essa situação de proximidade. No caso do Rio de Janeiro, optou-se por adotar um raio de 1 km a partir do entorno do polígono do empreendimento, como um "*buffer*", permitindo, através do

uso de técnicas de geoprocessamento, identificar a presença de outros empreendimentos no entorno. Essas manchas foram denominadas como **agrupamentos.**

Figura 4. Exemplo de empreendimentos contíguos no Bairro de Santa Cruz (Rio de Janeiro)

Fonte: Google Earth

Figura 5. Exemplo de um agrupamento de empreendimentos no município de Queimados

Fonte: Google Earth

Na escala do município, portanto, como está descrito no Quadro 3, foi necessário realizar um levantamento documental referente à legislação urbanística, conforme o Quadro 4. Esse levantamento, além de ser utilizado para os mapeamentos, também foi utilizado para a análise da operacionalização do Programa, como será abordado no item seguinte.

Quadro 3. Escala dos municípios

Produção MCMV por faixas de renda Perfil socioeconômico da população Relação da implantação dos empreendimentos do MCMV com as seguintes variáveis: • Uso e Ocupação do Solo o Centralidades o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo • Acesso a infraestrutura urbana o Água, esgoto, iluminação pública, pavimentação e coleta de lixo • Equipamentos Públicos • Legislação Municipal o Zoneamento de Interesse Social o Zoneamento ambiental • Mobilidade Urbana • Demanda, déficit e produção

Quadro 4. Roteiro para a avaliação da legislação municipal

ROTEIRO PARA AVALIAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL				
Elemento		**Indicadores avaliados**	**Aspectos a serem analisados**	**Critério**
Legislação municipal	Planos	HIS no Plano Diretor e/ou Zoneamento	Existência de Plano Diretor.	Sim ou Não
			Ultima revisão do PD.	Data
			Definição de Zonas ou outra previsão específica para HIS.	Sim ou Não
			Modificações no PD ou Lei de Zoneamento, em função do PMCMV.	Sim ou Não
		PLHIS	Existência de PLHIS	Sim ou Não
	Parcelamento do solo	Parametros específicos para lotes destinados à produção de HIS e/ou PMCMV	Existência	Sim ou Não
		Criação de condomínios horizontais	Possibilidade de criação	Sim ou Não
	Normas edilícias	Parâmetros menos restritivos para HIS e/ou PMCMV	Existência de parâmentros diferenciados	Sim ou Não
	Política fundiária	Parcelamento, uso e edificação compulsórios	Previsão	Sim ou Não
			Regulamentação	Sim ou Não
			Implementação	Sim ou Não
		IPTU progressivo	Previsão	Sim ou Não
			Regulamentação	Sim ou Não
			Implementação	Sim ou Não
		Uso do direito de preempção vinculado à política habitacional	Previsão	Sim ou Não
			Regulamentação	Sim ou Não
			Implementação	Sim ou Não
		Uso de recursos de outorga onerosa para financiar a política habitacional	Previsão	Sim ou Não
			Regulamentação	Sim ou Não
			Implementação	Sim ou Não
		Cadastros imobiliários	Existência	Sim ou Não
	Incentivos fiscais atrelados a cadeia produtiva de HIS	IPTU	Existência	Sim ou Não
		ISS	Existência	Sim ou Não
		ITBI	Existência	Sim ou Não
		Taxas administrativas	Existência	Sim ou Não

Na escala do empreendimento, foi definida como abordagem metodológica a realização de mapas do entorno, considerado a partir de um raio de 1 km do centro do empreendimento, mas buscando respeitar os limites naturais e o viário. Nesses mapas de entorno, foram identificados os serviços e equipamentos existentes, assim como as redes de transporte disponíveis. Esse mapeamento foi realizado a partir de pesquisa de reconhecimento de campo realizada pela equipe de pesquisadores e complementado a partir de informações disponíveis em plataformas virtuais. Particular atenção foi dada à identificação dos trajetos. e não apenas das distâncias, já que, como se constatou, as rotas existentes não são necessariamente as mais adequadas para garantir a melhor acessibilidade.

Ainda na escala do empreendimento, foi aplicado um questionário[6] (ver Anexos 1 e 2) relativamente extenso cujo conteúdo buscou dar conta da seguinte matriz de avaliação (Quadro 5):

Quadro 5. Matriz de avaliação

Dimensões	**Indicadores**
I. Condições socioeconômica e inserção no mundo do trabalho	1. Perfil socioeconômico da família
	2. Situação de Trabalho
II. Direito à Cidade e Inserção Urbana	3. Condições de moradia
	4. Mobilidade urbana
	5. Acesso à cidade e a serviços
III. Trabalho social, Participação e Sociabilidade	6. Sociabilidade
	7. Participação
	8. Avaliação sobre o Trabalho Social
IV. Satisfação e Necessidades do Morador	9. Avaliação do morador sobre necessidades, condições de moradia e relações sociais

A seleção dos cinco empreendimentos tomados como estudos de caso nesta pesquisa foi feita a partir de um universo que contemplava todos os empreendimentos do Programa

[6] Foram elaborados dois questionários: um para os empreendimentos de Faixa 1, financiados pelo FAR, e outro para o empreendimento de Faixa 2, financiado pelo FGTS. Ambos os questionários são muito parecidos, porém com algumas perguntas específicas sobre a forma de acesso ao domicílio pertinentes a cada uma das faixas.

Minha Casa Minha Vida já finalizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro até dezembro de 2012 e com pelo menos 6 (seis) meses de ocupação, seguindo os critérios previamente estabelecidos pelo projeto. Conforme o banco de dados fornecido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, apenas 84 do total de 378 empreendimentos contratados já estavam classificados enquanto 100% concluídos.

Cabe lembrar que tínhamos como objetivo principal de nossa análise caracterizar diferentes padrões de inserção urbana dos empreendimentos, avaliando possíveis diferenças entre os impactos da localização sobre os padrões de segregação socioespacial vigentes no território metropolitano, assim como os impactos da mudança sobre as condições de acesso a oportunidades de desenvolvimento social, econômico e político por parte dos moradores.

Para melhor caracterizar diferentes situações de inserção urbana, optou-se por não construir uma amostra sobre todos os empreendimentos, mas sim escolher empreendimentos situados em diferentes contextos de inserção urbana e montar uma amostra que permitisse individualizar as respostas em relação a cada empreendimento. A abordagem adotada para a aplicação do questionário, em primeiro lugar, foi escolher, nos municípios selecionados, empreendimentos que apresentassem diferentes situações urbanas, fosse em relação à infraestrutura, fosse em relação à distância às centralidades de cada município e da RM.

Após identificar os principais eixos de concentração e de expansão do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana, e considerando os critérios acima expostos, foram selecionados 6 empreendimentos da Faixa 1 e contratados no âmbito da primeira fase do Programa. Após um reconhecimento de campo, foram selecionados 4 entre os 6 primeiros. No município do Rio de Janeiro, foram selecionados 2 empreendimentos, um localizado no bairro do Rocha (Zona Norte da cidade) – região de urbanização consolidada, servido de infraestrutura e bem inserido nas dinâmicas econômicas, sociais e urbanas da cidade - e outro localizado na Estrada dos Palmares, no bairro de Santa Cruz (Zona Oeste da cidade), em uma área de urbanização rarefeita e distante das centralidades mais dinâmicas do município. Além destes, foram selecionados 1 empreendimento em Belford Roxo e 1 em Queimados.

Por fim, foi escolhido um quinto empreendimento destinado a famílias enquadradas na Faixa 2 do Programa para ser utilizado como caso de controle. Este empreendimento também está localizado no município do Rio de Janeiro, no bairro de Campo Grande (Zona

Oeste da cidade), na mesma região em que se situa um dos outros empreendimentos de Faixa 1 selecionados.

Estava previsto, originalmente, a realização de um sexto estudo de caso também com objetivo de ser "caso-controle" na modalidade Entidades. No entanto, dado os atrasos na realização do único empreendimento nessa modalidade, ainda em construção na época da pesquisa, não foi possível aplicar os questionários neste caso. Contudo, sempre que possível, foram utilizados dados de uma pesquisa anterior sobre o caso do PMCMV Entidades no Rio de Janeiro, cujas fontes foram um relatório de pesquisa e os documentos produzidos pela assessoria técnica do empreendimento, a Fundação Bento Rubião. Cabe ressaltar, entretanto, que a dinâmica do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro, tanto para a Faixa 1 quanto para as Faixas 2 e 3, foi das mais eficazes do país, com um grande número de empreendimentos aprovados e construídos. O mesmo não ocorreu na modalidade Entidades, que enfrenta enormes problemas para poder se desenvolver no Estado e na RM.

Como estabelecido já no projeto, a base para aplicação dos questionários foi domiciliar. A definição da amostra para aplicação dos questionários foi feita em função do número de unidades de cada empreendimento selecionado. Nos quatro estudos de caso (excetuando-se o caso de controle), os empreendimentos são compostos por um conjunto de condomínios contíguos, que, apesar de contratados separadamente junto à CAIXA e constarem como empreendimentos individuais no banco de dados fornecido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, foram tratados na pesquisa de forma conjunta. Desta forma, o cálculo do número de domicílios a serem entrevistados foi feito a partir do quantitativo apresentado no Quadro 6.

Quadro 6. Informações sobre os estudos de caso da pesquisa

	CASO 1	**CASO 2**	**CASO 3**	**CASO 4**	**CASO CONTROLE**
Município	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Belford Roxo	Queimados	Rio de Janeiro
Empreendimento(s)	Bairro Carioca	Coimbra Cascais Aveiro Évora Estoril Almada	San Carlo San Francesco San Marino	Valdariosa 1 Valdariosa 2 Valdariosa 3	Park Ritz
Nº total de Unidades	2.240	2.717	748	1.500	192

Uma vez escolhidos os empreendimentos, e tendo já sido previamente elaborados os questionários, foram selecionados os pesquisadores, preferencialmente escolhidos entre estudantes de graduação e pós-graduação envolvidos com o projeto (13 pesquisadores da equipe do IPPUR e 10 do PROURB). Foi também desenvolvido um manual de orientação para os pesquisadores (Anexo 3). Após a realização de uma primeira simulação de aplicação do questionário, foi desenvolvido um pré-teste, no Condomínio Coimbra (parte de empreendimento localizado na Estrada dos Palmares, em Santa Cruz, no município do Rio de Janeiro). A partir de reuniões com os pesquisadores para avaliar os resultados encontrados e as dificuldades observadas, foi feita uma revisão do questionário e a sua adequação para que o trabalho de campo pudesse ser iniciado. O primeiro trabalho de campo foi realizado em Belford Roxo, cujos resultados demonstraram a necessidade de se realizar outros pequenos ajustes no questionário.

A amostra foi calculada a partir de cada empreendimento de forma a viabilizar a análise pretendida. Utilizou-se o programa "Cálculo da Amostra", desenvolvido pelo pesquisador Arthur Molina, da equipe do Observatório das Metrópoles / Fortaleza. Como não dispúnhamos de informação prévia sobre a população, tão somente o fato de que seriam todas as famílias na faixa de renda de 0-3 salários-mínimos, realizamos o cálculo através do modelo infinito complexo, em que:

$$n = \frac{N\, z^2\, pq}{E^2(\, N - 1) + z^2\, pq}$$

N = tamanho da população (número de domicílios em cada empreendimento)

z = distribuição normal padrão correspondente ao nível de confiança (95,5%)

p = percentagem com a qual o fenômeno se verifica (considerando que se trata de população na faixa 0-3 com alto grau de homogeneidade, optou-se por 0,80 (80%)

E = Erro padrão máximo. Considerando os objetivos e também as limitações de recursos, optou-se por um erro relativamente alto (7%), mas que foi considerado suficiente para atender aos objetivos do projeto.

$q = 1 - p$

Definiu-se, portanto, como nível de confiança o valor de 95,5%, isto é, dois desvios padrões, como erro máximo permitido valores percentuais entre 7% e 80% com a qual o

fenômeno se verifica. A partir destes parâmetros, foram definidas as amostras apresentadas no Quadro 7.

Quadro 7. Amostras definidas por estudo de caso

	CASO 1	**CASO 2**	**CASO 3**	**CASO 4**	**CASO CONTROLE**
Município	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Belford Roxo	Queimados	Rio de Janeiro
Empreendimento(s)	Bairro Carioca	Coimbra Cascais Aveiro Évora Estoril Almada	San Carlo San Francesco San Marino	Valdariosa 1 Valdariosa 2 Valdariosa 3	Park Ritz
Nº da amostra	124	125	112	121	78

As amostras foram estratificadas igualmente pelos blocos e andares de cada um deles, de modo com que a pesquisa fosse representativa dos empreendimentos como um todo. Essa preocupação se deu em função da diferença entre os andares, expressada na necessidade de subir mais escadas para andares mais altos e, também, pelo fato do primeiro andar, que é o térreo, usualmente sofrer com o barulho e, em geral, ser devassado. Além disso, foi importante estratificar as amostras por bloco, pois os edifícios possuem janelas com vistas para lugares distintos, bem como estão situados a distâncias variadas em relação ao portão do condomínio.

Para o caso controle (Park Ritz), da Faixa 2, o cálculo da amostra definiu apenas 78 unidades habitacionais. Considerando a possibilidade de o resultado apresentar quantitativos muito pequenos em termos absolutos, foi definido que seriam aplicados 100 questionários. Porém, depois de muitas visitas em dias e horários diferentes ao empreendimento, os pesquisadores conseguiram aplicar, por fim, apenas 93 questionários. Quanto à estratificação, cabe mencionar três tipologias diferentes de apartamento: 8 apartamentos de um quarto; 168 apartamentos de dois quartos; e 18 apartamentos de dois quartos com suíte. Por isso, além da estratificação por bloco e andar, também se procurou contemplar todas as tipologias de modo representativo. Contudo, em campo, só foi possível entrevistar 1 apartamento de um quarto.

Após a realização da pesquisa, optou-se por verificar o comportamento da amostra, identificando se o erro padrão encontrado atingiu o erro máximo estabelecido. Para isso, foi utilizada a categoria renda, por ser uma *proxy* da dinâmica socioeconômica. Assim, o erro padrão foi calculado segundo a fórmula abaixo:

$$E = \frac{\tau}{\sqrt{n}}$$

Onde,

E = Erro padrão

T = Desvio padrão da renda domiciliar

n = tamanho da amostra

Verificou-se que os resultados ficaram um pouco abaixo do erro máximo estimado, entre 5,4 e 5,9%, sendo de 3,4% para o total da amostra (conjunto dos empreendimentos), conforme o Quadro 8.

Quadro 8. Erro padrão máximo da pesquisa em cada empreendimento e no total

Município	**Rio de Janeiro**	**Rio de Janeiro**	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Total**
Empreendimento(s)	Bairro Carioca	Coimbra Cascais Aveiro Évora Estoril Almada	San Carlo San Francesco San Marino	Valdariosa 1 Valdariosa 2 Valdariosa 3	Todos os empreendimentos da Faixa 1
Erro padrão	5,4%	5,9%	5,9%	5,8%	3,4%

Na escala do empreendimento, além dos mapas de entorno e da aplicação do questionário, foram desenvolvidas entrevistas com os síndicos. De maneira geral, essas entrevistas precederam a aplicação do questionário com o objetivo de realizar uma primeira aproximação que facilitasse o desenvolvimento posterior da pesquisa e, ao mesmo tempo, que permitisse a identificação de problemas e de fatos eventualmente ocorridos ao longo do processo de ocupação que permitissem uma melhor compreensão das situações vividas em cada caso. Essas entrevistas se revelaram, no entanto, muito mais ricas do que se imaginava. Foram entrevistados:

(i) os 3 síndicos dos condomínios San Francesco, San Carlo e San Marino, no município de Belford Roxo, realizadas no dia 30 de outubro de 2013;

(ii) os 3 síndicos dos condomínios Valdariosa I, II e III, no município de Queimados, realizadas nos dias 11 e 14 de dezembro de 2013 e 11 de janeiro de 2014;

(iii) os 3 síndicos dos condomínios Aveiro, Coimbra e Almada que alojaram população reassentada dentro do conjunto situado na Estradas dos Palmares, em Santa Cruz, no município do Rio de Janeiro, realizadas nos dias 25 de janeiro e 1º de fevereiro de 2014.

(iv) os 3 síndicos dos condomínios Cascais, Estoril e Évora, destinados à população beneficiada por sorteio dentro do conjunto situado na Estradas dos Palmares, em Santa Cruz, no município do Rio de Janeiro, realizadas nos dias 1º e 8 de fevereiro de 2014.

(v) os 8 síndicos dos condomínios já ocupados no empreendimento Bairro Carioca, todos majoritariamente destinados à população oriunda de reassentamento, realizadas nos dias 15 e 22 de fevereiro; 8 e 15 de março, e 12 de abril de 2014.

(vi) o síndico do residencial Park Ritz, destinado à Faixa 2, situado na Estrada do Mendanha, em Campo Grande, Rio de Janeiro, realizada em 3 de maio de 2014.

As entrevistas seguiram um roteiro (Anexo 4) proposto no âmbito das reuniões da rede Cidade e Moradia pelas equipes da POLIS e da PUC/SP. Contudo, as entrevistas seguiram uma dinâmica mais aberta, visando explorar as informações que pudessem surgir e que fossem interessantes para a compreensão das dinâmicas sociais e políticas locais.

Por fim, a pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles/IPPUR não se colocou como objetivo desenvolver metodologias mais específicas para análises na escala da unidade. Ainda assim, os resultados dos questionários sugerem algumas questões que serão abordadas principalmente no Eixo 4 deste relatório.

2.2. Análise da operacionalização do Programa

Em primeiro lugar, cabe aqui uma breve justificativa sobre a escolha da análise e da avaliação da operacionalização do Programa e do papel dos diferentes agentes no processo de implementação dessa política pública, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Neste sentido, é importante trazer à baila um conjunto de estudos no campo da Ciência Política que vem apontando a importância de análises nesse campo:

> As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação revelou-se, portanto, o "elo perdido" nas discussões sobre eficiência e eficácia da ação governamental (SILVA e MELO, 2000 *apud* SILVA, 2009, p. 30).

A ideia da etapa da implementação como "elo perdido", sugerida por Silva e Melo (2000 *apud* SILVA, 2009), baseia-se numa certa compreensão, predominante entre os *policy-makers*, de que todas as decisões significativas dizem respeito à etapa da elaboração dos programas, de seu desenho institucional, de seu planejamento, sendo a etapa de

implementação "meramente executiva". Dando seguimento a essa argumentação, Silva e Melo (2000 *apud* SILVA, 2009, p. 31) afirmam que: "a implementação é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só 'implementadas'". A autonomia do processo de implementação seria dada pelo fato de que, nesse nível, os atores tomam decisões, fazem escolhas e ainda utilizam o conhecimento adquirido na prática como *input* para as decisões seguintes.

Neste sentido, pode variar, entre os atores participantes, o grau de adesão ao programa, as formas (e o grau) de utilização dos recursos, desde que, por lógica, dentro de um quadro estrutural que limite o grau de autonomia dos atores dado pelo desenho e pelo grau de institucionalização da política. Também deve ser considerado que essa autonomia irá depender sobremaneira do poder específico de cada um dos atores dentro da estrutura política e institucional que caracteriza o campo político em estudo.

Partimos, assim, de uma abordagem teórica que situa o campo da implementação como uma esfera com autonomia relativa. Mas, se olharmos para a forma como se construiu o desenho da política e o papel relativo dos diferentes agentes, mais ainda se justificará essa avaliação. O Programa tem como agente gestor responsável, em última instância, pela concepção e definição do formato institucional, assim como pela definição das normativas que orientam o Programa, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação[7].

O Programa tem como principais bases de sustentação financeira três fundos, todos geridos pela Caixa[8]: O Fundo de Arrendamento Residencial, que recebe os recursos de subsídio destinados ao atendimento à Faixa 1; o FGTS, responsável pelos financiamentos e pelo subsídio destinado às Faixas 2 e 3; e o Fundo de Desenvolvimento Social, que recebe os recursos destinados à modalidade Entidades.

Uma vez estabelecidas as cotas de distribuição dos recursos entre os estados, são as agências regionais da Caixa as responsáveis pela sua operacionalização. Como as demandas de recursos se dão localmente, a partir da iniciativa das empresas ou das entidades, a gestão do Programa se dará a partir dos níveis mais baixos de organização, a saber, como as agências locais, ficando a gestão regional, durante o período de vigência da primeira fase do Programa,

[7] Essa é uma definição formal, que corresponde às regras e responsabilidades estabelecidas institucionalmente. No entanto, quem já acompanhou os debates em torno da elaboração das políticas urbanas sabe que o alto escalão da Caixa usualmente participa também da elaboração dos princípios gerais da política.

[8] Além desses fundos, até recentemente havia uma distribuição de recursos para empreendimentos destinados a municípios com menos de 50.000 habitantes, que não era gerido pela Caixa, e também recursos destinados ao financiamento da habitação rural. Ambos os casos estão fora do campo de análise da nossa pesquisa.

sob a responsabilidade das Gerências de Desenvolvimento Urbano[9] (GIDUR). A aprovação de um projeto de um novo empreendimento passa por uma análise financeira e de enquadramento, pela Caixa, e por uma aprovação pelas administrações municipais, que irá avaliar o projeto à luz da sua legislação urbanística e de edificações. Em casos que envolvam empreendimentos de maior porte ou com eventual impacto ambiental, é possível que essas análises venham a passar também por outros níveis de governo. No caso dos empreendimentos destinados à Faixa 1, uma vez aprovado o projeto em todas as instâncias, a Caixa "compra" o empreendimento, como gestora do FAR, e, ao final da obra, o município aloca os beneficiários. Estes são selecionados a partir dos cadastros elaborados pelas Prefeituras, respeitando os critérios de priorização, nacionais e locais. Para cada empreendimento são sorteados os beneficiários (ainda pelas Prefeituras) e as listas finais são enviadas para a Caixa, que, por sua vez, realiza uma conferência final excluindo famílias que não se enquadrem nos critérios estabelecidos.

Como se pode ver, a dinâmica do Programa envolve certa complexidade na relação dos atores com papéis que, mesmo se considerados "menores", como é o caso das administrações municipais, podem ser mais ou menos responsáveis pela eficiência do Programa. O papel da Caixa é central, como agente operador e financeiro e como "dono" do empreendimento, no caso da Faixa 1[10]. Também é central o papel das empresas privadas – e das associações e cooperativas, no caso da modalidade Entidades – como agentes promotores e responsáveis em última instância pela definição da localização, do projeto e dos custos. Pode-se perceber também que a interação entre estes agentes pode definir, em uma ou outra direção, a forma como será desenvolvida a política em cada local. Deste modo, Silva (2009), estudando a performance regional do Programa Crédito Solidário, mostrou de forma bastante sólida que as diferenças de desempenho em diferentes regiões podiam, ao menos em parte, ser explicado por diferenças na forma como as agências regionais da Caixa "interpretaram" as normativas nacionais, viabilizando, em alguns casos, e dificultando, em outros, a sua implementação. Para os projetos do FAR, é possível que essas diferenças sejam

[9] Essa era a estrutura da Caixa no período que concerne à vigência do Programa Minha Casa Minha Vida 1, sob análise desta pesquisa. A Caixa tem passado por processos de reestruturação administrativa nos anos recentes, visando melhorar a sua capacidade de implementação dos programas governamentais. Nesse âmbito, foi criada uma Gerência de Habitação que passou a ser responsável pelo PMCMV, sendo a GIDUR transformada em Gerência de Governo.

[10] Essa afirmação pode ser considerada polêmica e certamente não é assumida dessa forma pela Caixa. Mas é importante ressaltar que, no caso da Faixa 1, como o FAR é o "dono" da obra, a Caixa, enquanto a gestora do Fundo, é quem deveria assumir as responsabilidades inerentes. Voltaremos a essa discussão na análise dos resultados da pesquisa.

bem menores dado o alto grau de normatização e também pelo fato de a Caixa ter já um acúmulo de experiência na relação com as empresas, enquanto que com os grupos da população não havia experiência anterior.

Tendo em vista, portanto, que a implementação da política habitacional se estrutura a partir de uma dinâmica territorializada regionalmente (estabelecida pela estrutura organizacional da Caixa, agente operador e agente financeiro da política, e também pelo papel das administrações municipais no processo), justifica-se também a análise do processo de implementação em um recorte territorial regionalizado.

Para viabilizar essa análise, o principal método adotado foi a realização de entrevistas semiestruturadas a partir de um roteiro geral diferenciado para cada tipo de agente envolvido. A primeira etapa do processo foi a identificação dos informantes significativos e a viabilização das entrevistas. Cabe ressaltar que esse processo foi consideravelmente difícil, em todos os níveis. De início, houve uma diretriz da Caixa Econômica Federal de Brasília orientando que as entrevistas deveriam ser feitas por escrito ou monitoradas pelos técnicos de lá. Posteriormente, foi possível obter acesso a três técnicos no Rio de Janeiro cujas entrevistas realizadas estão listadas a seguir:

- Entrevista com Carlos Hector Hugo Cefis, Supervisor Técnico da Gerência de Desenvolvimento Urbano, cidade do Rio de Janeiro e Região Metropolitana, realizada em 21 de fevereiro de 2014.
- Entrevista com Henrique Alberto Silveira Martins, Coordenador de Danos Físicos na GIHAB, cidade do Rio de Janeiro e Região Metropolitana, realizada em 14 de março de 2014.
- Entrevista com Maria Emília Batista Cordeiro, Supervisora do Trabalho Técnico Social da Caixa, cidade do Rio de Janeiro e Região Metropolitana, realizada em 14 de março de 2014.

Com relação às Prefeituras, houve também alguma dificuldade, sobretudo no Rio de Janeiro. O Secretário Municipal de Habitação, após várias tentativas frustradas, negou-se a ser entrevistado e dificultou o acesso aos técnicos alocados na Secretaria. Em seguida, por fim, conseguiu-se acesso a um grupo de agentes sociais que haviam trabalhado na implementação do Programa, do mesmo modo em que também foi possível a realização de uma entrevista com o arquiteto Antonio Augusto Veríssimo, ex-chefe de gabinete da Secretaria, atualmente aposentado. Além disso, também foi possível obter uma entrevista com Grazia de Grazia,

antiga integrante da Assessoria ao Secretário para a formulação do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (HIS) e Secretária Executiva do Conselho Gestor do Fundo Municipal de HIS na Secretaria durante a gestão de Jorge Bittar, estando atualmente afastada da Prefeitura. Foram realizadas, igualmente, entrevistas nas Secretarias de Habitação dos municípios de Queimados e Belford Roxo, conforme descrição abaixo.

- Entrevista com Isabel Tostes, Coordenadora do Trabalho Social na SMH realizada em 10 de junho de 2014.
- Entrevista com Regina Marconi, Gerente do Trabalho Social no PMCMV, realizada em 11 de junho de 2014.
- Entrevista com Antonio Augusto Veríssimo, Coordenador de Planejamento e Projeto, realizada em 21 de maio de 2014.
- Entrevista com Grazia de Grazia, Assessoria ao Secretário para a formulação do Plano Municipal de HIS e Secretária Executiva do Conselho Gestor do Fundo Municipal de HIS, realizada em 20 de agosto de 2014.
- Entrevista com André Bianche, Secretário de Urbanismo de Queimados, realizada em 8 de maio de 2014.
- Entrevista com Ruth Costa (Subsecretária) e Romilda Gonçalves Machado (Técnica) da Secretaria de Habitação em Queimados, em 8 de maio de 2014.
- Entrevista com Jorge Soares Braga (ex-Secretário) e com Alberico Sommer da Silva (Secretário de Habitação de Belford Roxo), realizada em 24 de abril de 2014.

Com relação às empresas de construção, houve também uma grande dificuldade de acesso. Finalmente conseguiu-se realizar entrevistas com algumas delas. Optou-se, nesse caso, também, por entrevistar a empresa ECIA Irmãos Araújo, com atuação tradicional na Zona Oeste do Rio de Janeiro onde se concentram a maioria dos empreendimentos do Programa, mas que, por outro lado, não aderiu ao PMCMV. Nesse caso, o interesse era em saber as razões da não adesão e como a empresa estava vendo o crescimento recente da Zona Oeste com a entrada de grandes empresas com sede fora do Rio de Janeiro. As entrevistas forma realizadas conforme a relação abaixo.

- Entrevista com Monica Bittar e Rosane Azevedo, representantes da empresa ECIA Irmãos Araújo, realizada em 29 de abril de 2014.

- Entrevista com André Campos, vice-presidente da Construtora EMCAMP, realizada em 26 de junho de 2014.
- Entrevista com José Vaz de Oliveira, diretor técnico da empresa Ilê Construções, realizada em 10 de setembro de 2014.

Além das entrevistas, foram analisados os documentos referentes à política urbana municipal, como os planos diretores, Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), legislação de uso e ocupação do solo e a legislação específica referente à implementação do Programa.

4. EIXO 1 – AGENTES E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA

4.1. A ESTRUTURA FORMAL DE ATRIBUIÇÕES E A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O Programa MCMV foi criado pela Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009, depois convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, tendo como finalidade "criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais". Em 2011, pela Lei nº 12.424, também foi incluída a possibilidade de "requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais".

A legislação que criou o Programa Minha Casa Minha Vida estabeleceu, formalmente, dois subprogramas: um destinado à provisão de novas moradias nas cidades – o Programa Nacional de Habitação Urbana; e outro dedicado às áreas rurais – o Programa Nacional de Habitação Rural. No entanto, a operacionalização do PMCMV se dá de forma bem mais complexa e através de distintas modalidades que se diferenciam a partir do público-alvo e também do agente produtor.

O público alvo é divido em três categorias a partir da renda. Nas primeiras legislações, os cortes eram feitos em termos de salários-mínimos, mas nas legislações posteriores os valores em salários-mínimos foram transformados em valores fixados em reais (R$). Para cada faixa de renda, são estabelecidos níveis de subsídios diferenciados. Uma distinção mais importante ocorre entre a Faixa 1 (inicialmente de 0 a 3 salários-mínimos) e as Faixas 2 (inicialmente de 3 a 6 salários-mínimos) e 3 (inicialmente de 6 a 10 salários-mínimos).

A Faixa 1, que conta com subsídio integral, tem como instrumento de centralização de recursos o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e a forma de acesso ao Programa pelos beneficiários potenciais se dá através da indicação das Prefeituras a partir de cadastros elaborados com base em critérios de elegibilidade e de priorização. Cabe às empresas a iniciativa da montagem do empreendimento, definindo terreno, quantidade de unidades, qual a modalidade a ser atendida e projeto, dentro das normas gerais do Programa que estabelecem as especificações básicas e os tetos de valores financiáveis. Os projetos são encaminhados, atualmente, às Gerências de Habitação (GIHABs) regionais da Caixa, que avaliam a sua pertinência aos critérios do Programa e também se as estimativas de custos são compatíveis com a situação de mercado.

Para poder receber recursos do Programa, cada unidade da federação (Estados e Municípios) deve assinar um termo de adesão (§ 1º do artigo 82-D da Lei nº 11.977, de 2009), comprometendo-se em atender às exigências ali estabelecidas. No primeiro momento, isso implicava em: (i) operar mudanças na legislação de uso do solo visando viabilizar a produção de habitação de interesse social; (ii) criar uma legislação que desonerasse os empreendimentos de impostos e taxas; (iii) criar um cadastro de beneficiários e realizar a seleção (sorteio) nos momentos previstos. O desenvolvimento das atividades ligadas ao Trabalho Técnico Social (TTS) já haviam sido disciplinadas através da Instrução Normativa nº 8 de 26 de março de 2009 e, a partir de 2011, pela Portaria nº 465 do Ministério das Cidades, quando os municípios passaram a ficar responsáveis pela execução do TTS.

Uma nova legislação, Portaria nº 238, de 6 de junho de 2012, criou novas exigências para a adesão ao Programa, particularmente para o caso da aprovação de empreendimentos considerados contíguos pela Caixa[11] e que ultrapassassem o limite de 500 unidades. Nesse caso, as Prefeituras devem apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expresso em Matriz de Responsabilidades. Quando o número de unidades ultrapassar 1.500, o processo de aprovação deixa de ser feito pela GIHAB regional e passa a ser encaminhado para aprovação em instância superior, no Ministério das Cidades. Por fim, cabe às Prefeituras, como parte de sua competência específica, a análise e o licenciamento dos projetos dos novos empreendimentos, verificando se os mesmos atendem aos requisitos da legislação de uso e ocupação do solo. Neste sentido, as empresas também devem aprovar os seus projetos junto às Prefeituras como condição para obterem aprovação pela Caixa. Nesse caso os projetos, deveriam estar adequados aos Planos Diretores, às leis de uso do solo, aos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e a outras legislações específicas.

As Faixas 2 e 3, diferentemente da Faixa 1, contam com recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS e com subsídio parcial para a faixa 2[12]. Nessa situação, a forma de acesso se dá através do mercado: as empresas imobiliárias aprovam seus empreendimentos como Habitação de Interesse Social nas agências locais da Caixa Econômica a partir do seu enquadramento nos critérios mínimos (e máximos) estabelecidos na normativa do Programa. Os empreendimentos podem ter a sua construção financiada pela

[11] A Caixa considera contíguos os empreendimentos que estejam em um raio de 2,5 quilômetros de distância entre si, o que difere da definição adotada na pesquisa.

[12] Cabe ressaltar que as Faixas 2 e 3 gozam de juros reduzidos, já que parte do risco do financiamento é coberto pelo Fundo Garantidor, criado também pela Medida Provisória nº 459.

Caixa ou não, mas o enquadramento é necessário para que os adquirentes possam se beneficiar dos subsídios. As empresas então vendem as unidades aos interessados, que são encaminhados à Caixa para a concessão do financiamento e do subsídio, se for o caso. Tal como no caso da Faixa 1, os projetos também precisam ser aprovados pelas Prefeituras em termos da sua legislação urbanística. Além disso, uma diferença fundamental entre a Faixa 1 e as Faixas 2 e 3 reside, então, no ato de que os empreendimentos da Faixa 1 são adquiridos pelo FAR, que depois os repassa aos beneficiários selecionados, enquanto nas Faixas 2 e 3 os adquirentes demandam um financiamento junto à Caixa Econômica ou a outro agente financeiro credenciado. Portanto, os empreendimentos da Faixa 1 já possuem, *a priori*, sua demanda, enquanto aqueles das Faixas 2 e 3 são considerados de "demanda aberta", pois são comercializados no mercado.

Essa distinção de procedimentos operacionais já estabelece duas modalidades: a Faixa 1 e as Faixas 2 e 3. Outra modalidade, entretanto, é dada pela concessão de subsídios aos movimentos, associações e cooperativas, cujos recursos são alocados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e repassados às associações credenciadas, segundo normas do Programa, a partir de projetos aprovados pela Caixa, quando atendendo aos critérios estabelecidos na normativa. Essa é a modalidade denominada Entidades. Nessa modalidade, as "entidades" são as responsáveis tanto pela iniciativa dos projetos – definição de terreno e de projeto – quanto pela seleção da demanda, a partir dos critérios gerais estabelecidos no Programa.

Como fica claro na descrição acima, o Programa MCMV incorpora mecanismos e institutos já existentes e que haviam sido criados para outras finalidades. Isso é particularmente importante no caso dos fundos. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) foi criado através da Lei nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001, tendo como objetivo servir de fonte de financiamento para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)[13]. O PAR foi criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso na esteira da crise econômica e das limitações ao financiamento do endividamento público promovidas pelo acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) como uma alternativa para a utilização de recursos do FGTS, mesclados, além disso, a recursos orçamentários e repassados diretamente para as empresas de construção. O PAR utilizava o arrendamento como forma de transferência da propriedade, tendo em vista a redução dos riscos de inadimplência e a facilitação das retomadas dos

[13] Ver a respeito Cardoso e Lago (no prelo).

imóveis. O Programa MCMV não apenas utiliza o FAR como instrumento de centralização e operacionalização de recursos como se vale amplamente do mesmo formato operacional que caracterizava o PAR, à exceção do arrendamento, que de resto já tinha sido abandonado nas operações deste.

As similaridades podem ser identificadas nos seguintes itens: (i) tanto no PMCMV como no PAR, o acesso se dá através de cadastros elaborados pelas Prefeituras, com a diferença de que no PAR os beneficiários passavam ainda por um filtro de capacidade de pagamento do financiamento, feito pela Caixa, o que não se verifica no PMCMV, já que, nesse caso, o subsídio é integral; (ii) tanto no PMCMV como no PAR, a iniciativa e a organização dos novos empreendimentos está a cargo do setor privado, a partir de critérios estabelecidos pela normativa do Programa; (iii) tanto no PMCMV como no PAR, as Prefeituras, ao aderirem ao Programa, comprometem-se em criar uma legislação que reduza parâmetros de uso e ocupação do solo e de *construtibilidade*, visando reduzir os custos dos empreendimentos, assim como instituir isenções fiscais que possam incidir sobre a produção de habitação de interesse social. A diferença fundamental entre os dois programas, ao fim e ao cabo, diz respeito ao fato de que os recursos do PAR eram compostos de um *mix* entre recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (OGU), portanto com subsídios parciais, e de que a forma de acesso se dava através do financiamento, enquanto o PMCMV provê subsídio integral para a Faixa 1.

Além do FAR e do FGTS, o Programa Minha Casa Minha Vida também utiliza o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) como instrumentos de centralização de recursos, no caso para o apoio a projetos desenvolvidos por movimentos ou associações. O FDS é:

> Um fundo criado pelo Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991, posteriormente ratificado pela Lei Federal nº 8.677 de 13 de julho de 1993, de natureza contábil, destinado a financiar pessoas físicas, empresas ou entidades do setor privado no desenvolvimento de projetos sociais de habitação, admitindo-se também investimentos em saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, desde que vinculados aos programas de habitação. Seus recursos são constituídos pela aquisição compulsória de 3% de suas cotas pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF), pela aquisição voluntária dessas cotas por pessoas físicas ou jurídicas, e pelos rendimentos resultantes de suas aplicações (SILVA, 2012, p. 155).

A história da criação do Programa Crédito Solidário e da utilização dos recursos do FDS para financiar o primeiro programa federal de apoio à autogestão habitacional estão descritos em Silva (2012). Quando do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, o

FDS (que estava praticamente esvaziado de recursos, já que um novo Programa destinado à autogestão havia sido aprovado no âmbito do FNHIS) foi reabilitado com a alocação de R$ 500 milhões. A partir daí, a Ação Produção Social da Moradia, um programa similar que funcionava no âmbito do FNHIS, mas contando com subsídio integral, foi esvaziada. As normas para acesso aos recursos repetem o modelo do Programa Crédito Solidário, com algumas diferenças, a saber: (i) a destinação exclusiva para a faixa de até 3 salários-mínimos com subsídio integral e não mais através de financiamento; (ii) a inclusão da possibilidade da compra antecipada de terreno com recursos do Fundo, conquistada pelos movimentos através da Instrução Normativa nº 34, de 28 de setembro de 2011, embora já estivesse definido pela Resolução do Conselho Curador do FDS nº 143 de 26 de novembro de 2009. O acesso aos recursos passa, então, a ser descentralizado, operado do mesmo modo pelas agências locais da Caixa e gerenciado pelas GIDUR.

A legislação que criou o Programa MCMV não é muito explícita na definição das atribuições. Na Lei nº 11.977/2009, o artigo 8 estabelece que "caberá ao Poder Executivo a regulamentação do PNHU", enquanto no artigo 10 está explícito que "compete aos Ministérios da Fazenda e das Cidades a regulamentação e gestão do PNHU no âmbito das suas respectivas competências". Já com relação à Caixa, a Lei estabelece, no artigo 9, que esta será responsável "pela gestão operacional dos recursos de subvenção do PNHU (...)".[14] No âmbito do Poder Executivo, a legislação que criou o Programa instituiu o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida – CAPMCMV, com a finalidade de acompanhar e avaliar as atividades do Programa, sendo o mesmo integrado por um representante titular e um suplente dos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República (coordenador); Ministério da Fazenda; e Ministério das Cidades. Essa estrutura administrativa mostra que, de fato, o Ministério das Cidades não era o órgão "de comando" do Programa e que o mesmo estava diretamente subordinado à Casa Civil. O procedimento adotado para acompanhamento do Programa mostra, por outro lado, que este foi considerado uma prioridade de governo, no mesmo nível do PAC, sendo, portanto, acompanhado diretamente pela Casa Civil. Segundo relatos de técnicos do governo, esse acompanhamento tinha ênfase no cumprimento das metas, buscando identificar possíveis pontos de bloqueio às contratações e "cobrando" dos responsáveis a resolução rápida dos problemas. Isso implicou

[14] Formulação alterada pela Medida Provisória nº 514 de 2010 para "A gestão operacional dos recursos destinados à concessão da subvenção do PNHU de que trata o inciso I art. 2º dessa Lei será efetuada pela Caixa Econômica Federal – CEF" e mantida no artigo 9 da Lei nº 12.424, de 2011.

em uma pressão sobre a Caixa (órgão responsável pela operacionalização), que se traduziu, em cadeia sobre as Superintendências Regionais. Essa busca de agilidade parece ter sido bem sucedida já que, em dezembro de 2010, praticamente um ano e meio após o lançamento do Programa, as metas de contratação haviam sido atingidas, sendo suspensas, à vista disso, as contratações até o lançamento da segunda fase do Programa.

Ainda na esfera federal, a legislação acentua que o Comitê de Acompanhamento deverá "prestar contas" ao Conselho das Cidades. A prática adotada, segundo relatos dos Conselheiros, foi basicamente de levar à discussão e deliberação no Conselho apenas os pontos referentes à modalidade Entidades, enquanto, para as outras modalidades, eram apenas apresentados relatos periódicos de andamento, sem adentrar os pormenores das avaliações.

A partir dessa caracterização básica dos papéis dos diferentes atores no Programa, vamos desenvolver algumas reflexões sobre como essa participação é vista segundo depoimento de técnicos envolvidos no processo.

Uma vez definidos os termos gerais do Programa, em 2009, pela Medida Provisória nº 459, pela Lei nº 11.977 e pelo Decreto nº 6.819 (posteriormente revisto pelo Decreto nº 6.962, de 7 de julho de 2009), o Ministério das Cidades estabeleceu os parâmetros de operacionalização, através de Instruções Normativas, definindo (i) os critérios de enquadramento dos empreendimentos no Programa, incluindo parâmetros de área máxima das unidades, número máximo de unidades por empreendimento, padrão de inserção urbana dos empreendimentos, especificações mínimas; (ii) critérios de elegibilidade e de priorização dos beneficiários – especificando aquelas pela estabelecidas pela legislação; (iii) Os critérios de concessão dos subsídios, nos termos da lei; (iv) a distribuição das unidades por Estado da federação, segundo estimativas baseadas na distribuição do *déficit* habitacional.

Com base nas portarias do Ministério, a Caixa (Matriz) define a normativa interna que irá ser seguida na aprovação dos projetos e no acompanhamento das obras e do trabalho técnico social[15]. Além disso, são estabelecidas metas de contratação, baseadas na distribuição das unidades por Estado, para as Superintendências Regionais. Como já apontado anteriormente, a Matriz está sendo constantemente pressionada pelo Comitê de Acompanhamento do Programa no sentido de responder às metas de contratação previstas. Por outro lado, a Matriz pressiona as Superintendências Regionais para que estas também

[15] A normativa interna da Caixa não é publicitada, logo a pesquisa não conseguiu acesso a estes documentos.

atendam às metas previstas regionalmente, o que gera impactos sobre a operacionalização do Programa, como veremos adiante.

A Caixa Econômica é uma empresa pública que se organiza a partir da seguinte estrutura básica: na Matriz, situada em Brasília, é onde são geridos os macroprocessos que sustentam as demais atividades da Caixa e também onde as diretrizes são definidas e os resultados controlados. Na estrutura organizacional da empresa, além da Presidência e da Diretoria, existem hoje 10 vice-presidências, cada uma responsável por um setor de atividade. Em 2009, quando foi lançado o Programa MCMV, a sua responsabilidade cabia à Vice-Presidência de Governo, então ocupada por Jorge Hereda que, entre 2003 e 2005, foi Secretário Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A Matriz controla e supervisiona a rede de atendimento, distribuição e negócios que, por sua vez, é responsável por promover a realização de negócios e o atendimento aos clientes da CAIXA. Fazem parte da rede as Superintendências Regionais, que são unidades responsáveis pela gestão e operação dos negócios da Caixa e pela administração do atendimento em âmbito regional, além dos canais de atendimento (agências e postos). O atendimento é realizado na ponta pelas agências, que são as responsáveis finais pela realização dos "negócios", ou seja, por todas as operações financeiras desenvolvidas pela Caixa.

As Superintendências Regionais da Caixa são as principais responsáveis pela operacionalização do Programa, o que ocorria, até 2013, através das Gerências de filial de Desenvolvimento Urbano e Rural (GIDUR) e que, com a reestruturação administrativa realizada, passou, então, a ser de responsabilidade de uma nova gerência, a Gerência Executiva de Habitação (GIHAB). No Rio de Janeiro, a GIHAB é organizada da seguinte forma:

> Tem a gerente... Nós somos Coordenação de Habitação de Interesse Social... tem a Coordenação do Crédito Imobiliário, que seriam as faixas 2 e 3 e habitação livre, que a gente chama de mercado,... Temos a Coordenação de Danos Físicos, que trata do pós-obra... todas as reclamações... Até porque a gente financia também outros imóveis que são garantias nossas... Mas o que dá mais trabalho a eles é justamente o 0 a 3... Tem uma de Avaliação de Imóveis, e uma de Custos... Ah, tem mais uma coordenação (...) Justamente do departamento social, Coordenação do Trabalho Técnico Social. Que eu achei que tinha ficado na GIGOV, mas ficou com a gente... que a GIGOV também tem suas coordenações... (Entrevista com representante da Caixa Econômica Federal)

A GIHAB é, portanto, responsável pela aprovação dos projetos, pelo acompanhamento e fiscalização das obras e era, até a mudança da legislação em 2011, também responsável pelo trabalho técnico social. Além disso, a GIHAB acompanha o pós-obra, atendendo as demandas e reclamações dos beneficiários nos empreendimentos.

4.2. A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS AO PROGRAMA

Com o programa já regulamentado pelo Ministério e pelas normas internas da Caixa, a etapa seguinte diz respeito à adesão dos entes federados. Segundo as normas vigentes na primeira fase do Programa, a adesão dos estados e municípios, exigia, segundo a Portaria nº 139, de abril de 2009:

> a) identificar as regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos;
> b) promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, apresentando propostas legislativas, quando for o caso, que disponham sobre a desoneração de tributos incidentes sobre os imóveis e as operações de aquisição e alienação sem prévio arrendamento;
> c) providenciar as autorizações, alvarás, licenças e outras medidas necessárias à aprovação e viabilização dos projetos arquitetônicos, urbanísticos, complementares e de implantação de infraestrutura básica;
> d) adotar medidas em seu âmbito de atuação que contribuam para a celeridade do licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes, bem como nas situações envolvendo concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, água e saneamento;
> e) aportar recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis necessários à realização das obras e serviços do empreendimento;
> f) responsabilizar-se pela guarda e conservação do empreendimento após a conclusão dos imóveis e até a data de entrega dos imóveis aos beneficiários finais;

Esses itens foram complementados através da Portaria nº 93, de fevereiro de 2010, com os seguintes elementos:

> g) apresentar proposta legislativa que disponha sobre os critérios e a forma de reconhecimento do empreendimento a ser construído como de Zona Especial de Interesse Social - ZEIS;
> h) selecionar os beneficiários finais, observados os critérios de elegibilidade e seleção da demanda definidos pelo Ministério das Cidades em normativo específico.[16]

[16] Obviamente, a obrigação de selecionar os beneficiários finais já era parte das atribuições municipais pela legislação. O item efetivamente novo disse respeito à obrigação de se incluir os empreendimentos como ZEIS.

Em nossa pesquisa, foram analisados os procedimentos adotados por três administrações municipais da RMRJ já enumeradas: Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo.

No Rio de Janeiro, o governo municipal havia sido assumido por Eduardo Paes, candidato do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que derrotou Fernando Gabeira no segundo turno das eleições de 2008. Paes se elegeu em uma forte aliança com o Governador Sergio Cabral, também do PMDB, e com o governo federal.

Iniciou sua carreira política filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL) na gestão de Cesar Maia na Prefeitura do Rio como subprefeito da região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá (1993-1996), sendo depois eleito vereador pelo Partido Verde (PV). Não concluiu o mandato na Câmara Municipal e elegeu-se deputado federal em 1998, voltando a ocupar cargos administrativos na Prefeitura do Rio em 2000, na segunda gestão de Cesar Maia, como Secretário de Meio Ambiente. Em 2001, retorna aos quadros do PFL e se reelege deputado federal em 2002, passando a integrar os quadros do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no ano seguinte. Foi candidato ao governo estadual em 2005, tendo perdido no primeiro turno e apoiado Sergio Cabral no segundo turno. A partir deste momento, começa a construir uma aliança política com o governo estadual, transferindo-se para os quadros do PMDB.

No bojo da aliança com o Partido dos Trabalhadores (PT), Paes chama para a Secretaria de Habitação o deputado Jorge Bittar, liderança tradicional deste partido no Rio de Janeiro. Bittar procura fortalecer a sua gestão ampliando os quadros técnicos da Secretaria, buscando apoio em lideranças populares e Organizações não governamentais (ONGs) reconhecidas na cidade[17], valendo-se ainda de ampla base de apoio pessoal junto a lideranças sindicais.

Neste momento, a Prefeitura do Rio de Janeiro já tinha uma grande tradição em atuar no setor habitacional, tendo a Secretaria de Habitação, por exemplo, sido criada na primeira gestão de Cesar Maia (1993-1996). De forma geral, o trabalho da Secretaria era mais voltado para a urbanização de favelas e para a regularização fundiária, embora este trabalho tivesse

[17] O Secretário de Habitação convocou quadros técnicos da Prefeitura de alguma forma ligados ao PT para compor o corpo de funcionários da Secretaria, contratando, além disso, algumas lideranças políticas e profissionais ligados a diversos setores sociais para cargos de confiança. Contratou, também, a Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, ONG com atuação forte na defesa do direito à moradia, para elaborar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do município.

acumulado experiência também em programas de provisão, como o Morar sem Risco e o PAR[18].

Em 10 de julho de 2009, o governo Municipal promulga a Lei Complementar nº 97, que "Estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal". Através dessa legislação são estabelecidas as áreas da cidade que poderiam receber os empreendimentos de interesse social[19] e também modificadas as diretrizes referentes às exigências mínimas, como, por exemplo:

- É admitido um máximo de cinco pavimentos (sem elevador) se sobrepondo ao que era definido para o local pela legislação municipal;
- Cada grupamento poderá ter no máximo 500 unidades habitacionais, prevalecendo sobre a legislação local;
- Os empreendimentos são dispensados das seguintes exigências: (i) áreas de recreação, quando constituídos por até cem unidades, (ii) apartamento para zelador, (iii) dimensão máxima de projeção horizontal (iv) número mínimo de vagas para veículos, (v) afastamento mínimo entre blocos;
- Além disso, também se reduziu a exigência de equipamentos públicos.

Essa legislação atenderia, portanto, os incisos (a) e (b) da Portaria do Ministério das Cidades, embora não seja tão evidente o estabelecimento de "áreas prioritárias", mas apenas de "áreas permitidas", particularmente porque o município do Rio de Janeiro nunca havia estabelecido ZEIS em áreas vazias.

Quanto aos itens (c) e (d), o Decreto n°. 30620 de 22 de abril de 2009[20] constitui Comissão para análise e aprovação dos projetos incluídos no Plano Nacional de Habitação - "Minha Casa, Minha Vida", composta por representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU, Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC, Secretaria Municipal de Habitação - SMH, Secretaria Municipal de Obras - SMO, através da Subsecretaria de Gestão de Bacias Hidrográficas e coordenado pelo primeiro. Discutiremos a atuação dessa comissão e a sua extinção mais adiante. Essa comissão visava agilizar a aprovação de projetos, o que

[18] Ver, a respeito, Cardoso e Araújo (2007); Monteiro (2011).
[19] Os mapas que fazem parte do anexo da lei são confusos e não foi possível, na pesquisa, identificar claramente quais seriam as áreas destinadas ao Programa, sendo provável que se tratem de vários setores dispersos pela cidade e não de uma região específica.
[20] Revogado pelo Decreto nº 34.315/2011.

parece ter ocorrido ao longo da primeira fase, mas, segundo depoimentos de técnicos da Prefeitura, não estaria mais operante embora ainda existisse formalmente.

Em um determinado momento, a partir das críticas ao Programa no Rio de Janeiro, o Prefeito resolveu restringir as áreas possíveis de serem ocupadas:

> Mas tem um momento que o Eduardo Paes dá uma trava na aprovação desses projetos... ele primeiro faz um decreto suspendendo licenciamento na zona oeste... Vamos dizer... todas as críticas que começaram a ser feitas à extrema periferização dos projetos... (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro)

Isso se deu através do Decreto nº 36960 de 25 de março de 2013, que estabelece, na Área de Planejamento 5 (AP-5), um perímetro no entorno dos eixos de transportes na Zona Oeste como área adequada para ser licenciada. Esse novo decreto acabou por ser uma forte limitação à aprovação de novos empreendimentos na AP-5, embora seja importante lembrar que, a essa altura, a maior parte dos projetos referentes às fases 1 e 2 do Programa haviam sido aprovados.

Apesar de ter havido um esforço de agilização do licenciamento, os empresários ainda reclamam da demora nos trâmites:

> Eu hoje, por exemplo, eu descartei o município do Rio de Janeiro, porque a dificuldade de aprovar projeto aqui é muito grande. Tanto é que o Eduardo Paes ele não aprova mais projeto em Santa Cruz... um exemplo... por causa da quantidade do MCMV que foi feito lá, certo... então iria trazer grandes problemas pro Município, pra administração, de infraestrutura, esse negócio todo, e ele proibiu. Agora são poucos lugares que pode construir hoje dentro do município do RJ (Entrevista com representante do empresariado).

> No RJ eu nunca vi (tramitação) com menos de um ano... Você vê o quanto que... a distância da grande Rio pra o Rio de Janeiro... O RJ eu não conheço arquiteto nenhum que aprovou com menos de um ano. **(há alguma variável que acelere esse processo?)** É diminuir a burocracia... **(há algum expediente de alguma empresa que utiliza pra poder acelerar um pouco e viabilizar o programa aqui no RJ?)** A Emccamp tem um *know-how* grande de aprovar aqui, ela aprova mais rápido, não sei o caminho que ela usa... Ela aprova aí com 6, 7 meses, eu não sei te falar... (Entrevista com representante do empresariado).

Quanto ao item (e), a Prefeitura do Rio buscou também viabilizar novos empreendimentos voltados para a Faixa 1 através da cessão de terrenos, contando com a provisão de equipamentos públicos municipais.

> Aqui você tem o caso do Presídio Frei Caneca, que o terreno é público, do lado vai ter o nosso projeto lá... tem o da prefeitura, que é o terreno da Manchete... que a prefeitura que vai entrar... Teve o Bairro Carioca, Parque Carioca.... e tem na Pavuna, que a gente tá entrando com um terreno, um projeto enorme lá... Tem dois casos, tem um que é um terreno do governo do Estado, que a prefeitura urbanizou e vai entrar no MCMV e tem um outro que é o chamado Sítio do Nera, que é outro que a Prefeitura está entrando com o terreno... Jacarepaguá tem a Colônia Juliano Moreira... Acho que pra Zona Oeste é que não tem muito isso... Ah, o próprio terreno da AMBEV vai ser feito MCMV com terreno doado pela prefeitura... Tem muitos casos (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Quanto aos outros itens, vamos discuti-los com mais detalhes em outro momento do texto. O que importa concluir, no momento, é que a Prefeitura do Rio, através da Secretaria de Habitação, mobilizou esforços para viabilizar o Programa na cidade, cumprindo seus compromissos formais e, mais além, envolvendo-se mais diretamente na viabilização de novos empreendimentos através da cessão de terrenos. No entanto, o objetivo central dessas ações estava voltado para o reassentamento:

> ... o que foi feito... a primeira coisa que eles deram prioridade, como havia uma parcela, 50% podia ser de pessoas que a prefeitura indicasse, fazendo parte de áreas de risco, que era pessoas que não pagariam, então isso que foi feito. Os primeiros reassentamentos que houve foi em cima disso (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

> Agora o Rio já tá com quase 90% (de proporção entre reassentamento e sorteio). Eles dizem que vão acertar, em uma hora... Mas estamos esperando (Entrevista com representante da Caixa).

Quanto à segunda exigência da Lei Federal, referente à criação de uma legislação que desonerasse os empreendimentos de impostos e taxas, a Lei nº 5.066, de 10 de julho de 2009, passa a conceder a remissão de créditos tributários do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) para imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social situado nas Áreas de Planejamento 1 e 3 (áreas centrais consolidadas) inscritos na dívida ativa. Já a Lei nº 5.065, de 10 de julho de 2009, estabelece incentivos fiscais relativos ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) para construção e

reforma no caso de empreendimentos habitacionais de interesse social[21] e de arrendamento residencial vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal. No Anexo 5 consta uma análise mais detalhada da legislação urbanística do município do Rio de Janeiro.

No caso do Município de Queimados, foi eleito em 2008 o prefeito Max Rodrigues Lemos, do PMDB, reeleito em 2012. É um político ligado ao grupo chefiado por Jorge Picciani, uma das principais lideranças do PMDB fluminense. Possivelmente por suas conexões com o grupo de Picciani, o município de Queimados teve apoio da Secretaria de Habitação do Estado, então dirigida por Rafael Picciani, logo no início do governo, em 2009, quando foram anunciados investimentos de R$ 34 milhões em obras de infraestrutura, liberados pela Secretaria de Habitação do Estado[22].

> Grande parte das realizações que estão sendo implementadas no município vêm sendo possíveis por conta da ajuda desses parceiros. "Queimados não sobrevive sem essas parcerias. Nossa arrecadação é muito baixa. Tirando os gastos fixos da Prefeitura, sobra muito pouco para investimento", afirma o prefeito Max. Daí a importância do bom relacionamento com o governador Sérgio Cabral, o vice-governador Pezão, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), entre outros.[23]

> Ninguém faz nada sozinho. O fato de eu ter uma boa relação com o governador Sérgio Cabral, com o vice Pezão, com o ex-presidente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj) Jorge Picciani me ajuda muito. [24]

Em 16 de maio de 2009, a Prefeitura abria inscrições para os interessados em participar no Programa e Queimados teria sido, segundo declaração do seu prefeito, o primeiro município fluminense a assinar o Termo de Adesão ao Programa. Em 2009, ele noticiava a construção de 150 unidades em terreno doado pela Prefeitura. No entanto, em janeiro de 2010, já era anunciado o primeiro contrato de construção do Empreendimento Valdariosa, que previa um total de 1.500 unidades a serem entregues pela Construtora Odebrecht Bairro Novo. Após esse primeiro grande empreendimento, já existem vários outros

[21] Para efeitos dessa lei, entende-se como empreendimento habitacional de interesse social de arrendamento residencial aquele reconhecido pela Secretaria Municipal de Habitação e destinado a famílias com até dez salários-mínimos, conforme art. 4º da referida lei.

[22] Conforme informação disponível em <http://queimados-rj.blogspot.com.br/2012/06/cinco-bairros-de-queimados-recebem-r-34.html>, consultada em janeiro de 2015.

[23] Informação disponível em <http://dscomunicacao.com/queimados/pdfs/jornal.pdf>, consultada em janeiro de 2015.

[24] Depoimento do Prefeito Max Lemos, divulgado em <http://dscomunicacao.com/queimados/pdfs/jornal.pdf>, consultado em janeiro de 2015.

em construção no município também de grande porte. O município de Queimados está superando largamente a sua meta, já que o *déficit* total era estimado em 3.338 unidades, segundo a Fundação João Pinheiro, e apenas com dois empreendimentos (o Valdariosa e o Eldorado) tal deficiência já estaria superada. Na entrevista com um representante da Prefeitura de Queimados, fica claro a grande quantidade de empreendimentos naquele território:

> Queimados já estourou a cota dele, a cota nossa era 700, nós já entregamos 1500, 220, com mais 2126, entregamos mais 1500, mais outro de 1040 que já tá na fase de terraplanagem, tem mais 3 empreendimentos do PAC, Eldorado 1, 2 e 3, que tem mais 392 unidades... e mais esse outro aí de 3 mil que tá na fase de aprovação no Ministério das Cidades. (Entrevista com representante da Prefeitura de Queimados)

Considerando-se as exigências colocadas pelo termo de adesão, e de acordo com as entrevistas feitas pela pesquisa, a Prefeitura de Queimados se orgulha de ter modificado sua legislação para agilizar a implementação do PMCMV na mesma semana que o Programa foi lançado. Segundo o Secretário de Urbanismo, as leis complementares 40/09, 41/09 e 43/09 eram para ser uma única lei, a 040. Porém, na correria para aprová-la (de sábado para terça, ou seja em um final de semana) em função da pressão do prefeito, tiveram que dividi-la em três leis.

A Lei Complementar n° 040/09, de 12 de agosto de 2009, estabelece medidas e incentivos visando a participação do Município no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, enquanto a Lei Complementar n° 041/09, também de 12 de agosto de 2009, estabelece medidas de desoneração fiscal visando a participação do Município no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Já a Lei Complementar nº 043/09, de 11 de Setembro de 2009, altera a Lei 040 e, além de reduzir parâmetros, mantém grandes facilidades para a aprovação de projetos, entre elas, no artigo 4º, dispensando, para tal efeito, os seguintes documentos: (a) anteprojetos de esgotamento sanitário; (b) anteprojetos de abastecimento de água; (c) projeto topográfico para terrenos planos; (d) consulta prévia de viabilidade de instalações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) e LIGHT. Ou seja, contrariamente à normativa geral do Programa, estabelecida pela Portaria 139[25], o grau de facilitação da aprovação colocava em questão a viabilidade futura do empreendimento e a

[25] Que em seu Art. 4, inciso 4.1, estabelece que "Os projetos serão elaborados para a execução de empreendimentos inseridos na malha urbana e que contem com a existência de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, bem como vias de acesso e transportes públicos."

qualidade do acesso à infraestrutura urbana. No Anexo 6, consta uma análise mais detalhada da legislação urbanística do município de Queimados.

Além dos problemas acima apontados, durante as entrevistas os técnicos municipais deixaram claro a inoperância relativa do planejamento municipal, já que a demarcação de terrenos vazios como ZEIS, segundo exigência da normativa federal assinalada anteriormente, era feita após a consulta, realizada pelas empresas, sobre a viabilidade das áreas que estavam em vias de serem adquiridas. Isto é, uma vez manifestado o interesse das empresas, essas áreas eram então definidas como ZEIS pela Prefeitura antes mesmo da sua aquisição.

De uma forma geral, a Prefeitura de Queimados, de forma semelhante a de Belford Roxo, apresenta um baixo grau de capacidade institucional e, portanto, a possibilidade de efetivamente regular a atuação das empresas é bastante baixa, particularmente se considerarmos a prioridade política que foi dada pelo prefeito ao Programa. Neste sentido, os projetos encaminhados para aprovação já ganhavam prioridade imediata, não sendo necessária qualquer organização administrativa para agilização da aprovação.

Segundo nossos entrevistados, tanto Belford Roxo quanto Queimados, contrariamente ao Rio de Janeiro, não tinham áreas públicas disponíveis para doação, logo, a grande maioria dos empreendimentos foram (e continuam sendo) desenvolvidos em áreas particulares.

Alcides Rolim foi eleito prefeito de Belford Roxo nas eleições de 2008 pelo PT, embora não fosse um militante histórico do partido. Segundo informações da imprensa local, o prefeito aderiu à campanha de Marcelo Crivella para a Presidência da República, em 2010, tendo se afastado das candidaturas do PT para as esferas federal e estadual. Nas eleições de 2012, Rolim perde a tentativa de reeleição para o candidato do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Denis Dauttman.

A pesquisa não conseguiu informações sobre as alterações de legislação efetuadas no município de Belford Roxo - apenas no que diz respeito às isenções fiscais é que foi possível identificar a legislação. Outros aspectos da gestão dessa prefeitura serão analisados em seguida.

Concluindo esse item, nenhuma das três Prefeituras analisadas na pesquisa utilizam-se dos instrumentos de política fundiária como o parcelamento ou edificação compulsória, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida, estabelecidos pelo Estatuto das Cidades, tampouco manifestaram intenção ou interesse em fazê-lo. Do mesmo modo, não haviam adotado propostas de delimitação de ZEIS em áreas vazias. Apesar disso,

foram priorizadas pelo Programa[26], tendo recebido autorização para contratação em nível bem acima do que seria a sua "cota", pela distribuição do *déficit* habitacional.

É importante ressaltar que nos critérios de prioridade para implantação do Programa, na Lei nº 11.977/2009, os municípios deveriam contemplar a doação de áreas urbanas consolidadas, desoneração tributária e implementar os instrumentos da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

4.3. A APROVAÇÃO DE PROJETOS

A aprovação de um projeto de um novo empreendimento passa por uma sistemática que será analisada a seguir.

Antes de tudo, para poder pedir um financiamento ou aprovar um projeto, a empresa precisa estar "gericada", ou seja, ter um cadastro aprovado na GERIC (Gerência de Risco).

> Primeiro ela entra em contato com a Superintendência, o relacionamento é sempre feito por lá. Ela vai apresentar uma série de documentos para passar por uma análise técnica, que é a nossa (Coordenação de Habitação de Interesse Social), eu vou verificar todos os atestados técnicos dela para ver em que ela se habilita em construir, que tipo de habitação que ela pode fazer, qual o limite de capacidade de construir. (Também é feita uma) Análise de risco, que é financeira, (avaliando) qual a capacidade e (qual) a saúde financeira dessa empresa para conseguir tomar um empréstimo. E (também é feita) a (análise) jurídica, para ver se ela está em conformidade com a lei. Tendo essas três, ela ganha uma pontuação... então é essa pontuação que vai limitar o número de unidades que ela pode contratar. É isso que a gente chama de "GERIC". Então ela sai "gericada", é uma empresa que está apta a construir com financiamento da Caixa em território nacional (Entrevista com representante da Caixa).

Segundo informações disponibilizadas no site do Sinduscon/SP[27], para dar entrada numa solicitação de cadastro, são necessários até 20 documentos, de naturezas diversas. Exige-se, por exemplo, os balanços contábeis dos três últimos anos e ainda um balancete do ano atual com no máximo 60 dias de validade, tudo dentro de normas bastante exigentes. Talvez pela complexidade da obtenção desse registro, em uma rápida consulta na Internet foi

[26] Lembrando que um dos critérios de priorização estabelecidos pela Portaria 93, de fevereiro de 2010, era "implantação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade".

[27] Disponível em <http://www.sindusconsp.com.br/downloads/prodmercado/habpopular/geric/instrucoes.pdf>. Consultado em dezembro de 2014. Incluindo a documentação básica; documentos de caráter geral; o quadro de composição societária / dirigentes; o quadro de participações e interligações societárias; o quadro de dívidas; o quadro demonstrativo de empreendimentos em carteira; a ficha de informações complementares; o quadro demonstrativo de contratos de prestação de serviços.

possível identificar diversas ofertas de empresas de consultoria especializadas em obter o credenciamento do GERIC. Esse credenciamento deve ainda ser renovado anualmente, sendo então recalculados os índices e atribuídas outras pontuações à empresa, tendo em vista os resultados do último ano. Além disso, também são exigidos atestados técnicos, comprovando que as empresas tenham construído obras similares anteriormente, e ainda uma declaração de adesão ao programa de qualidade que é o PBQP-H[28].

Pode-se supor que esse procedimento possa ter excluído do acesso aos recursos empresas de menor porte e capacidade organizacional[29], enquanto, por outro lado, as grandes empresas tendem a ter setores administrativos já organizados com a finalidade de resolver rapidamente esses (e outros) eventuais impedimentos, como aparece na entrevista de um representante da Caixa:

> É difícil uma construtora fazer dez unidades, uma que já tenha GERIC, que já tenha experiência...

Um primeiro filtro de acesso ao Programa é estabelecido então pelo GERIC. A partir daí, uma empresa credenciada pode apresentar um projeto. Os passos são os seguintes:

> (...) a gente divide em duas etapas: a pré-análise e a análise definitiva. A pré-análise nada mais é que eu avaliar o terreno no mercado, para eu ter certeza do seu valor, e ainda se o projeto em si, arquitetônico, se encaixa dentro do terreno e se está dentro das especificações mínimas da Caixa. Basicamente é um "ok, desenvolva o projeto, que a gente vai contratar". Ele raramente não é contratado depois disso, mas pode ser que venham a surgir outros inconvenientes, uma licença ambiental, por exemplo, estudos mais específicos, que podem fazer uma pré-análise positiva virar negativa. (Entrevista com representante da Caixa)

Trata-se de uma análise rápida, prevista pelo entrevistado para 15 (quinze) dias[30]. Com uma pré-análise positiva, a empresa dá o encaminhamento para aprovação na Prefeitura e na Caixa. A aprovação nas Prefeituras, entretanto, pode passar por trâmites diferentes. Segundo as nossas entrevistas, nas Prefeituras menores, como Belford Roxo e Queimados,

[28] O PBQP-H, Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat, é um instrumento do Governo Federal com objetivo de promover a reorganização do setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva.

[29] No caso da modalidade Entidades, a nível nacional, houve situações em que os movimentos sociais se utilizaram de sua articulação política com o Ministério das Cidades para negociar com pequenas empresas a construção de empreendimentos de acordo com as suas exigências, tendo como moeda de troca o credenciamento das empresas junto à Caixa, ou seja, a habilitação para poder construir para o PMCMV.

[30] Embora a cartilha operacional da Caixa preveja um prazo de 10 (dez) dias.

havia sido claramente colocada uma prioridade política para o Programa pelos Prefeitos e, ao mesmo tempo, eliminadas uma série de exigências que poderiam dificultar a tramitação, como, por exemplo, a exigência de apresentação de documentação das concessionárias sobre a disponibilidade de infraestrutura.

A Prefeitura do Rio de Janeiro estabeleceu uma dinâmica de tramitação em que os projetos, antes de serem encaminhados para aprovação pelo setor competente (Secretaria de Urbanismo), passava por uma avaliação de "enquadramento" na Secretaria de Habitação.

> Antes de ir pra Secretaria de Urbanismo, pra ser aprovado, ele passa pelo enquadramento. Então a equipe da Secretaria avalia os projetos segundo os critérios da Caixa, que faixa de renda vai atender, acabamento, os tamanhos mínimos, e tal... Isso estando enquadrado... (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

A orientação geral era de agilização do licenciamento, com tratamento diferenciado em relação aos processos "normais" (Não PMCMV).

> Mas a orientação da prefeitura é que seja muito ágil. E teve um período, não sei como tá agora, que algumas exigências, ele não tinha que cumprir, ficava pro habite-se... ele tinha que cumprir aquelas exigências de projeto... Mas assim, comprovar que não sei o que lá, apresentar sondagem, essas coisas técnicas ele apresentava depois. Então tinha exigências que normalmente seriam feitas pra um empreendedor normal, nesse caso estavam dispensados (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

A partir do enquadramento, o projeto ia para avaliação por uma comissão, criada pela Prefeitura, integrada por técnicos da Habitação e do Urbanismo, para avaliar e dar andamento (acelerado) à tramitação dos projetos. Essa Comissão funcionou por algum tempo e, posteriormente, foi extinta, aparentemente por disputas de poder intraburocráticas:

> É porque era outra direção lá... a atual diretora, (...), ela (...) dispensou isso... Isso é uma briga lá com (...) porque ela parou de ser chamada para as reuniões... então ela colocou no esquema de passar por cada órgão e obter o parecer (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Com a extinção da Comissão, a tramitação passou a seguir os passos usuais, indo para a Secretaria de Urbanismo, que solicita os pareceres dos órgãos competentes quando necessários. A pesquisa não conseguiu realizar entrevistas com técnicos da Secretaria de Urbanismo, mas, de qualquer forma, os depoimentos mostram claramente que a prioridade

política do Programa se expressou em uma agilização da tramitação do licenciamento na Prefeitura do Rio, pelo menos em um primeiro momento.

A análise da Caixa, para aprovação do projeto, diz respeito a:

> Tem o *checklist* de documentos, que basicamente são de engenharia e de legalidade do terreno, onde a gente vai avaliar se ela se enquadra ou não nos parâmetros do Ministério e da Caixa Econômica pra adequação do terreno. A gente avalia ele no mercado para saber por quanto pode ser adquirido, e se ela realmente atender tudo, que a gente faz uma análise definitiva da nossa engenharia, ela vai passar por esse impacto de risco, novamente, e vai estar apta a contratar. E vai também pro jurídico para ver a questão de matrícula, legalidade, se tá tudo ok, se não tem nenhuma penhora, se ele tá livre e desembaraçado, como a gente chama. (Entrevista com representante da Caixa)

A avaliação de projeto feita pela Caixa diz respeito, então, basicamente, ao enquadramento do empreendimento nos critérios do Programa e à verificação da legalidade e regularidade jurídica da empresa e do terreno, a partir dos critérios estabelecidos nas normativas internas da Caixa e com muito pouca autonomia, segundo a entrevista:

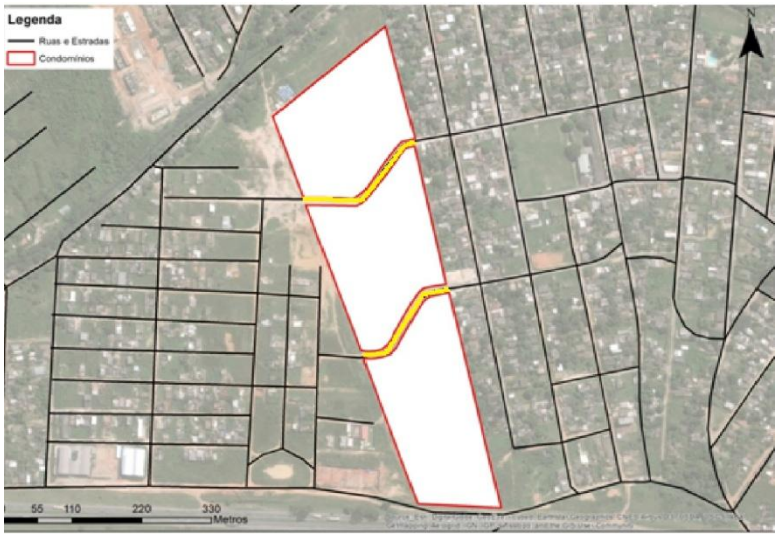
> Tem aquela cartilha das especificações mínimas. São uns 50 itens, que a gente olha o projeto, aprovado ou não (pela Prefeitura), e tem que se adequar. Estando dentro dos critérios do Ministério e aprovado pela prefeitura, ok. A princípio a Caixa não tem incidência, inferência, no projeto arquitetônico.

> Então, respondendo a tua pergunta, existe essa gerência nacional de padrões e planejamentos, ela traduz essas portarias e cria normativas internas. Essa é a nossa base de análise hoje. Que nada mais é que tratar o empreendimento pela parte da legalidade dele, seja ambiental, urbanística e jurídica... E se o projeto arquitetônico já vem aprovado, subentenda-se que ele já passou por essas instâncias (de aprovação) (Entrevista com representante da Caixa).

Qual seria a capacidade das Prefeituras em intervir no sentido da qualidade dos projetos? Segundo as competências formais, se o projeto está de acordo com a legislação (que foi extremamente simplificada, como visto anteriormente), a Prefeitura não pode recusar a aprovação. No entanto, a pesquisa identificou que, em alguns casos, as Prefeituras conseguiram inserir mudanças nos projetos. Em Queimados, na avaliação do projeto para os empreendimentos Vadariosa I, II e III, a Prefeitura solicitou à empresa mudanças de projeto, inserindo duas vias (pintadas em amarelo na Figura 6), que passaram a atravessar o terreno

destinado aos empreendimentos, permitindo a comunicação entre dois bairros que eram anteriormente isolados pelo terreno em questão.

Figura 6. Novas ruas sugeridas pela Prefeitura no projeto do empreendimento Parque Valdariosa em Queimados



No Rio de Janeiro,

> em determinados casos, nós analisamos a implantação urbanística do projeto. Então em alguns casos o secretário olhava aqueles projetos e falava "isso aqui merece um estudo melhor, um laudo urbanístico"... aí vinha pro meu setor, e nós fazíamos uma análise urbanística e propúnhamos alterações no projeto. Mas isso aconteceu muito pouco, só umas duas ou três vezes (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

De qualquer forma, parece claro que essas intervenções foram pontuais e não estavam autorizadas por competências formais, dependendo da "boa vontade" das empresas em atendê-las. E, além disso, as modificações acabavam limitadas pelo padrão tecnológico adotado na construção:

> Fazem, mas não tem muito sucesso nas sugestões não. Porque essas empresas todas usam o tal do Túnel System, que é esse sistema de formas deslizantes. (...). Eles não admitem nenhuma mudança. São formas metálicas que montam e concretam e depois desmontam as formas e levam pra cima... é uma estrutura autoportante (...) são formas metálicas, que tem um tempo mínimo de depreciação... Aí eles falam que não podem mexer (no projeto) porque não foi alcançado o tempo de depreciação... elas se viabilizam desde que você utilize 200, 300 repetições... (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

A menção à limitação às mudanças de projeto oriundas da tecnologia adotada merece ser aprofundada. Cabe aqui lembrar que o PMCMV aparece em um momento em que o setor da construção civil passava por um momento crucial. Depois de anos de ausência de políticas habitacionais efetivas e precisando atuar trabalhando principalmente com autofinanciamento, as empresas do setor passam por um processo de reestruturação, abrindo o seu capital na Bolsa de Valores e beneficiando-se ainda do influxo de recursos oriundo das mudanças nas regras do Sistema Financeiro Habitação (SFH). A crise de 2008 atinge as empresas com um grande volume de recursos imobilizados em terras e em empreendimentos iniciados (inclusive nos programas governamentais, como o PAR) e com uma pressão forte para responder aos seus investidores. O Programa Minha Casa Minha Vida responde às necessidades imediatas das empresas, mas permite ainda que elas possam manter e aprofundar os investimentos em novas tecnologias:

> Houve também as questões tecnológicas que foram liberadas. Toda tecnologia nova poderia ser empregada no Programa, então isso incentivou várias empresas a buscar novas tecnologias. Na Empresa X não foi diferente disso... Buscamos tecnologias mundo afora... Hoje nós temos uma tecnologia de forma de alumínio canadense, com fabricação na China, nós conseguimos aumentar muito a nossa velocidade, e a qualidade e a padronização da nossa obra, foi espetacular, e só conseguimos obter esse sucesso porque o Programa permitia... (Entrevista com representante de empresa).

> Essas novas tecnologias de construção, 90% se aplica na baixa renda. O pessoal de poder aquisitivo maior não aceitam as novas tecnologias, fica mais difícil você colocar no mercado uma construção com uma tecnologia nova... por exemplo, pré-moldado... Por exemplo, essa nova tecnologia aí, com forma de concreto, parede de concreto, não tem nenhuma empresa fazendo... Todas as empresas que fazem esse tipo de obra, elas fazem alto luxo também, mas só faz essa tecnologia no baixa-renda, as paredes de concreto, com a forma metálica (Entrevista com representante de empresa).

Como já mostrado em outros estudos (SHIMBO, 2011), a questão da padronização é fundamental na estratégia das empresas, não apenas por conta das soluções técnicas adotadas (forma-túnel ou alvenaria estrutural), mas, principalmente, pela possibilidade de redução de custos de gestão e também de custos de execução (materiais e mão de obra). As grandes empresas financeirizadas trabalham com uma escala de produção que leva a uma apropriação de custos feita na escala do conjunto das obras e não apenas do empreendimento. Neste sentido, a padronização é uma estratégia fundamental para ampliação da rentabilidade.

> Já temos um volume muito grande, e agora em 2014 também continua com um volume muito grande. **(e vocês hoje estão com contratações no RJ?)** Muitas. Estamos com muita obra, alguma coisa em torno de 10 mil unidades em construção e entregando mais 6 mil unidades nesses próximos meses.
>
> (Eu tenho outras informações aqui, por exemplo, o grupo MRV, ele teve durante esse mesmo período, desde o início do Programa até o final de 2012, ele movimentou 708 milhões de reais, mas fazendo todas as faixas. Isso não chegando nem a 10 mil unidades. E vocês movimentaram um total de aproximadamente 665 milhões de reais, mas construindo 11645 unidades. Você estaria me dizendo que você prefere sacrificar o lucro em busca de uma segurança dentro desse Programa?)
>
> Exatamente, é uma estratégia da empresa. A gente troca rentabilidade, claro que um pouco, não dá pra ter uma margem tão baixa, mas a gente troca rentabilidade por liquidez, por girar o negócio. O que acontece é o seguinte: o custo é muito apertado, desses empreendimentos. O empreendimento é muito pequeno pelas regras do Programa, o apartamento em si. Então por mais que você tente aquilo ali, você acaba caindo... ah, você vai ter que ter dois quartos, um banheiro, uma sala e uma cozinha. Você não tem como mexer tanto. O problema é que a gente precisa de economia de escala, de produtividade, de padronização. E isso nos dá capacidade, possibilidade de viabilizar esses empreendimentos. Então se a gente começar a fazer cada prédio de um tipo é economicamente inviável. Então é preferível você ter uma construção mesmo que não tão bem desenvolvida nessa forma estética, com variações e tal, é preferível do que não ter é nada, o empreendimento não ser viável e você não conseguir fazer (Entrevista com representante de empresa).

A imposição de um padrão homogêneo para as soluções de projeto diz respeito também à adoção da forma condomínio[31]. Nesse caso, alia-se um modelo que, originado de bairros de classe média, confere um certo *status* ao empreendimento, com um tipo de ocupação do solo que permite maiores densidades, já que, nesse caso, não é necessário atender às exigências de doação de terras como nos loteamentos. Para os representantes das empresas, no entanto, isso aparece como um problema "cultural":

> Na verdade não digo que isso nem foi muito do Programa, na realidade é cultura do país, é cada vez mais um país que a violência nos assola, de maneira que esse fechamento por detrás desses muros foi uma concepção criada há uns anos atrás e você vê todo um empreendimento imobiliário, quando você fala que é condomínio fechado, agrega valor, agrega essa pseudo-segurança, você estar mais seguro dentro das grades do que fora. Então o Programa quando foi desenhado foi dessa forma, acho que uma forma pra delimitar bem o espaço de um condomínio do outro, e é a forma

[31] Esta questão será mais bem trabalhada no Eixo 4.

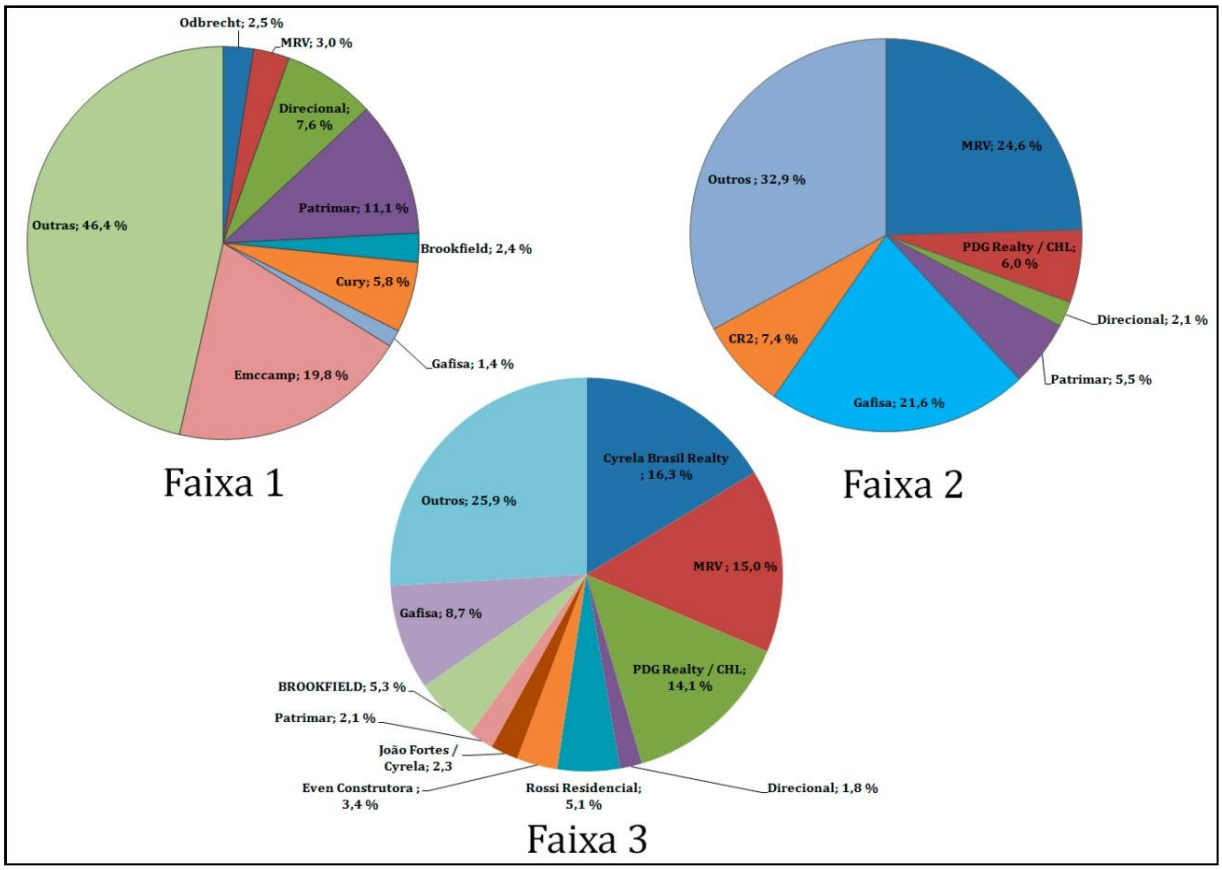
> que existe no mercado simplesmente foi copiado no Programa (Entrevista com representante de empresa).

No entanto, os técnicos da Caixa têm consciência de que, por trás disso, existe também uma estratégia de aumento dos coeficientes de utilização do solo:

> Pois é, o que a gente escuta é que (isso é) por uma questão do valor da terra, por ser condomínio você simplifica o arruamento, então uma gleba que você teria condições de colocar 500 famílias, se não for em condomínio você coloca 280. Porque você precisa do arruamento, espaçamento, que o loteamento impõe. E o condomínio você só tem a testada, o resto aqui dentro (Entrevista com representante da Caixa).

Cabe lembrar que a presença das grandes empresas financeirizadas na RMRJ é muito forte, tendo sido verificada a presença de 18 grupos econômicos que controlam ao todo 60,8% da produção do programa na RMRJ, em suas duas fases. Essa concentração revela a dinâmica que se opera no Programa em fortalecer grandes grupos econômicos e, ao mesmo tempo, diminuir a participação de pequenos grupos de construtoras e incorporadoras locais. No município do Rio de Janeiro, é onde se opera a maior diversificação da produção entre as faixas e no número de construtoras, sendo que a operação empresarial em toda a RMRJ expressa distintos tipos de atuação e especialização por faixa do Programa (Figura 7).

Figura 7. Participação e concentração por empresa ou grupo econômico na construção de moradias do PMCMV na RMRJ.



Fonte: Ministério das Cidades

O poder das grandes construtoras, sua capacidade de impor as suas especificações e padrões técnicos, tem se revelado de forma mais importante na incapacidade dos possíveis entes reguladores (Prefeitura e Caixa) em realizar modificações de projeto que permitissem adequar-se melhor à experiência de moradia das famílias. O poder das grandes empresas dentro do sistema é reconhecido pela Caixa:

> Há um *lobby* muito forte dessas empresas. As pequenas empresas que faziam principalmente Faixa 1 elas estão sumindo, porque o valor e a quantidade, o tipo de construção já é pré-moldado, é inerente tu fazer obras grandes para ganhar dinheiro com ele... Então elas estão sumindo... Eles quando sentam com a Caixa, com o Ministério, eles têm muito poder. Se ela retira a carteira dela, a meta do governo ninguém mais faz. Elas estão hoje muito bem tratadas. Algumas dão bom resultado, outras nem tanto (Entrevista com representante da Caixa).

Mas seria possível pensar que uma maior possibilidade de interferência seria viável quando o terreno é doado pela Prefeitura ou pelo Governo Estadual.

> Há a possibilidade da Prefeitura já ter o terreno, do terreno já estar sendo do governo... Geralmente o governo ou indica uma construtora, ou faz um chamamento público, onde tem os critérios, praticamente uma licitação. E essa empresa, depois de selecionada pelo Poder Público, vai entrar com a mesma documentação como se ela tivesse procurando o terreno, pra gente avaliar, se o terreno é bom, se os custos estão dentro do Programa... e aí ela começa com a obra normalmente.

> Normalmente ela (a Prefeitura) disponibiliza o terreno, inclusive ela tranquilamente poderia fazer uma licitação de projeto: (...) Então, o terreno é da construtora... normalmente acredito que ela já tenha algumas construtoras interessadas, e ela passa uns terrenos pra umas e outros para outras. E aí a construtora desenvolve os projetos. Geralmente quando chega pra gente aqui já chega a proposta completa (Entrevista com representante da Caixa).

Nesse caso, poderia ser feito um projeto de melhor qualidade e, também, como o custo da terra não onera o custo global do empreendimento, poderiam ser feitas melhorias no projeto. Prefeituras com maior capacidade administrativa podem investir, isto posto, em projetos elaborados antecipadamente e que, a princípio, poderiam ficar menos subordinados às exigências das tecnologias construtivas. A Prefeitura do Rio de Janeiro buscou isso em alguns projetos.

> Então houve caso do que nós íamos fazer com recursos do MCMV conjunto habitacional num terreno da AMBEV em Jacarepaguá, que seria usado inclusive como alojamento provisório para jornalistas que viriam cobrir os jogos olímpicos. Então nós pegamos o recurso e desenvolvemos o projeto, mas tivemos que enquadrar junto com a equipe lá do fomento habitacional (...). Mas aí eram projetos que nós desenvolvíamos ou escritórios de arquitetura que trabalhavam junto com a gente, que era o caso do (...), que nós acompanhamos todo o desenvolvimento do projeto, e fazendo a ponte com a Secretaria de Urbanismo e a Coordenadoria de Fomento (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Contudo, mesmo nesses casos, as mudanças não foram suficientes para garantir efetivamente uma melhor qualidade de projeto, diferenciando-se mais por uma maior oferta de equipamentos públicos ou por uma melhor localização, ou por pequenas mudanças, como a introdução de pequenas varandas. Já nos municípios menores, a Prefeitura não dispõe de capacidade técnica e financeira para contratar projetos e, portanto, as soluções adotadas para os terrenos públicos já vêm da construtora.

> Às vezes a empresa oferece pra o prefeito para fazer um empreendimento aí... "Você tem uma área pra gente?" (...) conversando com o Secretário (estadual) para ver se tinha alguma área que pudesse fazer o

> empreendimento aqui, ele queria fazer um empreendimento aqui, faixa 1... "Vou conversar com o prefeito para ver se tem alguma área pra você fazer esse empreendimento, já que você tá interessado em fazer em Queimados". Aí ele vem ver a área, se for aprovado, se tiver em condições, aí leva pra Caixa Econômica... Mas é mais um empreendimento que o prefeito está ganhando pro município. Ele dá a área... e a empresa "desenrola" lá com a Caixa Econômica e com o governo federal. (Entrevista com representante da Prefeitura de Queimados)

Por outro lado, quando a Prefeitura cede o terreno, deveria haver uma redução de custos que implicasse em melhorias no projeto, já que o custo da terra não deveria estar sendo imputado no projeto. No entanto,

> A Caixa, em alguns casos, eles deixam ficar o valor da terra, desde que o empreendedor acrescente algum item que compense esse valor da terra... que foi o caso lá... Então o cara faz uma modificaçãozinha no projeto, faz uma varandinha (...) que não estava prevista, leva o azulejo até o teto... Aí essa é uma questão que é discutida um pouco na prefeitura... eu lembro que o Secretário de Habitação se envolvia muito nisso, "ah, aqui vocês estão recebendo a terra, então bota uma varandinha que o Lula gosta..." Então, esse tipo de negociação é feita quando a prefeitura está subsidiando exatamente o empreendimento, que é o caso do Parque Carioca... Terreno é da prefeitura, e no caso a infraestrutura é do consórcio. Então nesses casos a Caixa não retira o item terra e esse item é complementado com melhorias no projeto (Entrevista com representante da Prefeitura).

Se no caso do Rio de Janeiro não há muita clareza sobre como o custo da terra está sendo efetivamente transformado em melhorias no projeto, pode-se imaginar que, no caso das Prefeituras de menor porte, esse controle seja completamente ausente. Pelas falas dos entrevistados, como as empresas começaram a ameaçar se retirar da Faixa 1 sob a alegação da baixa lucratividade, a viabilização do empreendimento já aparece para os prefeitos e secretários como ganhos suficientes.

Se as Prefeituras não têm instrumentos efetivos para um controle de qualidade sobre os projetos, a Caixa não poderia ser mais exigente na análise? Segundo um representante da Caixa,

> (...) por que a Caixa não tem muita abertura para tratar áreas de análise. Ela é bem generalista na análise. Porque para fazer uma análise mais criteriosa, demanda mais tempo e as metas vão pro espaço.
> (...) as metas que a o Programa tem são gigantescas... São milhares de casas. No momento que nós temos três empreendimentos de mil unidades, duas mil, a gente pode ficar a tarde inteira discutindo esses empreendimentos. Agora quando se tem cinco unidades, trinta unidades, quarenta... Com 40 empreendimentos, dá 200 unidades... Não dá nem para discutir, isso não vai

> mudar a vida deles. Então é conflitivo com a meta... O trabalho para analisar 40 empreendimentos....

> (...) A inferência da engenharia nos projetos da Caixa foi gradativamente negada aos profissionais. Hoje normativamente a gente não pode interferir nada no projeto arquitetônico. A gente infere em pequenas coisas quando realmente a gente acredita e tem que ser muito bem justificado, por empresas que realmente estão aptas a nos ouvir. Mas, por exemplo, grandes empresas, que são aquelas que têm ações na bolsa, elas são atendidas por uma gerência nacional da Caixa Econômica lá em São Paulo, na Avenida Paulista, e os projetos carimbados por eles podem se repetir a nível nacional e a gente não pode contestar (Entrevista com representante da Caixa).

Em síntese, se o Programa foi bem sucedido na agilização dos trâmites de credenciamento e de projeto, isso se deu de uma forma em que nenhum dos agentes reguladores (Caixa e Prefeituras) têm capacidade efetiva de buscar melhorias, estando todos subordinados às definições técnicas que decorrem das exigências de aumento de lucratividade pelas empresas – homogeneização, soluções de implantação com áreas públicas mal definidas e residuais, barreiras à circulação e à legibilidade do espaço. Os exemplos em que as Prefeituras conseguiram reduzir os danos, com propostas de mudanças sobre os projetos, mostram claramente que, ainda assim, haveria um espaço para melhorias, mas há uma clara limitação dada pela baixa capacidade de regulação e a grande autonomia dos promotores nas definições técnicas.

4.4. CONTRATAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA OBRA

Uma vez aprovado o projeto, passa-se à fase de contratação:

> Na verdade, quando a gente faz o contrato, depois que passou essas etapas todas, faz-se um contrato. Esse contrato tem as três figuras, tem o FAR, representado pela Caixa Econômica, o dono do terreno, e a construtora. Então no momento em que a gente assina o contrato, o FAR paga o dono do terreno, ou o construtor, se for o próprio dono, e aquilo passa a ser patrimônio do FAR. Esse contrato tem poder de escritura pública, então no dia que acaba a obra, vão ser emitidas as matrículas individuais. Se for do Governo, é uma doação ao FAR. O FAR já fica dono do terreno na hora que assina o contrato, não tem mais volta (Entrevista com representante da Caixa).

A partir do início das obras, a Caixa passa a ter o papel de acompanhar e fiscalizar o andamento dos trabalhos. Uma das constatações da pesquisa de campo, conforme mostrado

no Eixo 4 neste relatório, dizia respeito às reclamações dos moradores e dos síndicos sobre a qualidade da obra. Perguntado sobre esse problema, a resposta da Caixa foi:

> A gente tem critérios de qualidade, fazemos vistorias mensais nas obras, enquanto a obra está em andamento. Vem-se agora falando muito "de olho na qualidade", que é uma "onda" que está vindo da Caixa Econômica, para se fazer vistorias semanais, para cuidar um pouco mais da qualidade das obras. Eu não sei como está acontecendo em outros Estados, mas aqui a gente não tem estrutura pra isso, não há capacidade técnica para vistoriar 100 obras semanais.

> Acho que os maiores inconvenientes, eles passam desapercebidos, às vezes, para a Caixa. Porque em uma obra, se uma rede de drenagem já foi concretada e drenada, a fiscalização, não tem como saber. Não existe uma fiscalização de obra. Uma coisa é monitorar a obra para ver o desenvolvimento físico, cronograma e quantidade de execução.... (Às vezes se percebe) algumas coisas aparentes, que são grosseiras. Outras não. Fiscalização mesmo, que o Conselho de Arquitetura e Engenharia permite, tinha que estar o dia todo na obra. Há a necessidade do engenheiro estar lá para ver tudo o que acontece. Hoje isso é relegado ao construtor. Na verdade pra mim é um dos grandes males do Programa, é o construtor ser dono de praticamente tudo. É ele que procura o terreno, ele que faz o projeto, ele que constrói, ele que entrega (Entrevista com representante da Caixa).

Esse ponto tem sido objeto de algumas controvérsias em debates públicos. De maneira geral, a Caixa responde dizendo que não é da sua responsabilidade acompanhar a qualidade da execução da obra, colocando-se fundamentalmente enquanto agente financeiro e, portanto, responsável pela fiscalização do cronograma para fazer a liberação dos recursos. Alguns apontam que essa responsabilidade caberia às Prefeituras que, no entanto, são responsáveis apenas pela verificação da adequação da construção às normas urbanísticas e edilícias (no projeto e, mais tarde, no momento do habite-se) e não pela qualidade da execução. Com isso, a qualidade da obra acaba sendo de responsabilidade da empresa, ou do técnico responsável, que assina a ART (Anotação de Responsabilidade Técnica), exigida pelo Conselho Regional.

Mas, como aponta um representante da Prefeitura do Rio de Janeiro em entrevista, no caso da Faixa 1, as unidades são vendidas ao FAR, que é o "dono" da obra, portanto, enquanto gestora do FAR, não caberia à Caixa uma atuação mais cuidadosa na fiscalização da qualidade?

> (**mas então, esse é o grande nó... quem é que vai fazer a fiscalização? A Caixa diz que é um órgão financeiro, não têm que fazer fiscalização**...)

> Como não? Se a Caixa será a proprietária dos imóveis, como é que ela não vai lá fiscalizar, não vai garantir a qualidade? Isso é um absurdo... (pois é... aí (a Caixa) diz que quem deveria fazer isso, porque tem a lei da ABNT, e que em princípio talvez teria que entrar nesse nível profissional...(seria o CREA...) Sim, aí tem que repassar recursos pra eles contratarem gente, pra fazer a fiscalização...o CREA faz fiscalização amostral ou a partir de denúncia... o CREA não substitui a fiscalização da prefeitura nem a fiscalização de quem tá contratando a obra. Não tem aquela coisa de que "o que engorda o boi é o olho do dono"? O CREA não tem que ver qualidade da obra, ele tem que ver se a obra está sendo gerida, fiscalizada, por um profissional habilitado... Ele tem competência para fiscalizar a atuação profissional... (mas a ART não certifica que aquele profissional tem competência para fazer?) Sim, mas o que a gente observa na prática é que não basta você confiar que existe uma ART... senão a prefeitura não teria a quantidade de fiscais de obra que ela tem... (mas você não acha que a prefeitura teria que fazer isso não?) Não, porque a participação da prefeitura é o licenciamento da obra e depois o habite-se (Entrevista com um representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

No entanto, para os técnicos da Caixa entrevistados pela pesquisa, o "dono" da obra é o Ministério das Cidades:

> (**essa é a questão... mas o papel dela (Caixa) não seria fiscalizar tudo?**) Não, eu não acredito que seja fiscalizar. (e **quem vai fiscalizar? Porque na lei não tá escrito...**) De quem que é o Programa? Quem tem que definir a fiscalização é o Ministério... Ou ela contrata a CEF para fiscalizar, ou contrata uma terceirizada pra fiscalizar... Ou atribui isso ao município... Hoje tem essa lacuna. Não há fiscalização de obra. Ponto. O FAR vai ter que ter (responsabilidade sobre) isso (o empreendimento) durante 10, 15 anos, e o construtor categoricamente se dá conta que não está dando conta, acho que deveria ter uma fiscalização maior. Agora, não é da Caixa, a Caixa não é contratada para fazer fiscalização (Entrevista com representante da Caixa).

Mesmo no caso dos empreendimentos cujo terreno é doado pelas Prefeituras, estas últimas têm pouco ou nenhuma responsabilidade direta pela contratação das obras, que é feita pela Caixa, em nome do FAR.

> E outra, a Caixa é o contratante... ela não tá só financiando a obra, ela tá comprando o produto... É diferente quando ela financia a prefeitura... e mesmo assim ela vai discutir projeto técnico... Agora, é claro, a Caixa pode fazer um convênio com o CREA, repassar recursos, pra fazer a fiscalização... Ou pode fazer um convenio com a própria prefeitura e essa colocar seus técnicos pra fazer... Agora o que eu acompanhei pela secretaria foi que algumas situações em que foi verificada a má qualidade da obra, a prefeitura interviu no sentido de mandar um engenheiro lá pra fotografar e fazer um relatório e mandar pra Caixa... porque o dono da obra é a Caixa... Eu acho até que a prefeitura poderia assumir, mas ela teria que ter uma delegação da Caixa... ela não pode ir lá e dizer "desmonta esse telhado aí porque está

> ruim...” Não é competência dela fazer isso, não é uma obra contratada por ela, como é que ela vai entrar na obra e... Claro, se você ver uma situação de risco, é diferente... Ah, tá rachando a obra e pode desabar... mas aí é papel da defesa civil, não é da engenharia normal da prefeitura... a defesa civil emite um laudo, intimando o proprietário da obra a tomar as providências (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

A par da controvérsia sobre a responsabilidade final pela fiscalização, nas entrevistas, os técnicos da Caixa reconhecem alguns problemas de qualidade:

> Não é um estádio de futebol. É uma obra popular. Os materiais são bons, mas não são materiais de primeira linha, indestrutíveis. (...)

> E sim, a gente tem enfrentado sérios problemas de qualidade, porque a mão de obra também está ineficiente, nós não temos mais pedreiro bom, engenheiro... E justamente os terrenos já não são muito bons também, são terrenos que têm riscos de alagamento, cada vez chove mais... Então a gente tem cálculos dos últimos 50 anos (de recorrência de chuvas, para cálculos de drenagem), e calcula cotas de arrasamento, até onde tem que ir, mas se cada vez chove mais, a gente não tem estudos recorrentes, a gente já fica sem saber “que rumo tomar”... Eu acho que sim, houve uma perda muito grande de qualidade, está se tentando retomar esse assunto aí. (...)

> Eu acho que talvez sim, alguns empreendimentos tinham que ter uma robustez maior. Mas não é compatível com o valor financeiro que o Ministério está dedicando (Entrevista com representante da Caixa).

> Eu particularmente acho meio um crime, colocar pessoas em cinco andares. (...) eu sei que algumas situações, nós do Rio de Janeiro temos dificuldade muito grande de espaço, valor da terra, eu reconheço tudo isso. Mas o que eu fico bastante intranquila é que isso é linear. Em Queimados não precisava ser cinco andares como é. Aqui no Regente Feijó precisava, ou mais. Essa visão linear me incomoda, é cinco andares para todo mundo, e não leva em consideração características (...) Já tivemos inclusive relatos da Ouvidoria que (as pessoas) levam cavalo para dentro do empreendimento. Porco, cavalo (Entrevista com representante da Caixa).

Ou seja, apesar de todas as exigências de cadastro no GERIC, das exigências de apresentação de atestados técnicos de experiência na área e de todos os padrões estabelecidos no PBQP-H, reconhece-se, para habitações de interesse social, a utilização de materiais que “não são de primeira linha” e a utilização de mão de obra menos capacitada, bem como a inadequação dos padrões técnicos. Mas, imediatamente, passa-se a responsabilizar o morador pelo “mau uso” das novas construções:

> E tu jogas pessoas que nunca conviveram em condomínio, tu vês pessoas jogando lixo dentro da rede de esgoto, pessoal puxando tomada onde tem cinco, puxa quinze, aí pega fogo... O telhado voa porque botou uma antena da Oi... Não há um preparo para você morar lá. Há uma deterioração muito grande do patrimônio. (...)
>
> Um percentual posso te dar garantido: 80% das reclamações são de mau uso. 80%. Não é pouca coisa. Uns 10% pode ser da construtora. E dez normalmente é sinistro, que são casos atípicos que normalmente o seguro cobre. Mas a grande maioria é mau uso. A pessoa que está lá às vezes nem sabe que está usando mal. E ela não tem conhecimento e acredita que isso não é responsabilidade dela. Mas praticamente não existe trabalho social, tira uma pessoa de uma encosta, de uma beira de rio, para morar em condomínio... Não precisa ser muito inteligente pra entender que a pessoa não vai se adaptar de um dia pro outro (Entrevista com representante da Caixa).

Também as empresas se colocam na mesma posição:

> Ó, a gente encontra de tudo... encontra absorvente jogado no vaso, que entope... a gente encontra panela de arroz que jogou e entupiu a pia... E por aí vai... Isso aí é coisa que tem que ser jogado no lixo... e o lixo jogado no seu devido lugar... Então não é tudo que pode jogar no esgoto e no vaso sanitário... E é o que a gente mais tem problema... Acha que tudo pode ser jogado no vaso e na pia... (Entrevista com representante de empresa).
>
> Trinta dias após eu fui visitar o empreendimento, e para minha surpresa desagradável, o empreendimento todo degradado. Não tinha as traves do gol. O parquinho foi roubado pelos próprios moradores. O lixo, que tem um cômodo de lixo, acho que talvez por ninguém nunca ter explicado para o sujeito que está acostumado a morar numa favela, que pega o lixo e joga dentro do córrego, pegava o lixo da casa deles, abria a porta do quarto, e jogava o lixo solto dentro desse cômodo. Ninguém nunca explicou pra eles, compra um saco de lixo, dá um nó, que o lixeiro vai buscar. Ou seja, coisas mínimas e básicas. Houve um entupimento enorme, houve uma chuva muito forte, que ocasionou a inundação de alguns apartamentos do primeiro pavimento, aí imediatamente chamaram a empresa, fomos lá, e quando a gente constatou, todo o sistema de drenagem entupido por lixo, roupa, garrafa de Coca-Cola, enfim (Entrevista com representante de empresa).

Caberia, talvez, uma avaliação mais criteriosa em relação a esses percentuais. No entanto, entrevistas com os síndicos dos empreendimentos analisados constatou que um problema constante diz respeito à depredação das áreas e equipamentos comuns. Mas, de qualquer forma, uma interpretação alternativa para o "mau uso" está relacionada ao fato de que as soluções de projeto e de construção não correspondem às experiências anteriores de moradia da população. E caberia uma reflexão sobre quem está errado efetivamente: a

população ou as soluções técnicas adotadas? O que queremos ressaltar aqui é que as decisões de projeto e de construção têm sido feitas exclusivamente a partir das necessidades das empresas, viabilizando a racionalização da produção, a redução de custos e de tempos e a centralização da gestão dos canteiros. Em nenhum momento se discute até que ponto as alternativas que vêm sendo adotadas possam apresentar problemas, principalmente para a população de baixa renda.

Por outro lado, a representante da Caixa, em entrevista, afirmou que existe uma disputa na própria instituição concernente à qualidade dos equipamentos. Ela ainda relembrou que na Europa a escolha é de equipamentos fortes e duradouros para habitação de interesse social, enquanto que aqui a decisão é sempre estabelecer limites de preços que acabam resultando em equipamentos de qualidade precária.

Da mesma forma que os construtores dão exemplos, a assistente social da Prefeitura também deu os seus:

> [No condomínio Castanheiras] fiquei pasma com essa história... A caixa d'água foi colocada em cima de madeira, a madeira não era de lei... a madeira apodreceu, a caixa virou, e a água entrou dentro dos apartamentos. Aí se vê que todas as caixas estão em cima da mesma madeira, então manda-se trocar a madeira, para botar um (apoio em) ferro... uma coisa que não apodrecesse... Eu sei que a madeira era dessa altura... aí eles fizeram uma coisa um pouco mais alta, para segurar a caixa. (...) então a tampa da caixa não saia mais... você não pode lavar a caixa... E quando você suspende isso, o cano que estava entrando aqui, fica baixo... Eles ao invés de gastarem dinheiro com um tê[32], que deve custar 20 centavos, fazer uma emenda pro cano entrar na caixa, eles botaram uma forquilha, com o cano torto. Aquela forquilha ia apodrecer! A menina mandou foto pra mim e eu mandei pra Caixa! E isso foi no conjunto todo... Aí chama o homem da construtora, eu nunca soube o nome dele direito... aí chama ele pra conversar e ele diz "não, mas eu contratei uma empresa, foi a firma que eu terceirizei o serviço..." Ele terceirizou mas ele tem que olhar! Quanto que ele ia gastar mais para fazer direito? E isso é uma coisa assim... se você lidar decentemente com o programa derruba todo mundo... Nós tivemos uma discussão que levou meses, com esse mesmo construtor, lá no Ipê Amarelo. Era do PAR, que foi transformado em MCMV. (...) ... eles botaram fios mais finos, porque eles partiram do princípio que pobre é pobre, então gasta menos luz. O que não é verdade, porque como não pagam luz, aprendeu a gastar mais luz... então eles têm tudo dentro de casa... Aí está todo mundo usando tudo. Aí chegou verão, dezembro, liga ar condicionado, aí começou a pegar fogo, Aí Natal, todo mundo sem luz. Começaram construtora e Light a discutir de quem era a culpa... Sem luz, sem água, porque a bomba não puxa... O que o povo fez? Gato, lógico... Natal sem luz? O que a construtora fez? Fotografou o gato, aí

[32] Conexão hidráulica na forma da letra T.

> disse que aquilo tinha estourado por causa do gato. Nós levamos meses nessa briga (Entrevista com assistente social da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Os empresários, de forma geral, não reconhecem problemas como os que foram apontados na citação acima. No entanto, mesmo que de modo um pouco sutil, algumas respostas reconhecem a inadequação das técnicas às necessidades da população:

> O ideal seria horizontalizar a construção, porque ela é mais barata, porque a medida que você começa a elevar o material pra cima, isso tem um custo... o terreno é mais barato e ali a pessoa quando melhorasse de vida, de poder econômico, ela fazia modificação, os acréscimos... e hoje nos condomínios não tem essa oportunidade... A pessoa quando melhorar a situação financeira e quiser uma coisa melhor, ela vai ter que mudar de condomínio.
> **(não é um pouco complicado, continuando no tema dos projetos ainda, não é um pouco complicado pra uma população pobre, que grande parte da população que é beneficiada pelo Programa MCMV que mudam diversas vezes de comunidades, não têm a experiência de morar em prédios, essas formas de condomínio, que estão sendo difundidas pelo Programa MCMV, numa habitação de um formato que não tem nenhum tipo de perspectiva de você retrabalhar o espaço interno desses apartamentos... porque esse tipo de construção ele é muito fechado...)** é, ele não pode sofrer qualquer tipo de alteração, tanto no convencional como no parede concreto, que é o novo sistema. Ele não pode. Porque no convencional é alvenaria autoportante. A gente faz 4, 5 pavimentos em alvenaria autoportante. As paredes recebem toda a carga distribuída e você não pode fazer modificação. Então esse é um dos problemas. (Entrevista com representante de empresa)

Os problemas referentes às limitações do trabalho social nos empreendimentos do Programa serão tratados no Item 4.7. Todavia, as falas dos empresários já admitem que os sistemas técnicos que vêm sendo usados são inadequados para atender às necessidades da população, aumentando gastos de manutenção e impedindo a ampliação ou a reforma da moradia, que são práticas históricas na experiência habitacional dessa população.

Um outro problema que aparece no desenvolvimento da obra e que é mencionado também como um limitador para novos projetos, com impactos nos custos dos empreendimentos e no pós-obra, diz respeito à disponibilidade de infraestrutura e ao papel das concessionárias.

> E uma dificuldade também dentro do Rio de Janeiro e dos municípios da Grande Rio é abastecimento de água. Hoje o Rio de Janeiro está morrendo de sede. Você não consegue uma carta da CEDAE falando que tem viabilidade de abastecimento de um conjunto... não consegue fácil... Você tem que escolher muito a região... E é uma coisa que está dificultando muito (Entrevista com representante de empresa).

> (...) Existia a questão da CEDAE, que começou a fazer exigência para os empreendedores também, de armazenamento de água, em função de que ela não garantia o abastecimento. Então você teria que fazer caixas d'água, cisternas... então, por exemplo, triplicaram a exigência de armazenamento de água... Então você tinha que ter, sei lá, um reservatório de mil litros por família, agora tem que ter 3 mil litros... Que é para garantir que se eu tiver que cortar a água, ou remanejar, o conjunto se sustenta com isso aí (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

> A CEDAE está fazendo exigências... isso do ponto de vista urbanístico e da própria gestão do condomínio, é bem ruim, porque esse tipo de abastecimento que ela exige, exige a construção de uma coisa grande, que atende a todo conjunto. Então vai ter que ser gerido condominialmente. Então isso complica para essas faixas de renda mais baixas, se queima uma bomba, a CEDAE não entra nos conjuntos pra fazer manutenção... Assim também a parte de tratamento de esgoto... a CEDAE não mantém, a prefeitura também não, a tendência é aquilo ficar abandonado (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

> E esgoto, a gente entrega os empreendimentos todos, no mínimo, com uma estação de tratamento de esgoto pra ser lançado no lugar corretamente depois. Esses Minha Casa Minha Vida, no início, essa estação de tratamento deveria ser assumida pelas Prefeituras. Infelizmente muitas não assumiram (Entrevista com representante da Caixa).

Ou seja, estão sendo onerados os custos de obra e os custos condominiais em função da indisponibilidade (estrutural) de infraestrutura para a expansão urbana do Rio de Janeiro. Neste sentido, para atender às exigências da legislação da cidade, que obrigava o tratamento dos esgotos, a CEDAE, sem investir efetivamente na expansão da rede de coleta, obriga que sejam criadas estações de tratamento nos empreendimentos e depois lançados os efluentes na rede de água pluvial. O problema é que o tratamento dos esgotos nessas estações condominiais apresenta custos e problemas de manutenção, que, se já são considerados problemáticos para os condomínios de classe média, para a população de baixa renda, são insustentáveis. E tanto a CEDAE quanto a Prefeitura recusam-se a assumir a manutenção dessas estações. Esse não é um problema novo na cidade, já que, historicamente, a CEDAE se recusa a "receber" as redes de água ou de esgoto executadas pela Prefeitura, no caso das urbanizações de favelas e de loteamentos. No entanto, no caso do PMCMV, ele se torna mais dramático diante da escala do Programa.

4.5. O PÓS-OBRA

Para acompanhar o pós-obra e atender às demandas dos moradores, a Caixa criou uma ouvidoria e um serviço de atendimento por telefone, gratuito (0800):

> Existe um trâmite agora na Caixa, que é o seguinte: esse Programa MCMV, a Caixa tem uma ouvidoria, as pessoas reclamam por essa ouvidoria... e aí é verificado se aquilo é mau uso, má conservação da pessoa, se foi mal feito ou não... e aí se for vício de construção e mal feito pela construtora, a gente vai junto à construtora e obriga ela a corrigir o erro. (Entrevista com representante da Caixa)

> A metodologia aqui hoje, liga 0800 - Caixa Econômica, manda uma pessoa lá, verifica e atribui responsabilidade. Se foi o beneficiário, se foi da empresa, ou inclusive se foi sinistro de seguro. **(Mas vocês dão essa resposta pro pessoal do condomínio?)** Sim. (...) **(a maioria dos síndicos diz que a Caixa é uma grande ausente. Que de vez em quando aparece para fotografar, mas nunca ficam sabendo o resultado nem das fotografias, nem...)** Pode ser que seja uma informação lógica. Eu te confesso que não é o setor que eu trabalho, pode ser que tenha uma deficiência... A Caixa não está estruturada para atender a essas questões (Entrevista com representante da Caixa).

A postura geral dos entrevistados da Caixa, como já apontado em citações anteriores, foi a de que a maior parte dos problemas no pós-obra são decorrentes do mau uso. No entanto, apesar das mudanças operadas na sistemática de atendimento da Caixa, os síndicos entrevistados pela pesquisa dizem que "a relação com a Caixa é inexistente", e manifestaram-se muito claramente no sentido de que "se sentem abandonados pelo governo e pela sociedade". Também as Prefeituras parecem não acompanhar os empreendimentos, mesmo naqueles casos em que foram mais ativas na cessão do terreno e elaboração do projeto. Segundo os síndicos do Bairro Carioca, por exemplo, a relação com a Prefeitura começou com a aparência de uma boa perspectiva, porém, ao passar do tempo, foi se desgastando. Após uma chuva que alagou o condomínio, o Prefeito criou uma comissão para ouvir os moradores e durante cinco meses essa comissão acompanhou a vida dos moradores, muito embora as melhorias demandadas não tenham sido efetuadas. As assistentes sociais e os agentes comunitários estavam sempre presentes e, mesmo assim, o resultado é sempre o mesmo: "as melhorias não vieram".

A Caixa e a Prefeitura do Rio de Janeiro estão fazendo um grupo de trabalho, segundo uma representante da Caixa, para evitar, nos empreendimentos futuros, os mesmos problemas que estão acontecendo naqueles entregues. Neste grupo são envolvidos atores de

diferentes setores do processo de aprovação do PMCMV e tem se buscado definir como solucionar os problemas identificados.

> Nós estamos num grupo de trabalho, Caixa e Prefeitura do Rio, fazendo uma discussão em conjunto pra gente meio que compartilhar os problemas que a gente tem visto, com os problemas que a prefeitura tem visto, como uma maneira da gente poder... cada um apropriar um pouco do conhecimento do outro, e ver o que é possível... e pra gente falar a mesma linguagem... **(prefeitura quem?)** acho que todas da SMH, né... Então, no primeiro momento nós estamos trocando impressões, considerações e modelos. (...) Fizemos, digamos, um *checklist* dos problemas. Já fizemos umas cinco ou seis reuniões entre Caixa e SMH. Semana passada fizemos a última, aí a gente já consolidou os problemas, já listamos os responsáveis, os prazos pra gente, e os encaminhamentos... se vai pra decreto da prefeitura, se a Caixa vai cobrar no *checklist* dela da engenharia... porque tem assento nessa reunião os nossos engenheiros e arquitetos responsáveis pela análise dos projetos aqui também... Então, uma das nossas deliberações, o próximo passo vai ser a inclusão da Rio Águas, que é quem aprova os projetos de drenagem, e a SMU, do urbanismo (Entrevista com representante da Caixa).

Essa é uma experiência que, se for bem sucedida, poderia servir como exemplo para outras regiões do Brasil. Contudo, como ainda está em seu início, ainda não se pode avaliar seus resultados.

Mas, a par dos problemas construtivos, uma constatação atenta realizada pela pesquisa diz respeito à presença do tráfico e da milícia em todos os empreendimentos analisados. No caso dos empreendimentos de Santa Cruz (Estrada dos Jesuítas), as *vans* precárias e não legalizadas, que são o único meio de acesso do conjunto ao Centro de Santa Cruz, são controladas pela milícia. Existe já um pequeno comércio formado ao redor do empreendimento, controlado também pela milícia, assim como a venda de gás e o "gato net"[33].

No caso do empreendimento Valdariosa, em Queimados, a pesquisa identificou a existência de uma Associação de Moradores do Bairro. O presidente da Associação de Moradores, acompanhado por seu segurança, em entrevista para a pesquisa, explicou as "mudanças" que vinham se operando no bairro. A partir dessa conversa, ficou claro que esse órgão de representatividade da população criado em 1984 havia sido cooptado pela milícia havia quatro meses, após um longo tempo desativado.

[33] Expressão popular que designa a ligação irregular dos domicílios à rede de TV a cabo.

Também no caso de Belford Roxo, foi sugerido o controle do condomínio pela milícia. Já o Bairro Carioca, destinado basicamente para o reassentamento de população transferida de um conjunto de favelas de várias regiões[34], a presença – e o controle do condomínio – pelo tráfico foi a principal característica. Nesse caso constatou-se que várias ações empreendidas pelos síndicos foram revertidas pelo tráfico. A síndica do Carioca II, por exemplo, pediu afastamento porque foi intimada pelo tráfico, porque ela se havia recusado a colocar um chuveiro para os dependentes de *crack* que ficam na rua de entrada do condomínio. A presença do tráfico se torna ainda mais problemática uma vez que os reassentamentos tiveram origem em várias favelas, ocorrendo conflitos frequentes entre diferentes facções. Neste sentido, houve relatos de que existiam apartamentos desocupados no bloco VI (25 apartamentos), no bloco XIV (40) e nos blocos IX e X porque as famílias teriam medo de se mudar por terem que conviver com comandos do tráfico diferentes.

A presença do tráfico e da milícia foi reconhecida pela Caixa:

> Agora o problema todo é deixarem lá o pessoal, não tem segurança, começam a deixar um grupo tomar conta, aí é complicado... **(o tráfico já tomou conta de tudo lá...)** Pois é, mas infelizmente a gente não tem governança nisso. Esse é um outro problema. **(Vila Kennedy só agora que vão enfrentar o problema...)** Esse aí por exemplo eu acho um absurdo deixar o tráfico tomar. Porque você tá iniciando, ainda tá entregando unidade. Você tinhaque agora fazer uma gestão junto ao governo do Estado e tirar o tráfico lá de dentro (Entrevista com representante da Caixa).

> Lá são todos, não tem um que tá fora, quem tá fora tá saindo. São todos cooptados. Então acho que é importante até vocês saberem... **(mas eles falam concretamente: aqui a gente não tem segurança, o tráfico tá penetrando...)** Eu fiquei duas noites acordando de noite... eu lembrava das minhas conversas com cada um... gente, não tô acreditando que eu fui enganada esse tempo todo... Tanto que lá dentro, quando eu fui lá, pra eu andar de um local, no Mercado Popular onde estavam as mesas do PRONATEC e da secretaria do trabalho, para ir até a quadra, ali pertíssimo, tive que ser escoltada, não pude ir sozinha. Gente, eu estou acostumada com isso lá na favela, quando eu ia lá... agora, dentro do empreendimento como esse? Nunca imaginei que dentro de um empreendimento nosso a gente não pudesse caminhar dentro (Entrevista com representante da Caixa).

Além da milícia e do tráfico, os síndicos precisam lidar com problemas de violência e de depredação nos espaços internos dos condomínios. Algumas das ações adotadas visavam,

[34] Tabajaras, Manguinhos, Mandala, Rocinha, Vidigal, Morro do Andaraí, Providência, Turano, Formiga, Acari, Borel, Mandela, Indiana, Nova Divinéia, Favela do Metrô, Mangueira, Jacaré, Chupa Cabra, Alemão, Estácio, Querozene, Macaco, Sítio da Amizade/Cidade de Deus.

por exemplo, a colocação de câmeras de segurança nos espaços públicos, o que não foi permitido pelo tráfico. As entrevistas com os síndicos apresentam depoimentos recorrentes no sentido de que é preciso agir para evitar a "bagunça generalizada" ou ainda de "impedir que isso vire favela". Lidando com problemas constantes de inadimplência, dificuldade de contato com os órgãos públicos, presença e ameaças do tráfico e da milícia, violência interna, depredação dos equipamentos e áreas públicas, brigas entre vizinhos e ainda carência de funcionários (porteiro, faxineiro, etc.) os síndicos estão hoje arcando com os (enormes) custos de gestão desses grandes conjuntos, contando com recursos extremamente limitados, o que coloca sérias ameaças à sustentabilidade de tais empreendimentos.

4.6. O TRABALHO SOCIAL

O Trabalho Técnico Social (TS) é um dos componentes do PMCMV e conta com financiamento específico. Os Estados, Municípios e Distrito Federal que aderirem ao PMCMV serão responsáveis pela execução do Trabalho Social dos empreendimentos implantados em cada local, a partir de normativa aprovada em 2011.

Essa avaliação do trabalho técnico social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana, mais especificamente nos municípios do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo, partiu da seguinte definição de trabalho social:

> Configura-se como processo de trabalho em territórios determinados, que efetiva um amplo leque de ações, permeado por uma perspectiva socioeducativa e política, pautado nos valores democráticos e de justiça social. O horizonte do trabalho é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o incentivo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população".....Na política habitacional e urbana "Essa processualidade impõe a necessidade da interlocução e planejamento entre as diferentes equipes, a engenharia, arquitetura e o jurídico e as equipes sociais, buscando a visão de totalidade e a integração das diversas intervenções. (PAZ e TABOADA, 2010 *in* PAZ, 2014, p. 7).

Cabe destacar que essa definição inclui os avanços da literatura do Serviço Social no tocante à realização de uma prática inserida numa conjuntura econômica e social que ameaça a efetivação do direito à moradia e à cidade.

A primeira normatização do trabalho social realizada pelo Ministério das Cidades foi a Instrução Normativa nº 8, de 26 de março de 2009 e, mais recentemente, foi lançada a

Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, atualizando-a. Outras portarias também envolvem o TS.

A Instrução normativa nº 8 de 26 de março de 2009 define o TS da seguinte maneira:

> Um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda.

O Trabalho Social, de que trata o Manual da Portaria 21, compreende:

> um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político- institucional do território e da populaçãobeneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticaspúblicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

Por um lado, essas duas definições reconhecem o trabalho social como um direito do cidadão, integrando a questão social aos programas habitacionais, o que significa um avanço. Por outro, visa prioritariamente à manutenção do patrimônio construído, através da realização de ações e estratégias fragmentadas, efetivadas diretamente ou terceirizadas, por municípios que, na sua maioria, ainda entendem que o TS tem uma função mais assistencialista do que educativa, excluindo, desta forma, o entendimento do TS enquanto processo contínuo que leva ao desenvolvimento da cidadania.

Outro elemento bastante controverso é a Caixa Econômica, como órgão operador do programa, ter as atribuições de analisar, acompanhar, avaliar e atestar a execução do Projeto de TTS – (Trabalho Técnico Social), tendo, inclusive, elaborado um Caderno de Orientação para o TS (COTS) que vigorou até final de 2013. Em 5 de dezembro de 2014, o Ministério das Cidades elaborou a nova Orientação Operacional nº 1/2014. Embora a Caixa se considere um órgão financeiro, para avaliar e fiscalizar os projetos habitacionais, no COTS, a Caixa estabelecia "diretrizes concernentes à elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), subsidiando a implementação das ações desde a concepção do projeto até a etapa após a execução da intervenção de obras e serviços" (PIMENTEL, 2012, p.18).

A partir da leitura do COTS e da Instrução Normativa nº 08 do Ministério das Cidades, e de afirmações realizadas por agentes do programa federais e locais[35] e dos municípios, inferimos que se espera dos profissionais da área social, em nove meses (três meses antes da mudança e nove meses depois)[36], mudar a cultura de uma população que tem uma vivência de segregação, de carências e de informalidade, para uma adaptação completa dos novos moradores à nova condição de moradia, em condomínios verticalizados, sendo que a grande maioria morava em casas térreas em assentamentos informais/irregulares. Da mesma forma, espera-se que o TS implante a ordem e elimine a informalidade de uma população que sempre viveu com ela, tanto no trabalho como nos serviços púbicos, através dos "gatos" na energia e canalização clandestina da água, entre outros exemplos.

No entanto, a prática que a pesquisa detectou demonstra limites pelas próprias condições que o programa oferece e pela realidade das administrações municipais brasileiras. Dos três eixos recomendados na Instrução Normativa nº 08, nos municípios do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo, o Trabalho Social desenvolvido foi basicamente a organização da assembleia para o sorteio das unidades, a organização do condomínio com a eleição do síndico e a discussão e aprovação do regimento interno e atendimento individualizado quando se fazia necessário.

Em Queimados e Belford Roxo, a Caixa contratou a mesma empresa para realizar o Trabalho Social. A equipe interdisciplinar, coordenada por uma psicóloga, não conseguiu fazer o trabalho anterior à mudança nem, conforme os questionários aplicados na pesquisa, o 2º e 3º eixos – educação sanitária e ambiental e a geração de trabalho e renda. Em Queimados, a equipe somente recebeu uma pequena parte do cadastro das famílias que morariam no novo empreendimento nas vésperas do sorteio da alocação das unidades. Foi somente em conversa com representantes da Secretaria Municipal de Habitação que a equipe do TS soube que uma parte das famílias seria reassentada, oriunda de área de risco. Portanto, além de não ter havido o TS antes da mudança, aquele que foi realizado não foi preparado especificamente para o perfil daquelas famílias.

Belford Roxo foi o único município, entre os três da pesquisa, em que a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo passou para a equipe social as fichas do cadastro das famílias antes da mudança. Assim, foi possível montar o perfil antes da reunião do sorteio das unidades, conforme apresentado nos PTTSs dos condomínios analisados. Vale notar que nos

[35] Das entrevistas realizadas pela pesquisa
[36] A Portaria 21 amplia esse período para oito meses antes da mudança e doze após.

resultados dos questionários aplicados na pesquisa, foi em Belford Roxo o maior percentual de beneficiários que reconheceram as seguintes atividades do trabalho social: reunião para tratar da documentação, escolha das unidades e preparação da mudança, discussões sobre a organização do condomínio e encaminhamento para cursos profissionalizantes.

Na cidade do Rio de Janeiro, no período de 2011 a 2012, a Prefeitura não recebeu da Caixa os recursos que foram planejados para o TS e apresentados por PTTS, elaborados pela equipe de assistentes sociais. Foi um processo desgastante entre a equipe social e a equipe da Caixa Econômica, segundo a gerente do TS do PMCMV pela Secretaria Municipal de Habitação. Essa situação precarizou o trabalho social da Prefeitura, visto que a equipe se manteve com poucos recursos, retirados de outros programas. A decisão da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) foi de não contratar uma empresa, apostando em uma equipe de assistentes sociais para o TS contratada diretamente pela SMH para evitar a precarização do trabalho profissional.

Cabe mencionar que a Coordenadora de Trabalho Técnico Social da Caixa alega, em entrevista, que os PTTSs da Prefeitura do Rio estavam incompletos e demandaram uma série de revisões, justificando, a não liberação dos recursos. A Gerente da SMH apresentou um dossiê que foi apresentado ao Ministério das Cidades historicizando esse processo. O que se percebe a partir dos tais documentos apresentados é que houve, além de equívocos burocráticos das duas partes, divergências de metodologia no TS: a Caixa exigia produtos/resultados e a equipe de assistentes sociais tentavam construir uma dinâmica social que proporcionasse condições aos beneficiários de autogerirem sua vida coletiva. Essa divergência se refletiu nas reuniões realizadas por bloco, nas atividades preparatórias à eleição do síndico, no aluguel de *van* que possibilitaria o acesso aos empreendimentos de forma mais rápida, bem como daria melhores condições de trabalho dos profissionais, visto que os empreendimentos estão localizados em lugares distantes e ermos. Essas divergências mereceriam um estudo específico dos profissionais com a finalidade de dialogar com o Programa a partir dos inúmeros problemas sociais que estão concentrados em cada condomínio recém-criado.

Nos primeiros reassentamentos do PMCMV realizados em cinco conjuntos do antigo programa PAR, na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, em 2010, a Caixa contratou empresas para fazer o Trabalho Social realizando apenas a atividade de organização do condomínio. Para atender as demandas dos moradores sobre problemas do pós-ocupação, a equipe da SMH realizou um trabalho complementar nesses conjuntos. Nos outros 44

condomínios, que foram objeto de trabalho durante os dois anos, foram realizadas, conforme documento disponibilizado pela gerente de trabalho social do PMCMV na SMH do período, as seguintes atividades: a) assembleia de sorteio das unidades, b) reuniões informativas sobre o Programa e sobre o TS, c) elaboração de cartilha de informação e orientação sobre a nova moradia, d) reunião sobre expectativas com a futura mudança, a discussão sobre as normas de convivência e sobre a manutenção do empreendimento, e) reuniões sobre a atualização do CadÚnico e sobre o entorno do empreendimento, f) elaboração de cadastro após a mudança, g) atendimento individual, priorizando as famílias hipossuficientes, h) reunião por blocos para estimular a participação e indicar representantes, i) reuniões para discutir e aprovar o regimento interno, j) reunião com os representantes de bloco para a organização e acompanhamento do processo de eleição do síndico e assembleia de eleição, k) assembleia para aprovação da taxa condominial e sobre a administração do condomínio, l) reunião com a nova administração para realizar a legalização do condomínio, m) reuniões por blocos visando o correto uso do espaço e educação sanitária ambiental, n) divulgação de campanhas e serviços da área da saúde e de cursos oferecidos na região, o) encaminhamentos para postos de trabalho.

Todas essas atividades foram realizadas dentro de um contexto limitado de recursos e de tempo disponível, de poucos profissionais, de impedimentos diante da atuação do tráfico e da milícia, das inúmeras patologias construtivas identificadas e da falta de vagas nas escolas e nos postos de saúde. No município do Rio de Janeiro, a equipe do TS atuou na mediação entre o morador e as instituições para efetivar a tarifa social. Segundo a gerente do TS no PMCMV na SMH, algumas discussões realizadas nos condomínios sobre características da tarifa social não foram atendidas e as definições não atenderam as necessidades dos beneficiários, conforme está descrito no capítulo sobre o Eixo 4.

A equipe social ia para a assembleia de sorteio das unidades sem saber o perfil da população que iria ocupar o novo empreendimento, o que só foi realizado após a mudança dos beneficiários. Esse fato, que foi comum também em outros municípios, demonstra a falta de integração do setor social com a direção política das secretarias municipais. Tratando-se de reassentamentos, que é o caso da maioria dos condomínios do município do Rio de Janeiro, a preparação não poderia ser apenas do cadastro, teria que ser realizada no mínimo seis meses antes da remoção para viabilizar um trabalho comprometido com os reais direitos dos beneficiários.

Nas tabelas abaixo, observa-se o quanto as atividades do trabalho social são reconhecidas pelos moradores em resposta aos questionários aplicados. O reconhecimento mais visível, segundo a Tabela 1, são as assembleias quando se realiza o sorteio das unidades e se distribuem cópias dos documentos. Segundo relatos, essas reuniões foram bastante numerosas. Contudo, trata-se da definição da moradia para cada família, por isso este momento ficou na memória individual e coletiva. Em segundo lugar, é visível o reconhecimento da visita ao condomínio antes da mudança, para conhecer o lugar onde seria a futura moradia.

A mistura de emoções entre ver um apartamento novo comparado com a moradia anterior causa um choque emocional significativo. Conforme o depoimento da gerente de TS do PMCMV na SMH: "O momento da entrada da população no conjunto é um momento muito emotivo pra eles... Eles estão felizes, família tira retrato, outro chora, outro ajoelha... é um momento bom pra você trabalhar perspectiva". Esse choque emocional estaria mais próximo da realidade, no entanto, se no conjunto das atividades estivesse incluída a visita ao entorno do condomínio para testar os serviços públicos existentes, entre eles o transporte. Todavia, conforme a Tabela 1, essa atividade não foi realizada. A visita ao entorno também seria um momento importante para se trabalhar o planejamento do TS referenciado com o perfil dos beneficiários, se estivesse pronto.

A organização do condomínio, apesar de não ser uma atividade prioritariamente generalizada para todos os beneficiários e nem fazer parte dos interesses mais imediatos de todos os novos moradores, foi reconhecida por 51% conforme a Tabela 1. Podemos inferir que a reunião por bloco realizada na maioria dos condomínios pode ter causado esse maior conhecimento. Entretanto, não podemos afirmar se esse conhecimento foi transportado para as reuniões posteriores do Condomínio, para que as decisões seguissem representativas da grande maioria.

A penúltima pergunta expressa na Tabela 1 envolve atividades não assumidas pelas equipes sociais, conforme depoimento da Coordenadora do TS da SMH do Rio de Janeiro. As atividades de trabalho e renda são questionadas pelas profissionais porque os prazos para realizar essa atividade são curtos e a análise de mercado para identificar suas necessidades e organizar os cursos demanda um trabalho complexo e extenso. As equipes sociais defendem o estabelecimento de convênios com as instituições que têm conhecimento e acúmulo sobre o assunto. No entanto, para isso, o Programa ou o município teria que prever a destinação de recursos específicos. O tempo curto ainda é justificativa para não realizar outras atividades,

visto que a maior parte do mesmo é usado com problemas que envolvem as patologias construtivas dos prédios e a falta de infraestrutura. Os profissionais sociais acabam se tornando, pela necessidade, intermediadores entre a Caixa, a construtora e os moradores, mas com poucos resultados, já que não existe um órgão fiscalizador capaz de obrigar as construtoras a repararem os problemas identificados.

Ainda assim, a equipe de assistentes sociais da SMH do Rio de Janeiro realizava visitas institucionais para o estabelecimento de parcerias em diversas áreas de execução das políticas públicas e "conseguiu muita vaga [de trabalho] na zona oeste" (Gerente de TS do PMCMV na SMH, em 11/06/2014). Porém, a equipe se deparou com a falta do Ensino Médio dos candidatos, conforme será apresentado no Eixo 2, que era uma das exigências dos empresários para contratação. Outra questão que sobressaiu foi que parte dos que foram aceitos desistiram depois de 15 ou 20 dias. A hipótese mais provável, baseada nos comentários das pessoas, segundo depoimento da Coordenadora do TS na SMH, é que "continuar na informalidade daria mais dinheiro e mais liberdade".

Tabela 1. Perguntas sobre realização do Trabalho Social no PMCMV nos quatro estudos de caso

Perguntas	Sim	Não	Não sabe	Não respondeu	Não se aplica	Total
Equipe social promoveu reuniões documentação, escolha das unidades e preparação da mudança?	279	180	3	5	20	487
	57,3%	**37,0%**	**0,6%**	**1,0%**	**4,1%**	100%
Equipe social promoveu visitas aos serviços do entorno?	79	377	5	6	20	487
	16,2%	**77,4%**	**1,0%**	**1,3%**	**4,2%**	100%
Equipe social promoveu visitas ao condomínio?	342	115	4	5	21	487
	70,2%	**23,6%**	**0,8%**	**1,0%**	**4,3%**	100%
Equipe social promoveu discussões sobre organização do condomínio?	250	209	3	5	20	487
	51,3%	**42,9%**	**0,6%**	**1,0%**	**4,1%**	100%
A equipe social promoveu a realização ou encaminhamentos para cursos profissionalizantes após mudança?	72	385	4	5	21	487
	14,8%	**79,1%**	**0,8%**	**1,0%**	**4,3%**	100%
A equipe social promoveu outras atividades?	13	447	2	5	20	487
	2,7%	**91,8%**	**0,4%**	**1,0%**	**4,1%**	100%

Fonte: Pesquisa de Avaliação do PMCMV: impactos urbanos e sociais (2014)[37]

[37] Estes dados são relativos aos questionários aplicados em vinte condomínios do PMCMV nos municípios do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo, sendo esta uma amostra representativa do universo das 6.466 unidades habitacionais nos empreendimentos analisados. Nesta pesquisa, considera-se que estes 20 condomínios formam quatro empreendimentos contíguos, sendo cada um da mesma construtora.

No que diz respeito a outras atividades, pergunta do questionário da pesquisa, a maioria esmagadora dos beneficiários desconhece. Todavia, a equipe da Prefeitura do Rio de Janeiro alega também ter desempenhado esforços para debater e pressionar as Secretarias de Educação e de Saúde para obter vagas nas escolas e atendimento nos postos de saúde para os novos moradores, já que a Prefeitura não se preparou para tal. Segundo a Coordenadora do TS na SMH, tanto a Prefeitura quanto a Caixa só queriam saber se havia escola, sem saber se existiam vagas ou não e para que série.

Diante das condições citadas, os síndicos não reconhecem que o TS foi realizado, especialmente porque ele é parte da prefeitura, que não estava atendendo as demandas principais. Uma afirmação comum entre os síndicos foi: "A prefeitura está sempre presente através das assistentes sociais, mas não resolve nada".

Identificamos na pesquisa que algumas questões problemáticas do PMCMV, na prática, se tornam responsabilidade do TS. São elas: a falta de integração entre os diversos setores institucionais e esferas da federação; a falta de fiscalização e de coordenação das ações em cada município, na medida em que a Caixa possui discursos diferentes em cada situação – ora é apenas um órgão financeiro, ora se autoriza a glosar o TS; a falta de coordenação para tomar decisões imediatas contra as invasões, venda e aluguel das unidades; a demora no pedido de reintegração de posse dos moradores em situação irregular; e, finalmente, a ausência do envolvimento da política de segurança pública, tanto estadual quanto federal para evitar a entrada nos condomínios do tráfico e milícia, já que estes estão inseridos no entorno dos empreendimentos. Desta forma, embora o trabalho social surja no Programa como uma questão importante, com a perspectiva de assegurar que a política atenda aos interesses da população, de fato, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), tem sido implementada a mesma metodologia da assistência e do encaminhamento administrativo, por ter sido imerso numa estrutura e concepção já ultrapassada dos órgãos governamentais e da própria política.

Com o surgimento de dois programas de abrangência nacional – o PAC e o PMCMV - a nova demanda encontrou poucos profissionais preparados para a dimensão exigida, já que por mais de 20 anos tivemos uma ausência quase que total de uma política habitacional e só recentemente houve uma clara compreensão, por parte do governo federal, de que as ações habitacionais deveriam ser acompanhadas pelo Trabalho Social. O estímulo dado pelo Programa para a contratação de empresas, que não estão preparadas para o trabalho social,

acaba por trazer uma precarização da profissão e, principalmente, não contribui para potencializar a concepção da garantia do direito à moradia e à cidade entre os beneficiários.

Outra limitação do TS é a ação das milícias e do tráfico que impede a organização e mobilização livre dos moradores para o exercício da cidadania, impedindo a aplicação da mais simples metodologia do TS, que é a sociabilidade. Os síndicos são os mais afetados porque tornam-se vulneráveis aos comandos e as ofertas de compra do representante do condomínio.

O papel da Caixa, como órgão operador, associa o controle do desenvolvimento do trabalho social com metas, rotinas e burocracia típicas de um banco, tomando as rédeas da condução do Trabalho Social, deflagrando uma série de entraves, embates e divergências no interior do Trabalho Social. Desta forma, o Trabalho Social passa a ser igualado e "medido" temporalmente e metodologicamente de acordo com as intervenções físicas. Essa metodologia pressupõe uma linearidade das fases do Trabalho Social, que, na prática, não existe.

Outra dificuldade e, ao mesmo tempo, uma característica básica de uma equipe de TS em habitação em instituições públicas, é a dinâmica desarticulada entre projeto físico e projeto social. A equipe social historicamente é pressionada a garantir a efetividade da obra e de sua manutenção e no caso do PMCMV, em que a obra já está pronta, o TS necessita adaptar as pessoas à obra e à sua manutenção, mesmo que as pessoas tenham uma cultura diferenciada da que lhe é oferecida[38].

[38] Neste sentido, existe uma diferença fundamental entre o que acontece nos empreendimentos FAR e no Entidades, já que, nesse caso, existe um acompanhamento e controle da população sobre a elaboração do projeto e sobre o andamento da obra.

5. EIXO 2 - DEMANDA HABITACIONAL E A OFERTA DO PROGRAMA

O Eixo 2 se propõe a analisar a articulação da demanda habitacional existente com a oferta produzida pelo Programa, buscando compreender também o processo de cadastro, o perfil dos novos moradores e suas origens e alguns conflitos já identificados nos empreendimentos analisados.

5.1. TEMA I – DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES DO PMCMV E O *DÉFICIT* HABITACIONAL

A distribuição das metas de produção de unidades entre os estados e regiões, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, é feita a partir das estimativas do *déficit* habitacional[39], que é calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) a partir das categorias apresentadas na Tabela 2[40]. Esse critério visa dar um fundamento mais técnico e objetivo ao processo de alocação dos recursos, buscando evitar o favorecimento político ou práticas clientelistas. No entanto, como podemos verificar através da análise que se segue, esse critério não é seguido rigorosamente na distribuição das unidades contratadas entre os estados do Brasil nem entre os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).

[39] Conforme a Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009: "3.1 - Os recursos previstos no caput serão alocados por Unidade da Federação tendo como referência o *déficit* habitacional, PNAD 2007, por faixa de renda até 3 salários-mínimos. 3.2 - Em função dos níveis de demanda qualificada para contratação, poderão ser efetuados remanejamentos de recursos entre as Unidades da Federação". Essa Portaria foi revogada pela Portaria n° 93 de 24 de fevereiro de 2010, mas essa diretriz para alocação dos recursos foi mantida, especificando que cabe à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades os eventuais remanejamentos.

[40] Entretanto, alguns estados não conseguem atingir suas metas e contratar todos os empreendimentos previstos, enquanto outras unidades da federação acabam por suplantar as metas originais. Essa questão, que gera um problema distributivo, não cabe no âmbito da nossa investigação, dado o recorte intraestadual adotado.

Tabela 2. Composição do Déficit Habitacional de 2010

Habitações precárias
- Domicílios Rústicos
- Domicílios Improvisados
Coabitação familiar
- Cômodos alugados, cedidos e próprios
- Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo
Ônus excessivo com aluguel[41]
Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados[42]

Fonte: Nota Técnica da Fundação João Pinheiro (2014)

A relação entre as metas de unidades habitacionais a serem contratadas no PMCMV 1 em cada estado, conforme uma apresentação da Caixa com o "balanço" do PMCMV em 31 de dezembro de 2010, e a alocação dos recursos definida pela Portaria nº 93 de 24 de fevereiro de 2010, apresenta uma incoerência. Embora na tabela dessa Portaria com os valores máximos de aquisição das unidades os mais altos sejam em São Paulo, no Distrito Federal e no Rio de Janeiro, quando comparamos a distribuição das metas de unidades e da alocação dos recursos, estão previstas para esses estados um percentual menor de recursos do que de unidades (Tabela 3).

Ademais, na implantação do Programa, identifica-se que parte das unidades previstas para a Região Norte foi contratada nas regiões Sul e Centro-Oeste[43]. Ao analisar o percentual de unidades contratadas até 31 de dezembro de 2010 em relação às metas inicialmente previstas, percebe-se que 11 estados e o DF não atingiram suas metas, tendo sido o caso mais extremo o do Amapá, que contratou apenas 35,8% de sua meta, e 11 estados ultrapassaram-na, como foi o caso de Alagoas, que contratou 195,1%. Os estados que ficaram mais próximos de suas metas foram o Rio Grande do Norte e São Paulo. Nota-se que foram contratadas 5.128 unidades habitacionais a mais que a meta, porém, a Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, definiu uma nova meta para a fase 2 do Programa, de 2 milhões de unidades a partir de 1 de dezembro de 2010. Mesmo assim, as apresentações de balanço do Programa consideram que o PMCMV 1 terminou no último dia de 2010. Nota-se, também, que as

[41] É considerado ônus excessivo quando famílias urbanas com até 3 salários-mínimos gastam mais de 30% de sua renda com o aluguel.
[42] Considera-se adensamento excessivo em domicílios alugados quando o número médio de moradores por dormitório é maior que três.
[43] O DF foi o único na região que contratou menos que sua meta.

diferenças entre meta e unidades contratadas se deram especialmente em função da estrutura burocrático administrativa das Superintendências da Caixa Econômica nos estados e das Prefeituras, bem como em função da opção política dos atores públicos e privados na adesão ao Programa, conforme apresentado no Eixo 1.

Apesar de, em tese, a distribuição das diretrizes da fase 2 do Programa continuarem a ser distribuídas em função do *déficit* habitacional, percebe-se, na Tabela 4, que as diretrizes[44] de alguns estados que já tinham contratado menos do que suas metas na fase 1 do Programa, como os estados da Região Norte, por exemplo, tiveram seu percentual de unidades previstas reduzido para a fase 2. Ainda que essa fase do PMCMV ainda não tivesse terminado até 30 de agosto de 2013, seu desempenho nos estados apresentou algumas diferenças em relação à fase 1. Rondônia e Amapá despontaram como grandes produtores na fase 2, já tendo atingido 202% e 113% de suas diretrizes, respectivamente, sendo que o Amapá tinha sido o estado que havia menos produzido na fase 1. No entanto, ainda assim, a região Norte foi a que havia alcançado o menor percentual de sua diretriz.

Tabela 3. Metas e unidades contratadas por UF na Fase 1 do PMCMV

UF	Meta	Alocação de Recursos (Portaria nº 93/2010)	Distribuição % metas	Distribuição % recursos	Quantidade unid. Contratadas até 31/12/2010	Distribuição unid. Contratadas	% Unid. Contratadas/Meta
AL	19681	R$ 294.388.000,00	2,0%	2,1%	38406	3,8%	195,1%
SE	11301	R$ 167.828.000,00	1,1%	1,2%	12186	1,2%	107,8%
BA	80744	R$ 1.199.097.000,00	8,1%	8,6%	101377	10,1%	125,6%
RN	19225	R$ 279.232.000,00	1,9%	2,0%	19229	1,9%	100,0%
PI	21836	R$ 333.094.000,00	2,2%	2,4%	20240	2,0%	92,7%
PE	44705	R$ 668.077.000,00	4,5%	4,8%	49209	4,9%	110,1%
MA	72755	R$ 1.083.861.000,00	7,3%	7,7%	50144	5,0%	68,9%
PB	21306	R$ 315.087.000,00	2,1%	2,3%	15311	1,5%	71,9%
CE	51645	R$ 767.746.000,00	5,2%	5,5%	26439	2,6%	51,2%
Nordeste	343198	R$ 5.108.410.000,00	34,3%	36,5%	332541	33,1%	96,9%
AC	3940	R$ 53.486.000,00	0,4%	0,4%	2815	0,3%	71,4%
PA	50665	R$ 721.785.000,00	5,1%	5,2%	32847	3,3%	64,8%
RR	2793	R$ 38.268.000,00	0,3%	0,3%	2232	0,2%	79,9%
AM	22239	R$ 299.209.000,00	2,2%	2,1%	14528	1,4%	65,3%
RO	8495	R$ 120.100.000,00	0,8%	0,9%	5796	0,6%	68,2%
TO	10298	R$ 145.735.000,00	1,0%	1,0%	8006	0,8%	77,7%

[44] Essas diretrizes foram obtidas na apresentação do Balanço do PMCMV na 38ª Reunião do Conselho das Cidades – Comitê Técnico de Habitação- em 30 de setembro de 2013..

UF	Meta	Alocação de Recursos (Portaria nº 93/2010)	Distribuição % metas	Distribuição % recursos	Quantidade unid. Contratadas até 31/12/2010	Distribuição unid. Contratadas	% Unid. Contratadas/Meta
AP	4590	R$ 60.384.000,00	0,5%	0,4%	1645	0,2%	35,8%
Norte	103020	R$ 1.438.967.000,00	10,3%	10,3%	67869	6,8%	65,9%
GO	27614	R$ 389.085.000,00	2,8%	2,8%	48674	4,8%	176,3%
MT	13391	R$ 185.347.000,00	1,3%	1,3%	22410	2,2%	167,4%
MS	12245	R$ 167.974.000,00	1,2%	1,2%	14389	1,4%	117,5%
DF	16538	R$ 216.873.000,00	1,7%	1,5%	7054	0,7%	42,7%
Centro Oeste	69788	R$ 959.279.000,00	7,0%	6,9%	92527	9,2%	132,6%
MG	88488	R$ 1.268.772.000,00	8,8%	9,1%	93382	9,3%	105,5%
SP	183989	R$ 2.369.981.000,00	18,4%	16,9%	184652	18,4%	100,4%
ES	16846	R$ 235.024.000,00	1,7%	1,7%	14803	1,5%	87,9%
RJ	74657	R$ 1.041.538.000,00	7,5%	7,4%	54046	5,4%	72,4%
Sudeste	363980	R$ 4.915.315.000,00	36,4%	35,1%	346883	34,5%	95,3%
RS	51792	R$ 695.280.000,00	5,2%	5,0%	73081	7,3%	141,1%
SC	24050	R$ 287.750.000,00	2,4%	2,1%	33977	3,4%	141,3%
PR	44172	R$ 594.999.000,00	4,4%	4,2%	58250	5,8%	131,9%
Sul	120014	R$ 1.578.029.000,00	12,0%	11,3%	165308	16,4%	137,7%
Total	1000000	R$ 14.000.000.000,00	100,0%	100,0%	1005128	100,0%	100,5%

Tabela 4. Diretrizes e unidades contratadas por UF na fase 2 do PMCMV até 30/08/2013

UF	Diretriz	%	Quantidade unid. Contratadas (até 30/08/2013)	Unidades Contratadas/Diretriz
AL	35795	1,7%	49751	139,0%
SE	29241	1,4%	23981	82,0%
BA	191290	9,3%	121980	63,8%
RN	45688	2,2%	40837	89,4%
PI	56851	2,8%	43574	76,6%
PE	100835	4,9%	57191	56,7%
MA	146153	7,1%	67964	46,5%
PB	51480	2,5%	48434	94,1%
CE	102544	5,0%	49533	48,3%
Nordeste	759877	36,9%	503245	66,2%
AC	6875	0,3%	4522	65,8%
PA	102966	5,0%	67214	65,3%
RR	6116	0,3%	5677	92,8%
AM	44772	2,2%	23494	52,5%
RO	13888	0,7%	28061	202,1%
TO	28641	1,4%	15680	54,7%

UF	Diretriz	%	Quantidade unid. Contratadas (até 30/08/2013)	Unidades Contratadas/Diretriz
AP	5908	0,3%	6694	113,3%
Norte	209166	10,2%	151342	72,4%
GO	67416	3,3%	115752	171,7%
MT	34238	1,7%	49699	145,2%
MS	30558	1,5%	35518	116,2%
DF	34519	1,7%	22712	65,8%
Centro Oeste	166731	8,1%	223681	134,2%
MG	180442	8,8%	189637	105,1%
SP	357536	17,4%	344714	96,4%
ES	30761	1,5%	31155	101,3%
RJ	145660	7,1%	117541	80,7%
Sudeste	714399	34,7%	683047	95,6%
RS	81277	3,9%	124249	152,9%
SC	45931	2,2%	73835	160,8%
PR	82619	4,0%	138337	167,4%
Sul	209827	10,2%	336421	160,3%
Total	2060000	100,0%	1897736	92,1%

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o Programa Minha Casa Minha Vida contratou, até dezembro de 2012, 25,8% das unidades estimadas pelo *déficit* habitacional para 2010. A distribuição das unidades habitacionais (UHs) produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios da Região Metropolitana aponta para uma concentração significativa na capital (Tabela 5). Mais da metade (56,9%) das unidades foram produzidas no Rio de Janeiro (56.733 unidades)[45], diferentemente de outras Regiões Metropolitanas analisadas pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia, como as de Belo Horizonte, Belém, Fortaleza e Natal. Contudo, ainda assim, a distribuição das unidades foi significativamente desigual entre os municípios da RMRJ, tendo, no extremo, produzido mais unidades habitacionais do que aquelas estimadas como necessárias para cobrir o *déficit* habitacional em Queimados, alcançando nesse município 116,0% do *déficit*.

O percentual das UHs produzidas pelo PMCMV por município da RMRJ assinala que a produção não foi distribuída em função da distribuição do *déficit* habitacional na Região

[45] Apesar de grande parte das unidades terem sido produzidas no Rio de Janeiro, elas estão muito concentradas na zona oeste, conforme será apresentado no Eixo 3 (Inserção Urbana).

Metropolitana, já que a proporção do *déficit* habitacional que cada município atingiu com a produção de unidades variou de 3,5% a 116,0%. A produção do PMCMV nos municípios de Queimados, Belford Roxo e Maricá atingiu, respectivamente, 116,0%, 67,2% e 62,6% de seus *déficits* habitacionais. Ao comparar a proporção de domicílios produzidos pelo Programa em cada um desses municípios em relação à Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e o seu percentual de *déficit* habitacional em relação à RMRJ, verifica-se que a produção desses municípios foi mais que o dobro, ou seja, Queimados tinha 0,9% do *déficit* habitacional da RMRJ e produziu 3,9% das unidades do Programa na RMRJ, Belford Roxo tinha 3,7% do *déficit* e produziu 9,5% das unidades e Maricá, 0,9% e 2,1%.

Por outro lado, aconteceu o inverso com São João de Meriti, Niterói, Nilópolis e Mesquita: a estes municípios coube uma fatia percentual dos domicílios produzidos correspondente a menos da metade de seu percentual do *déficit* habitacional. O caso mais extremo foi o de Mesquita, que tinha 1,5% do *déficit* habitacional da RMRJ e produziu apenas 0,2% das unidades do PMCMV na RMRJ. Os municípios que atingiram o menor percentual de seu *déficit* habitacional com o PMCMV foram Mesquita (3,5%), Nilópolis (5,6%), São João de Meriti (10,7%) e Niterói (12,4%).

Tabela 5. Impacto do Programa Minha Casa Minha Vida no total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Município	**Déficit Habitacional 2010 (FJP)**	**Distribuição relativa do Déficit habitacional na RMRJ**	**UHs criadas pelo PMCMV**	**Distribuição relativa das UHs na RMRJ**	**Percentual atingido do déficit habitacional**
Rio de Janeiro	220.774	57,5%	56.733	56,9%	25,7%
Belford Roxo	14.092	3,7%	9.475	9,5%	67,2%
São Gonçalo	32.195	8,4%	6.056	6,1%	18,8%
Duque de Caxias	26.555	6,9%	5.596	5,6%	21,1%
Nova Iguaçu	22.072	5,8%	5.309	5,3%	24,1%
Queimados	3.338	0,9%	3.872	3,9%	116,0%
Magé	6.025	1,6%	2.782	2,8%	46,2%
Maricá	3.322	0,9%	2.079	2,1%	62,6%
São João de Meriti	16.462	4,3%	1.768	1,8%	10,7%
Niterói	12.690	3,3%	1.577	1,6%	12,4%
Itaguaí	3.512	0,9%	1.205	1,2%	34,3%

Município	Déficit Habitacional 2010 (FJP)	Distribuição relativa do Déficit habitacional na RMRJ	UHs criadas pelo PMCMV	Distribuição relativa das UHs na RMRJ	Percentual atingido do déficit habitacional
Itaboraí	5.993	1,6%	1.169	1,2%	19,5%
Seropédica	2.026	0,5%	646	0,6%	31,9%
Tanguá	747	0,2%	462	0,5%	61,9%
Japeri	2.366	0,6%	436	0,4%	18,4%
Nilópolis	6.214	1,6%	346	0,3%	5,6%
Mesquita	5.794	1,5%	204	0,2%	3,5%
TOTAL	384.177	100,0%	99.715	100,0%	25,8%

Fonte: Ministério das Cidades; FJP (2010). Elaboração: Observatório das Metrópoles

O problema da distribuição das unidades entre os municípios do estado do Rio de Janeiro já foi identificado em outros estudos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Realizados durante a elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social do Estado, estes mostraram que existe uma correlação forte entre a produção do programa e a dinâmica imobiliária local. Essa relação pode ser explicada pelo fato de que o programa depende, mesmo no caso da Faixa 1, da iniciativa das empresas na aquisição de terra, elaboração de projeto e solicitação de recursos à Caixa. Isso é muito mais fácil de ocorrer nos territórios em que essas empresas já estão presentes. Isso explica, no caso do Estado do Rio de Janeiro, os maiores quantitativos do programa na Região Norte Fluminense e na Região Metropolitana (conforme análise que será desenvolvida mais adiante, no Eixo 3).

No caso da distribuição intrametropolitana, a existência de uma dinâmica imobiliária forte, na década de 2000, foi identificada em análise desenvolvida por Cardoso e Lago (no prelo):

> Como se pode ver, a dinâmica imobiliária só apresenta números significativos, para além do Rio de Janeiro, em Niterói e Maricá, que se encontram em um patamar intermediário, e, em menor escala, em Nova Iguaçu, São Gonçalo e Duque de Caxias. Nos outros municípios, o número de financiamentos tende a ser inexpressivo.
> (...)
>
> (...) cabe ressaltar também o município de Belford Roxo que, embora tenha níveis inferiores a Caxias e Nova Iguaçu, caracterizou-se, no final da década, pela atuação de empresas imobiliárias de porte nacional, com empreendimentos para a Classe C.[46] Levantamento realizado em 2008 junto

[46] Conforme estudo desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, em Tavares e Cardoso (2010).

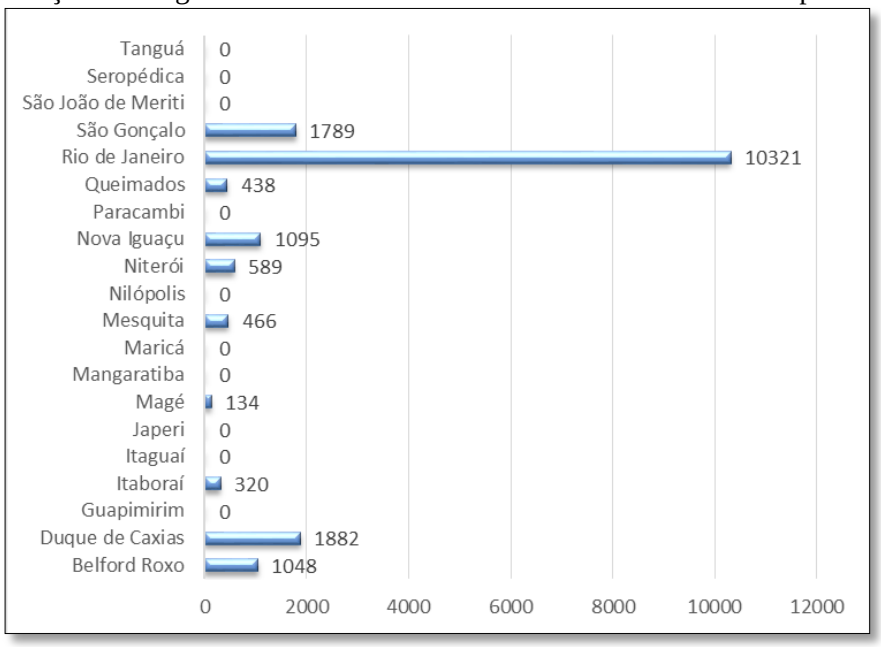
> à Prefeitura identificou 22 empreendimentos[47], sendo 6 já concluídos e 4 ainda em análise. Verificou-se que, entre os 22, 5 eram de responsabilidade da Tenda e 2 da Cyrella, identificando-se também a presença da MRV com 1 empreendimento. No entanto, a maioria desses empreendimentos apresentavam financiamento direto do empreendedor e apenas 2 já tinham assegurado recursos via Caixa. Apenas considerando 13 empreendimentos para os quais haviam informações disponíveis, haviam sido colocados no mercado, na segunda metade da década, 4.500 unidades, número muito superior ao patamar de financiamento da Caixa no município.

Essa análise mostra claramente que a presença de uma forte dinâmica imobiliária explica o desempenho diferencial do programa na maioria dos municípios. Além disso, parece ser também relevante olhar especificamente a produção do Programa de Arrendamento Residencial, anterior ao PMCMV, uma vez que, por um lado, uma parte da produção que estava já destinada ao PAR "migrou" para o PMCMV e, por outro, pode-se supor a presença nestes espaços de empresas já com o conhecimento necessário para atuar nesses locais[48]. Cardoso e Lago (no prelo) identificaram uma forte produção do PAR, até 2008, nos municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, São Gonçalo, Nova Iguaçu e Belford Roxo e, em menor escala, em Niterói, Queimados, Mesquita e Itaboraí (ver Gráfico 1).

[47] Não estavam disponíveis informações detalhadas de todos os empreendimentos, não tendo sido possível portanto contabilizar exatamente o total de unidades.

[48] É importante destacar que o espaço não é neutro para a entrada do mercado, ele exige um *savoir-faire* específico, seja pelo conhecimento do mercado fundiário, seja pela dinâmica de valorização diferencial dos territórios, seja pela exigência de conhecimento dos mecanismos de aprovação de projetos junto aos órgãos competentes.

Gráfico 1. Produção do Programa de Arrendamento Residencial de 1999 a 2008 por município



Fonte: CARDOSO E LAGO (no prelo), com base em dados da Caixa.

Na ausência de dinâmica imobiliária local, torna-se necessário algum tipo de articulação política da Prefeitura, visando atrair empresas para atuar em seu território, o que não é trivial, considerando as condições de baixa capacidade institucional das Prefeituras das periferias. No caso de Queimados, como já mostrado na análise do Eixo 1, existem indícios de que o Prefeito poderia ter se beneficiado das boas relações que mantém com o grupo político do deputado estadual Jorge Piccianni, que controla a Secretaria de Habitação do Estado, e, a partir daí, conseguido atrair empresas de grande porte (Bairro Novo/Odebrecht) para produzir localmente.

Outro elemento que deve ser considerado na análise diz respeito à disponibilidade de terras. São João de Meriti e Nilópolis apresentam densidades elevadas e têm o seu território praticamente ocupado na totalidade, sendo que novas construções implicam em demolição do parque imobiliário existente, o que tende a gerar custos mais elevados e dificuldades, principalmente para se conseguir terrenos com a extensão necessária para garantir a escala de produção que caracteriza o programa na RMRJ (ver análise no Eixo 3).

Neste sentido deve ser também compreendido que, diferentemente de outros municípios-núcleos metropolitanos, o Rio de Janeiro, à semelhança de São Paulo, tem uma grande extensão territorial e comporta uma "periferia interna", particularmente na AP-5,

formada pelas Regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz[49]. O Rio de Janeiro apresenta, portanto, tanto as condições de dinâmica imobiliária forte, quanto à presença do PAR anterior ao PMCMV referente à disponibilidade de grandes glebas na periferia. Além disso, como já discutido no Eixo 1, a Secretaria de Habitação mobilizou-se fortemente para viabilizar o programa no município.

5.2. ESTRUTURA DA DEMANDA

Nesta seção, serão apresentadas as formas como a demanda é estruturada, que varia de acordo com a faixa de renda e a modalidade do Programa. A Faixa 1, apoiada pelo FAR, é estruturada a partir do cadastro das Prefeituras, as Faixas 2 e 3 são estruturadas no mercado, através da comercialização das unidades, e a modalidade do Programa Entidades, que também abrange famílias da faixa 1 (até R$ 1.600,00) é estruturada a partir da demanda organizada por cada uma das entidades que obtém o financiamento.

5.2.1. Cadastro

Um instrumento muito importante para o PMCMV na faixa de 0 a R$ 1.600,00 é o cadastro. O FAR compra o empreendimento da construtora, através da Caixa, e a demanda é de responsabilidade das Prefeituras, dos estados e do Distrito Federal. A portaria nº 610 de 26 de dezembro de 2011 regulamentou os critérios e procedimentos que deviam ser observados na estrutura da demanda em cada prefeitura ou estado. Essa portaria foi revogada em 18 de dezembro de 2013 pela Portaria nº 595. Portanto, os empreendimentos que foram pesquisados estavam sob as diretrizes da Portaria nº 610 de 26 de dezembro de 2011

5.2.2. Resumo da Portaria nº 610

Os candidatos a uma unidade habitacional, que se incluem na faixa de renda de zero a R$ 1.600,00, devem se inscrever na Prefeitura, no Estado ou Distrito Federal. Cada ente deve estruturar a demanda (cadastros) com as informações necessárias para possibilitar o enquadramento/seleção dos candidatos aos critérios, estabelecidos pela Lei nº 11.977/2009. Os critérios nacionais que estão na Lei são: famílias provenientes de área de risco; famílias chefiadas por mulheres; e famílias cujas quais façam parte pessoas com deficiência

[49] Os estudos sobre a formação da metrópole carioca mostram que o desenvolvimento de loteamentos populares ocorre simultaneamente em município periféricos da Baixada Fluminense e na Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro.

(correspondendo, para este caso, no mínimo 3% de unidades por empreendimento). Para atendimento ao Estatuto do Idoso, deve-se selecionar igualmente 3% das unidades, no mínimo. Cada Ente da Federação poderá acrescentar mais três critérios de âmbito local. Porém, todos esses critérios deverão ser aprovados no Conselho Local de Habitação/Cidade, e na sua falta, o de Assistência Social, mesmo se a decisão se limitar à aplicação apenas dos critérios nacionais. Tais decisões devem ser publicadas em decreto.

A indicação de famílias em área de risco ficou limitada a 50% da quantidade de unidades habitacionais produzidas/contratadas no município e estarão dispensadas do sorteio. Cabe ressaltar que se trata aqui apenas de reassentamentos de áreas de risco e não de despejos por realização de obras.

Quanto ao processamento para o sorteio das famílias que se inscreveram no órgão público, o artigo 5.3 diz: "Descontadas as unidades destinadas aos idosos a seleção dos demais candidatos deverá ser qualificada de acordo com a quantidade de critérios atribuídos aos candidatos, devendo ser agrupada conforme segue:

a) Grupo I - representado pelos candidatos que preencham cinco a seis critérios entre os nacionais e os adicionais; e

b) Grupo II - representado pelos candidatos que preencham até quatro critérios entre os nacionais e os adicionais.

5.3.1 Quando a quantidade total de critérios for menor que cinco, deverá ser formado um único grupo".

A Caixa Econômica faz a validação final dos candidatos. "A cada empreendimento contratado, a instituição financeira oficial federal deverá notificar formalmente o ente público quando o empreendimento alcançar quarenta por cento de execução, solicitando a relação de candidatos selecionados" e no máximo 60%. O Ente protocolará a relação dos candidatos na instituição financeira, no prazo máximo de 60 dias.

Segundo uma representante da Caixa, todas as Prefeituras mandam a relação correspondente ao número de unidades habitacionais disponíveis acrescentando 20% para cobrir as pessoas que eventualmente não sejam enquadradas nos critérios. Todas as Prefeituras mandam para a Caixa essa relação de sorteados mais 20% e anexando a documentação de cada família da lista. As pessoas que não foram sorteadas permanecem no cadastro para o próximo sorteio. O que acontece mais frequentemente são problemas na documentação apresentada, embora a Caixa, recentemente, tenha criado formulários

específicos para alguns casos recorrentes como os de mulheres casadas, mas em que os cônjuges estão ausentes e não localizados, falta de comprovante para a renda, entre outros.

A Portaria nº 610 estabelece que quando forem completadas 40% das obras, a Prefeitura deve enviar a listagem dos sorteados. Porém, como já discutido no Eixo 1, segundo a representante da Caixa, isto não acontece. Em geral, a Caixa só tem recebido a relação dos selecionados com 90% ou quase 100% das obras concluídas. Esse fato, segundo a entrevistada, ocasiona um acúmulo de trabalho para os funcionários da Caixa, que não conseguem seguir todos os trâmites normais. Em segundo lugar, não se consegue fazer uma boa organização com os beneficiários no sentido de analisar o perfil dos mesmos e prepará-los para a mudança, fazer reuniões de esclarecimentos, sorteios das unidades, etc. Esse trabalho social teria que ser iniciado pelo menos 90 dias antes do sorteio das unidades.

Conforme a representante da Caixa, cada prefeitura tem uma forma de trabalhar para fazer as inscrições. Algumas montam um "standzinho" (sic) no local para já fazer a inscrição também no CADÙNICO, outras pegam só o seu próprio banco de dados.

> O normal é o seguinte: de uma forma ou de outra, você pegou a inscrição, você faz o 'batimento' se ela está no CADÚNICO. No ato da inscrição, a pessoa já pergunta: tem NIS? Aí, se tem, ela já bota o número ali, depois ela vai lá e pesquisa.

A nova Portaria nº 595 de 18 de dezembro de 2013 exige transparência e publicidade nas inscrições e na seleção, além de impedir que os cadastros incorporem pessoas antes de 2009.

Segundo essa entrevistada, a Caixa Econômica Federal tem participado mais ativamente na formatação do cadastro ultimamente:

> O PTS-P [Projeto de Trabalho Social – Preliminar], que é o primeiro documento... que hoje a gente assina convenio só com o PTSP aprovado. Esse PTS-P basicamente fala alguma caracterização muito superficial, fala um pouquinho o que vai fazer, e descreve todas as etapas do cadastramento.

Contudo, a partir das entrevistas com técnicos das Prefeituras, percebemos que, na prática, o cadastro e o Trabalho Social não estão necessariamente articulados. O não atendimento dos prazos previstos pelos municípios, tem, portanto, consequências importantes sobre a possibilidade de se conseguir realizar um trabalho técnico social adequado, com a preparação da população para a ocupação do novo conjunto.

Nossa pesquisa encontrou grandes dificuldades em obter informações mais específicas sobre os critérios e procedimentos utilizados, assim como não conseguiu acesso aos dados dos cadastros existentes. A seguir, será detalhado, dentro do possível, como cada município (Queimados, Belford Roxo e Rio de Janeiro) respondeu às exigências da lei do PMCMV e da Portaria nº 610 de 26 de dezembro de 2011.

5.2.3. Queimados

Entrevista realizada com representantes da Prefeitura deixou clara a dificuldade na elaboração do cadastro: "não conseguimos produzir um cadastro com todas as informações... a demanda é muito grande e não se consegue fazer um bom atendimento". Afirmaram, ainda, que o cadastro existente tem cerca de 20 mil inscritos. A inscrição não está aberta continuamente para não criar falsas expectativas na população. Pela meta estabelecida pelo Ministério das Cidades, Queimados tinha direito a produzir 750 unidades e o município já produziu 3.000 e planeja muito mais.

A inscrição é presencial e depende de mutirão de funcionários, visto que é manual. A pessoa que não tem NIS (Número de Identificação Social), isto é, inscrição no CADÚNICO, é orientada já no primeiro momento a fazê-la. A funcionária da Secretaria de Assistência Social que cuidava do CADÚNICO se transferiu para a Secretaria de Habitação a fim de complementar essa tarefa. O formulário de inscrição contém campos para incluir o nome, endereço, CPF, identidade, dois telefones para contato, a renda, estado civil e o NIS. No período da realização da entrevista, a Secretaria de Habitação estava formulando um novo formulário para o cadastro e havia a previsão de que as informações seriam colocadas no sistema diretamente, mas ainda de forma presencial. Essa evolução tem origem na própria formatação administrativa da Prefeitura. No início, não existia a Secretaria de Habitação, sendo esta apenas uma subsecretaria da Secretaria de Obras.

O processo de seleção teve início em Queimados cujo sorteio se deu apenas entre as mulheres que eram chefes de famílias. Para o segundo empreendimento, o sorteio contemplou todos os critérios. Primeiramente, foram priorizados idosos, famílias com deficientes, provenientes de áreas de risco e chefiadas por mulheres. Além disso, foram acrescentados dois critérios locais: famílias que possuem pessoas com doenças crônicas e famílias que apresentem "carência muito grande". Segundo as entrevistadas, esses critérios foram aprovados no Conselho de Habitação.

Sobre o sorteio, as entrevistadas disseram:

> O sorteio, o prefeito vê com a gente a data melhor... Porque tem que estar 60% pelo menos do empreendimento pronto... Aí faz o sorteio, faz *outdoor*, é anunciado pela mídia, a gente faz prospecto, distribui nas ruas, coloca nos postes, posto de gasolina... Aí é anunciado o sorteio... O sorteio geralmente é na quadra do Metodista, da escola, que é a maior que tem... **as pessoas assistem ao sorteio**, fica lotado, é muito emocionante... aí faz sorteio dos deficientes, dos idosos e depois o geral". (Representante da Prefeitura de Queimados)

Para os sorteados que não estiverem presentes, a Secretaria os avisa posteriormente: "(...) aí sai a relação dos sorteados, a gente coloca aí na frente, na Secretaria de Educação, onde a gente sabe que vai muita gente e vai ser divulgado". Após o sorteio, as pessoas têm de 15 a 20 dias para apresentara documentação. A Prefeitura faz um dossiê com a documentação de cada pessoa/família e o entrega à Caixa. O sorteio só é validado pela Caixa depois que ela fizer o enquadramento. A Prefeitura pode colocar até 20% de famílias a mais na relação para cobrir as que eventualmente serão excluídas por não se enquadrarem em algum critério. As entrevistadas apresentaram um exemplo de uma família que foi removida da Beira Rio por ter mentido no momento da inscrição, além da Caixa ter descoberto que o chefe de família ganhava R$ 5.200,00 por mês. Esses relatos mostram, ainda, que as Prefeituras não têm um cuidado especial em verificar a documentação dos inscritos, deixando essa tarefa por conta da Caixa.

O primeiro empreendimento - o Parque Valdariosa - recebeu 60 famílias da Beira Rio, área que, no momento da entrevista, já totalizava 900 famílias removidas. Uma parte estava sendo atendida por aluguel social esperando um empreendimento e outras foram encaminhadas diretamente aos empreendimentos.

A entrega da documentação teria que ser feita no máximo quando o empreendimento estivesse com 60% de obra completada, mas a Prefeitura não atendeu essa exigência e a validação da Caixa acabou saindo na véspera da inauguração do empreendimento, isto é, no dia da realização da assembleia para o sorteio das unidades.

A pesquisa buscou insistentemente ter acesso ao cadastro, ou pelo menos à ficha de inscrição. Mas, alegando primeiramente impedimento do Prefeito e, depois, uma mudança tecnológica no banco de dados, a Secretaria de Habitação não o disponibilizou.

5.2.4. Belford Roxo

A entrevista foi realizada com o Ex-Secretário de Habitação em conjunto com o Secretário Atual. O Ex-Secretário afirmou que a cidade tem um *déficit* habitacional de mais de 60 mil unidades, um cadastro com 40 mil inscritos e um limite baixo de produção de empreendimentos autorizado pelo Ministério das Cidades. Até 2016, pode ser que alcance 12 mil unidades.

Só em 2013, a Secretaria de Habitação se organizou melhor para estruturar a demanda. No período anterior, foi elaborado um formulário, devidamente preenchido, mas que não conseguiram sistematizá-lo em um banco de dados. O ex-Secretário, que assumiu em 2013, recadastrou as pessoas criando, desde então, um banco de dados que contempla todos os critérios de seleção e com detalhes direcionados às necessidades de cada um deles. Ele afirmou que sistematizou os critérios como se fossem grandes filas onde os empreendimentos são construídos considerando as necessidades de cada base. Em relação a essa medida, justificou-se afirmando considerar o sorteio puro e simples não tão justo com as necessidades das famílias.

Além de que, um novo critério local foi acrescentado: o de famílias que têm Bolsa Família ou que vivem de aluguel. Todos os critérios foram aprovados no Conselho de Habitação.

As inscrições são presenciais. O formulário não é distribuído e nem é público por que, segundo os depoimentos, algumas pessoas andaram "vendendo" o formulário, causando, portanto, alguns problemas sérios. O ex-Secretário reconhece que existe, nos empreendimentos já ocupados, o problema do aluguel e de venda irregulares dos imóveis. Contudo, segundo ele, como a partir da assinatura do contrato a responsabilidade passa a ser da Caixa, a Prefeitura não teria como agir para evitar. Entretanto, estaria sendo iniciada na época da realização da entrevista uma discussão no Conselho de Habitação no sentido de que este pudesse assumir um papel propositivo e ativo junto à Prefeitura na intermediação com a Caixa e também em relação à política como um todo, inclusive debatendo no Conselho das Cidades a nível nacional. Como primeira medida, a Prefeitura divulgaria no *site* a relação dos que assinaram o contrato. Deste modo, o *site* iria abrir espaço para denúncias e sugestões.

Uma questão positiva que, ainda conforme os depoimentos, teria ocorrido a partir de 2013, seria a seleção da demanda três ou dois meses antes da inauguração do empreendimento, buscando atender em alguma medida à portaria que exige que com 40% da obra executadas a lista dos beneficiários seja encaminhada para a. Essa antecedência também

é vista como um ponto positivo por contribuir com o planejamento do Trabalho Social adequado ao perfil dos beneficiários.

5.2.5. Rio de Janeiro

No município do Rio de Janeiro, não conseguimos entrevistar as pessoas que lidam com a demanda. Todavia, entrevistamos as pessoas responsáveis pelo Trabalho Social, mas que não detinham o conhecimento integral de como é organizada a demanda.

No *site* da Prefeitura, estão disponíveis as orientações e informações sobre o Programa e a demanda, conforme seguem abaixo:

Papel da Secretaria Municipal de Habitação (SMH)

- Inscrever e orientar as famílias interessadas;

- Realizar, quando necessário, a inscrição das famílias com renda até R$ 1.600,00 no CADÚNICO (Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal).

- Organizar e divulgar os sorteios.

- Realizar entrevistas e montar os dossiês das famílias selecionadas.

- Apresentar à Caixa Econômica Federal a demanda identificada e qualificada de acordo com as características dos projetos.

Locais de inscrições

Os interessados devem procurar os postos de atendimento da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) na Praça Pio X, 119, térreo, Centro, ou, no "Rio Poupa Tempo" (Shopping Bangu) - Rua Fonseca 240, 2º andar – Bangu.

As inscrições também podem ser feitas pela Internet. Basta preencher o "Formulário Habitacional" no *site* da Prefeitura: www.rio.rj.gov.br/web/smh. Ficha de inscrição no Anexo 7.

A prioridade será para:

- Famílias que comprovarem possuir pessoas com mais de 60 (sessenta anos).

- Famílias de que façam parte pessoas com deficiências.

A seleção será realizada por meio de sorteios a serem realizados com base nas extrações da Loteria Federal, com divulgação no *site* da Prefeitura e no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. A Prefeitura convocará os sorteados, para apresentar a documentação, por carta, por telefonema ou por e-mail.

O último sorteio foi em dezembro de 2013. A SMH fazia um edital com a lista dos concorrentes e com as regras do sorteio.

Ainda estava divulgado no site da SMH no momento da pesquisa: As famílias com renda superior a R$ 1.600,01 não participarão de sorteios, podendo ser convidadas pela SMH a aderir a empreendimentos destinados às respectivas faixas de renda.

Observações:

Segundo uma entrevistada da Prefeitura do Rio de Janeiro, nos primeiros anos, 2010/2011, o cadastro não seguia exatamente as regras da Portaria. Em primeiro lugar, porque nesses dois anos aumentou consideravelmente a relação do número de removidos que esperavam por um teto. Em segundo lugar, já existia outro cadastro com origem no PAR – Programa de Arrendamento Residencial cujo banco de dados tentou-se aproveitar para realizar as novas inscrições. Porém, a tentativa não foi bem-sucedida e somente no final de 2012 uma empresa foi contratada para organizar um novo banco de dados.

Nota-se que o critério de famílias chefiadas por mulheres não foi considerado pela SMH como critério de seleção, do mesmo modo que não foi submetida tal decisão ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Não ficou claro nas entrevistas se existe um cadastro das pessoas em situação de risco ou se apenas se segue a listagem de quem está no aluguel social. O que as entrevistas, sim, deixaram claro, como já descrito no Eixo 1, é que existem constantes pressões políticas dos outros Secretários, do Prefeito, Vice-prefeito e Subprefeitos regionais para a inclusão no aluguel social ou o reassentamento, a partir da realização de obras. No caso da ocorrência de desastres naturais, existe um formulário de cadastro que é preenchido diretamente pelas assistentes sociais.

Como já apontado na análise do Eixo 1, segundo uma representante da Caixa, apesar do limite máximo de 50% para unidades habitacionais destinadas a situações em que a escolha das famílias foi dispensada de sorteio, o município do Rio de Janeiro já teria utilizado "quase 90%" dessas unidades para situações de reassentamento com a perspectiva de, em algum momento, no futuro, adequar esses percentuais à norma vigente.

Segundo os relatos dos entrevistados, a Secretaria de Habitação do Rio de Janeiro foi sendo, cada vez mais, a principal responsável por resolver os problemas referentes aos reassentamentos. Estes são oriundos de desabamentos, potencializados a partir das enchentes de 2010, ou de remoções derivadas da realização de obras de infraestrutura.

> Nós tínhamos o cadastro das famílias que eram oriundas das enchentes... Havia um cadastro, onde as pessoas estavam no aluguel social. Quando

surge o MCMV, e surge posterior as chuvas de 2010, então aproveitou-se que havia já esse cadastro, então resolveu-se que essas pessoas cadastradas iam ser reassentadas. **(Tinha o cadastro também daquele programa anterior ao MCMV?)** Não, já havia um programa do PAR, que era portanto um cadastro que já estava acumulado, residual... **(e juntou com esse?)** Não... não juntou porque... o que foi feito... a primeira coisa que eles deram prioridade, como havia uma parcela, 50% podia ser de pessoas que a prefeitura indicasse, fazendo parte de áreas de risco, que era pessoas que não pagariam, então isso que foi feito. Os primeiros reassentamentos que houve foi em cima disso. (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro)

É, porque as fichas tinham sido feitas por todas as assistentes sociais durante as chuvas, porque a gente ia pros abrigos e preenchia. No Urubu, por exemplo, foi um fim de semana que era uma dupla de assistentes sociais e engenheiros, que fotografavam... num primeiro momento havia a possibilidade de indenizar as pessoas (...) nós sabíamos só que as casas tinham que ser derrubadas, que tinha sido uma área muito atingida pelas chuvas, acho até que morreu gente, (...) as pessoas tinham que ser retiradas rapidamente. É claro, isso também interessava à gestão, você sabe perfeitamente que naquela altura a ideia era remover as favelas. Isso aconteceu com os Prazeres... Não era à toa que dizia que 5% das favelas... até hoje é a meta... diminuir 5% da área de favelas... Então, essa dupla fazia o cadastro das famílias e fotografava as casas. Isso foi feito, por essas equipes, que foram num sábado e domingo e levantavam essas coisas.

Havia um banco de dados, tinha até o contrato com uma empresa que tinha esse banco de dados. Era a mesma empresa que vinha desde o PAR. **(ah, agora eu entendi. Eu pensei que essa empresa tinha pego também todos os dados do cadastro que era do PAR.)** Eu acho que tinha.... era essa mesma empresa que teve continuidade sim. **(Só que depois entrou, sei lá, numa crise total e ficou mais de um ano sem empresa nenhuma, paralisado.)** Isso eu me lembro. Acho que passou a ser feito. (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro)

Sim, mas aí é que tá, (a gente falava) "já tá atingindo 50%"... Mas dizia o Secretário de Habitação: "mas vamos construir mais do que os 50%", e ia aumentando... Então por exemplo, esses grandes ícones... Mangueira não houve... Triagem deve ter havido muito pouco de sorteio... **(na nossa amostra só teve um que disse que foi de sorteio) (não, não, teve uns 5 ou 6... que os síndicos falavam...)** No Ipê Amarelo e Ipê Branco não foi, aqueles todos da estrada dos Caboclos não foi sorteio... Foi tudo reassentamento... Os desabrigados todos, foi muito mais barato pro Prefeito... então a maioria**...** Olha, pra sorteio, se foi uns 30% foi muito. O que houve de sorteio foi ali, Senador Camará, esses foram... esses últimos... eu não sei quantos conjuntos foi lá, talvez seja uns 5 ou 6, e uns 4 ou 5 foram por sorteio. **(então aquele critério de 50% não foi respeitado...)** Não. (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro)

Esse descompasso da prática com a norma também esteve presente na entrevista concedida pela gerente do Trabalho Social do PMCMV da SMH ao relatar que, entre 2009 a 2012, foram inaugurados 49 condomínios[50], dos quais 36 foram usados para reassentamentos e apenas 13 para atender aos inscritos no cadastro para sorteio. Esses dados indicam que a Prefeitura do Rio de Janeiro tem usado massivamente o PMCMV para o deslocamento de famílias removidas de forma involuntária de seus locais originais de moradia, tendo como justificativas os deslizamentos causados pelas chuvas de 2010, as obras para os grandes eventos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, por exemplo), ou as obras de urbanização de favelas[51].

Os dados divulgados pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro indicam que em 2011, 24 favelas ou ocupações estavam ameaçadas de remoção (total ou parcial) devido à construção dos corredores de *Bus Rapid Transit* (BRT); de obras no entorno dos equipamentos olímpicos; da construção do Parque de Madureira; das obras do Porto Maravilha; além de duas ocupações enquadradas como áreas de risco. São intervenções que já teriam deslocado 1.860 famílias de um total de 7.185 ameaçadas (COMITÊ, 2012). Já os dados de Faulhaber e Nacif (2013) indicam que, até abril de 2012, 10.577 domicílios já tinham sido removidos com diversas justificativas, conforme descrito na Tabela 6. Ressalta-se que este número ainda não deve corresponder à totalidade das famílias deslocadas, visto que, em uma carta pública escrita em agosto de 2011 pelo então Secretário Municipal de Habitação Jorge Bittar, já havia sido registrada a remoção de 12.812 famílias.

[50] Dos 49 condomínios, 15 eram do PAR e migraram para o PMCMV, tendo sido utilizados para reassentamento.
[51] Segundo Faulhaber e Nacif (2013), entre 2009 e 2012, houve um alto número de decretos desapropriatórios no município com uma grande concentração na área do Porto Maravilha e ao longo dos corredores viários das linhas de *Bus Rapid Transit* (BRT), em especial das linhas Transcarioca e Transoeste, que foram planejadas para integrar a região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá (estratégica para os megaeventos e expansão do mercado imobiliário para as camadas de renda média e alta) com outras áreas da cidade. Essas intervenções estão em consonância com o novo Plano Diretor aprovado na gestão do Prefeito Eduardo Paes e com as diretrizes do caderno de encargos assumido para a realização das Olimpíadas de 2016.

Tabela 6. Motivo das Remoções entre 2009 e abril de 2012, segundo a SMH

Razões de remoções	Domicílios	Percentual
BRT Transcarioca	72	0,7%
BRT Transoeste	293	2,8%
Porto Maravilha	44	0,4%
Risco	4725	44,7%
Obras da SMH	4496	42,5%
Obras de outras secretarias	947	9,0%
Total	10.577	100,0%

Fonte: FAULHABER e NACIF (2013)

Cabe ressaltar que nesses processos de remoção, as condenações das casas e suas desocupações têm acontecido sem laudos técnicos que embasem as decisões, desrespeitando a Lei Orgânica do Município e mesmo ações judiciais em curso. Uma simples marcação na fachada da casa com a sigla "SMH" acompanhada de um número já indicam que os moradores estão sujeitos à remoção. Quando há um esforço de convencimento dos moradores, este sempre acontece de maneira individualizada, de modo a desmobilizar uma luta coletiva (FAULHABER; NACIF, 2013). Quando algumas pessoas aceitam as propostas, as casas são destruídas, mas os destroços não são recolhidos, deixando os vizinhos envoltos nos escombros das casas afetadas. Para escapar da paisagem de abandono que os cerca, tendem, portanto, a aceitar qualquer proposta (CAVALCANTI, 2013). Embora haja a prerrogativa de "participação popular" ou "gestão participativa", na prática, esta não acontece.

Vale notar que 26% dos domicílios em favelas a serem removidos, segundo Brum (2013), se localizam na região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá - estratégica para os megaeventos programados -, ainda que essa região abrigue somente 12% do total de domicílios em favelas na cidade. Também foram privilegiadas áreas de elevada valorização imobiliária entre as favelas na lista para remoção, gerando suspeitas quanto ao caráter de "risco" das escolhas. Inclusive, curiosamente, as áreas de deslizamento decorrentes das chuvas de 2010 não coincidiam com o pacote de remoções anunciado em 2009 (NUNES, 2012).

Ainda de acordo com a carta do então Secretário de Habitação, das 12.812 famílias removidas até agosto de 2011, 4 mil foram reassentadas em apartamentos do PMCMV, 1.965 receberam indenização[52], 1.374 realizaram compra assistida de outro imóvel[53], e 5.473 delas

[52] Vale ressaltar que em função da ausência do título de propriedade dos imóveis, a indenização é calculada com base nas benfeitorias, desconsiderando o valor da terra, componente mais importante no preço do imóvel. Em função deste descompasso e da pressão da Comissão de Mediação de Conflitos (que será apresentada a seguir), o

estavam recebendo aluguel social, aguardando, desta maneira, reassentamento definitivo em empreendimentos do PMCMV ainda não entregues. Em outras palavras, 74% dos removidos foram ou seriam realocados pelo PMCMV. É importante ressaltar que o quantitativo exato de famílias removidas pela Prefeitura desde o início da gestão de Eduardo Paes (2009-atual) não foi possível ser precisado. Para este relatório, com algumas aproximações calculadas a partir de dados parciais coletados em certos órgãos que se dispuseram a colaborar e com alguns outros já trabalhados por pesquisas sobre este mesmo tema.

A dinâmica da ampliação dos processos de reassentamentos foi sendo feita à margem da Secretaria de Habitação, em um primeiro momento. No entanto, a extensão dos conflitos acabou por levar o Secretário a buscar uma centralização das ações. Nessa atuação, o Programa Minha Casa Minha Vida aparece como um dos principais recursos para agilizar, facilitar e viabilizar as remoções:

> Quando iniciei na SMH comecei a observar que vários setores da Prefeitura faziam despejo e vinham pedir uma ação de ajuda da SMH. Isso porque no quadro de assistentes sociais (que não integrava a equipe de TS) tinha uma (e ainda tem) que já era muito experiente nesse "ramo" e ela recebia ligações diretas do Prefeito ou de outro secretário do núcleo duro do Prefeito. Em 2010, teve a grande chuva que deixou muitas famílias sem teto e o Prefeito colocou na mídia que iria acabar com as áreas de risco nas favelas. Aí todos perderam o rumo na Prefeitura. A defesa civil foi marcando milhares de casas sem nenhuma necessidade, o Prefeito colocou na imprensa que iria tirar os moradores da Estradinha, do bairro Laboriaux da Rocinha (**a Fundação Bento Rubião estava fazendo a regularização fundiária desse trecho**), dos Prazeres (...). Mas então por denúncias que íamos recebendo começamos a ter o conhecimento de despejos realizados, pela Secretaria Municipal de Obras, pelos subprefeitos, pela Rio Águas, entre outras. Eu recebia as denúncias e repassava para o Secretário e seus assessores pra que eles conseguissem falar com o Prefeito ou com quem poderia barrar (...) (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Decreto Municipal nº 34.522 de 3 de outubro de 2011 define que o valor da avaliação da benfeitoria poderá ser acrescido em até 80%, em função da localização no que diz respeito à acessibilidade e disponibilidade de serviços (item 1.5.2). Destaca-se que o Decreto Municipal nº 38.197, de 16 de dezembro de 2013 regulamenta que o valor da terra passa a ser incorporado no cálculo da indenização. Concluindo, houve uma evolução no aspecto legal e financeiro. Nas primeiras remoções realizadas na Barra e Recreio por conta da Transoeste, as indenizações variavam de R$3.000/5.000 a R$10.000 (poucas). Em 2011, o novo decreto aumentou para R$38.000, R$40.000 e agora o novo decreto de 2013 incorpora o preço da terra. Isso aconteceu graças a pressões de vários atores, inclusive da comissão da ONU.

[53] Em função do baixo valor da avaliação das benfeitorias, mesmo com o adicional criado pelo Decreto Municipal nº 34.522/2011, que, para as famílias que optam pela Compra Assistida, estabelece um acréscimo de até 108% ao valor avaliado pela benfeitoria, os moradores têm tido dificuldade em conseguir outro imóvel nas proximidades. Além do valor, outro obstáculo para a compra de um imóvel próximo ao local de moradia original é que a maior parte dos imóveis do entorno são irregulares. Portanto, não são aceitos como opção pela Prefeitura.

Segundo uma representante da SMH, em resposta às muitas denúncias contra a forma como os despejos vinham sendo realizados por parte de diferentes instituições, como a Plataforma DHESCA (Direitos Humanos Econômicos Sociais, Culturais e Ambientais), o Conselho das Cidades e o Ministério Público Federal, houve uma tentativa de melhorar os procedimentos para as remoções das famílias com a criação de uma "Comissão de Mediação de Conflitos" no âmbito do Conselho Gestor do Fundo Municipal de HIS, que se propunha a acompanhar e monitorar as ações de despejo e remoção de impacto social; elaborar critérios e procedimentos com base na legislação para a realização de reassentamento a fim de garantir o direito à moradia adequada das populações afetadas; promover o mapeamento dos conflitos relativos às remoções e despejos na cidade; propor soluções para cada tipo de conflito; e promover um debate entre as diversas secretarias e órgãos da prefeitura no que tange à atuação em conflitos na habitação.

Essa Comissão de Mediação, segundo uma representante da SMH que participou desse processo, foi se extinguindo por divergências no entendimento político daquele espaço constituído institucionalmente entre os representantes das diversas instituições membros. Para ela, isto é, à representante da SMH, se a Comissão de Mediação tivesse continuado com forte atuação, articulada com o Conselho das Cidades, a Relatoria da Plataforma DHESCA, e o Ministério Público Federal, "poderíamos ter multiplicado as pequenas vitórias que naquela conjuntura iriam ser de grande benefício para as famílias que sofreram agressões de todas as ordens".

Em síntese, a Prefeitura do Rio de Janeiro, que tem maior capacidade institucional e administrativa para dispor de um cadastro mais efetivo e desenvolver uma atuação com maior transparência, ainda assim, apresenta uma atuação que se destaca pela opacidade. Como o Programa foi utilizado contrariamente à legislação e prioritariamente para resolver problemas de reassentamento – e não apenas de áreas de risco, como prevê a normativa –, não houve um claro esforço institucional no sentido de dar mais institucionalidade ao processo de inscrição e no processo de seleção. Quanto aos reassentamentos, os depoimentos mostram que o processo se deu a partir de um conjunto não organizado de demandas que não se enquadravam em critérios claros para selecionar e alocar os reassentados nos novos empreendimentos. Essa relativa desorganização pode ter tido, além disso, implicações no fato de os reassentamentos terem sido realizados, em sua grande maioria, sem muitas considerações sobre a maior proximidade dos novos conjuntos em relação ao antigo local de moradia, já que se tornava

necessário preencher todas as unidades dos empreendimentos que iam sendo construídos. Essa conjuntura será apresentada no Tema II.

O que cabe reafirmar aqui, afinal, é que, no caso do município do Rio de Janeiro, o Programa MCMV foi utilizado fundamentalmente como instrumento "facilitador" de um amplo processo de remoções e deslocamentos de população em detrimento de uma estratégia de combate ao *déficit* habitacional.

5.2.6. Outras formas de acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida

Ainda para famílias com até R$ 1.600,00 de renda familiar mensal, outra forma de acessar a habitação é através do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Neste caso, as famílias se organizam (ou se filiam) a uma entidade de fins não lucrativos, que deve ser habilitada junto ao Ministério das Cidades, e, a partir daí, buscam terrenos, assessores técnicos, elaboram seus projetos e acessam o financiamento através da entidade. Nessa modalidade do Programa, a Prefeitura não participa da seleção das famílias, já que o processo é feito internamente a cada entidade. No momento da assinatura dos contratos individuais com cada família, a Caixa "filtra" as famílias a partir dos mesmos critérios estabelecidos em lei no PMCMV, eliminando aquelas que porventura estiverem em desacordo.

Para as Faixas 2 (de R$ 1.600,01 até R$ 3.275,00) e 3 (acima de R$ 3.275,00 até R$ 5.000,00), a demanda para os empreendimentos é formada no mercado, ou seja, as próprias construtoras comercializam as unidades habitacionais e, conforme as rendas de cada família, elas acessam o financiamento enquadrando-se nos diferentes níveis de subsídio. Vale ressaltar que, em função da comercialização, é comum encontrar no mesmo empreendimento famílias que compraram as unidades habitacionais com recursos próprios, entre aquelas que acessaram o financiamento.

5.3. TEMA II – PERFIL DOS MORADORES

Nesta seção, será realizada uma análise descritiva do perfil dos moradores nos cinco empreendimentos que são estudos de caso desta pesquisa. O objetivo é caracterizar a demanda do Programa Minha Casa Minha Vida para poder contrapô-la à oferta, definida conforme exposto acima e que, materialmente, está configurada na análise a ser apresentada no Eixo 4.

Os perfis, por sua vez, serão analisados a partir de dois critérios: por empreendimento e por forma de acesso ao domicílio. Assim, pretende-se identificar diferenças e semelhanças entre: os empreendimentos, tendo como hipótese que a sua

localização interfere na qualidade de vida dos moradores; e entre os reassentados e os "sorteados", tendo como hipótese que as famílias removidas involuntariamente podem ter diferenças socioeconômicas daquelas que optaram pelo cadastro junto às Prefeituras na candidatura a uma moradia do Programa Minha Casa Minha Vida. Para cada variável de análise, será apresentado o critério que demonstra diferenças entre as famílias, onde, em alguns casos, os dados serão expostos por empreendimento, por forma de acesso ao domicílio ou pelos dois critérios.

Para iniciar a análise do perfil das famílias beneficiárias, será apresentada a forma de acesso ao domicílio em cada empreendimento e a situação de propriedade dos imóveis, conforme a Tabela 7 e a Tabela 8. No universo desta pesquisa, 57,9% das famílias acessaram ao PMCMV através do sorteio do cadastro das Prefeituras, 34,5% através do reassentamento e 7,4% acessaram de outra forma. Na categoria "Outra", estão incluídas as famílias que vivem de aluguel, que usam o imóvel emprestado de outra pessoa, ou que tiveram indicação política, entre outras formas. Embora 7,4% seja um valor relativamente baixo, em contrapartida, é significativo se considerarmos que se trata de condomínios que foram entregues havia menos de dois anos. No que diz respeito à situação da propriedade dos imóveis, e como seria de se esperar, em todos os empreendimentos pesquisados mais de 90% das unidades são próprias.

No Bairro Carioca, 89,6% das famílias acessaram a moradia através do reassentamento, oriundas de diferentes favelas e áreas de risco principalmente da Grande Tijuca e de áreas no entorno do empreendimento (Jacaré e Manguinhos), o que gerou conflitos, como será apresentado a seguir. Ressalta-se que este foi o único empreendimento onde o percentual de imóveis cedidos (6,4%) foi maior do que os alugados, que, por sua vez, não foi identificado. Os empreendimentos de Belford Roxo e Queimados foram basicamente ocupados por famílias sorteadas (89,3% e 83,9%, respectivamente), mas algumas famílias vieram de favelas e áreas de risco. Os condomínios San Marino, San Francesco e San Carlo, de Belford Roxo, foram aqueles que revelaram o maior nível de unidades próprias (99,1%), o que pode ser associado com um perfil de escolaridade e rendas mais altas em relação aos outros. Contudo, os síndicos relataram que uma parcela significativa dos moradores já vendeu o apartamento, sugerindo que famílias com renda familiar de até R$ 1.600,00 não poderiam ter tantos carros, como pode ser observado nos estacionamentos dos empreendimentos.

No empreendimento de Santa Cruz, a forma de acesso é dividida segundo o condomínio: três dos seis condomínios foram destinados para famílias reassentadas e três para famílias sorteadas. Este empreendimento apresentou o percentual de "outra forma" mais

expressivo entre todos os casos. Algo que justificamos enquanto hipótese como decorrência de sua localização na Zona Oeste do Rio de Janeiro, isto é, uma área longe do Centro com poucos postos de trabalho, e que pode ter influenciado na cessão (4,0%) e no aluguel (3,2%) das unidades. Segundo um representante da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, as indicações políticas aconteciam somente na determinação de quais famílias participariam do sorteio. Contudo, em entrevistas com os moradores, por vezes, alguns mencionavam terem conseguido o apartamento por indicação de alguém da Prefeitura.

Tabela 7. Forma de acesso ao domicílio nos empreendimentos da faixa 1

Forma de acesso ao domicílio	**Empreendimentos de faixa 1**				**Total**
	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**	
Reassentamento	112	3	10	43	168
	89,6%	2,7%	8,1%	34,1%	34,5%
Sorteio	11	100	104	67	282
	8,8%	89,3%	83,9%	53,2%	57,9%
Outra	2	9	9	16	36
	1,6%	8,0%	7,3%	12,7%	7,4%
não respondeu	0	0	1	0	1
	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,2%
Total	125	112	124	126	487
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 8. Situação de propriedade dos imóveis por empreendimento

Situação de Propriedade	**Empreendimentos de faixa 1**				**Total**
	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**	
Próprio	117	111	117	115	460
	93,6%	99,1%	94,4%	91,3%	94,5%
Alugado	0	1	2	4	7
	0,0%	,9%	1,6%	3,2%	1,4%
Cedido	8	0	5	5	18
	6,4%	0,0%	4,0%	4,0%	3,7%
Não respondeu	0	0	0	2	2
	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,4%
Total	125	112	124	126	487
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

No caso controle, da Faixa 2, apenas metade (49,5%) dos imóveis foi acessado através do financiamento do PMCMV enquanto 32% das unidades foram compradas com

recurso próprio e 17,2% não responderam (Tabela 9). Os dados sobre a situação da propriedade confirmam os relatos ouvidos em campo relativos à valorização dos imóveis e ao fato de os proprietários considerarem-nos um investimento, podendo-se inferir, assim, que grande parte das famílias que "não responderam" (62,5%) já estava alugando o domicílio. Este índice aponta para uma grande diferença entre os empreendimentos de Faixa 1 e este empreendimento da Faixa 2, por sua vez, entregue depois dos condomínios de Belford Roxo, Queimados e Santa Cruz.

Dito de outro modo, os imóveis no caso controle foram mais transacionados no mercado em menos tempo de existência em relação aos outros. Porém, não é possível afirmar se essas unidades foram financiadas pelo PMCMV uma vez que, pelo menos um terço (32,3%) das unidades, foi comprada com recursos próprios. Destaca-se que 100% das unidades que declararam ter acessado o domicílio através do financiamento do Programa continuam próprios, com os primeiros proprietários, conforme Tabela 9.

Tabela 9. Situação de propriedade do imóvel em relação à forma de acesso ao domicílio no caso controle

Situação de propriedade	**Forma de acesso ao domicílio**			**Total**
	Recurso Próprio	**Financiamento MCVM**	**não respondeu**	
Próprio	29	46	6	81
	96,7%	100,0%	35,3%	87,1%
Alugado	1	0	10	11
	3,3%	0,0%	58,8%	11,8%
Não respondeu	0	0	1	1
	0,0%	0,0%	5,9%	1,1%
Total	30	46	17	93
	32,3%	49,5%	18,3%	100%

5.3.1. Moradia Anterior

Para compreender a situação da moradia anterior, esta parte contará com a análise de quatro questões: local de moradia anterior; tipo de ocupação da moradia anterior; tipologia da moradia anterior; e forma de acesso ao domicílio anterior.

Considerando todas as famílias entrevistadas, 44,1% delas vieram de áreas consolidadas/loteamentos; 33,4% de comunidades/favelas; 7,2% de conjuntos habitacionais; e 13% de área de risco. Entre os sorteados, 59,8% vieram de áreas consolidadas/loteamento,

enquanto que entre os reassentados, 58,9% vieram de comunidades/favelas, conforme Tabela 10.

Como se observa no Gráfico 2, a grande maioria das famílias dos empreendimentos de Faixa 1 (91,6%), entre as diferentes formas de acesso ao domicílio, morava anteriormente em casa, ao passo que somente 8% do total vivia em apartamento. Este dado pode indicar uma possível dificuldade de adaptação na nova moradia, por exemplo, no que diz respeito à convivência com os vizinhos e à impossibilidade de expandir a área de seu imóvel, temas que são mais bem explorados no Eixo 4 deste relatório. Como é possível observar no Gráfico 3, no caso controle, se verifica maior distribuição referente à tipologia da moradia anterior onde 25,8% das famílias é oriunda de apartamento. Ainda assim, 71% delas moravam em casas. Porém, se avaliarmos exclusivamente os domicílios que foram financiados pelo PMCMV (49,5%), 82,6% morava em casa, se aproximando dos resultados observados nos outros empreendimentos.

Tabela 10. Tipo de ocupação da moradia anterior em relação à forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos da Faixa 1

Tipo de ocupação da moradia anterior	**Forma de acesso ao domicílio**				**Total**
	Reassentamento	**Sorteio**	**Outro**	**não respondeu**	
Loteamento	23	168	22	1	214
	13,7%	59,6%	61,1%	100,0%	43,9%
Comunidade	99	57	6	0	162
	58,9%	20,2%	16,7%	0,0%	33,3%
Conjunto Habitacional	12	19	4	0	35
	7,1%	6,7%	11,1%	0,0%	7,2%
Área de Risco	32	28	3	0	63
	19,0%	9,9%	8,3%	0,0%	12,9%
Não respondeu	2	10	1	0	13
	1,2%	3,5%	2,8%	0,0%	2,7%
Total	168	282	36	1	487
	100,0%	168	100,0%	100,0%	100,0%

Gráfico 2. Tipologia de moradia anterior por forma de acesso ao domicílio nos empreendimentos de Faixa 1

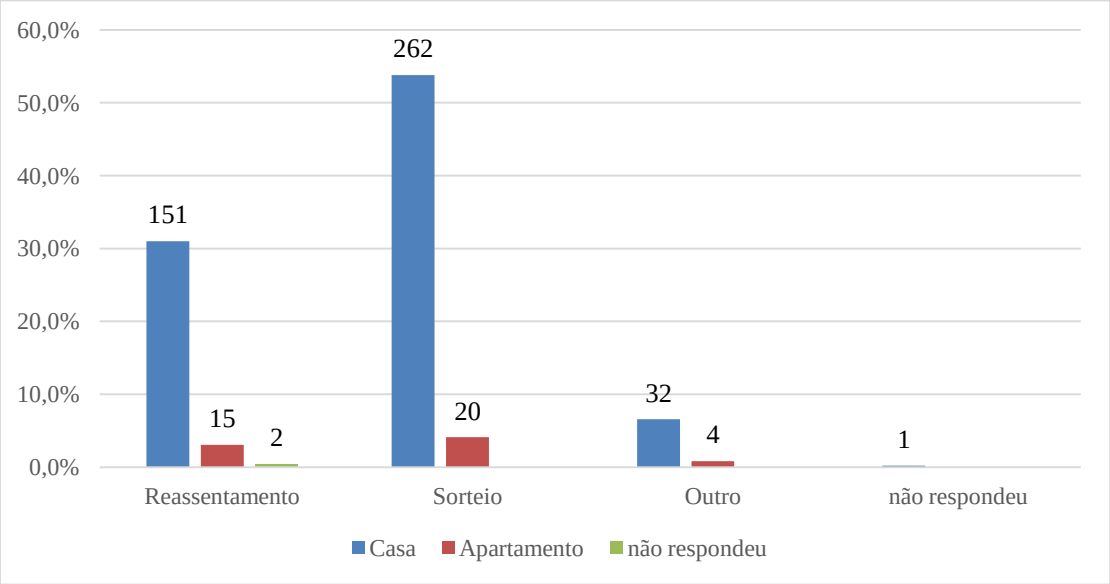
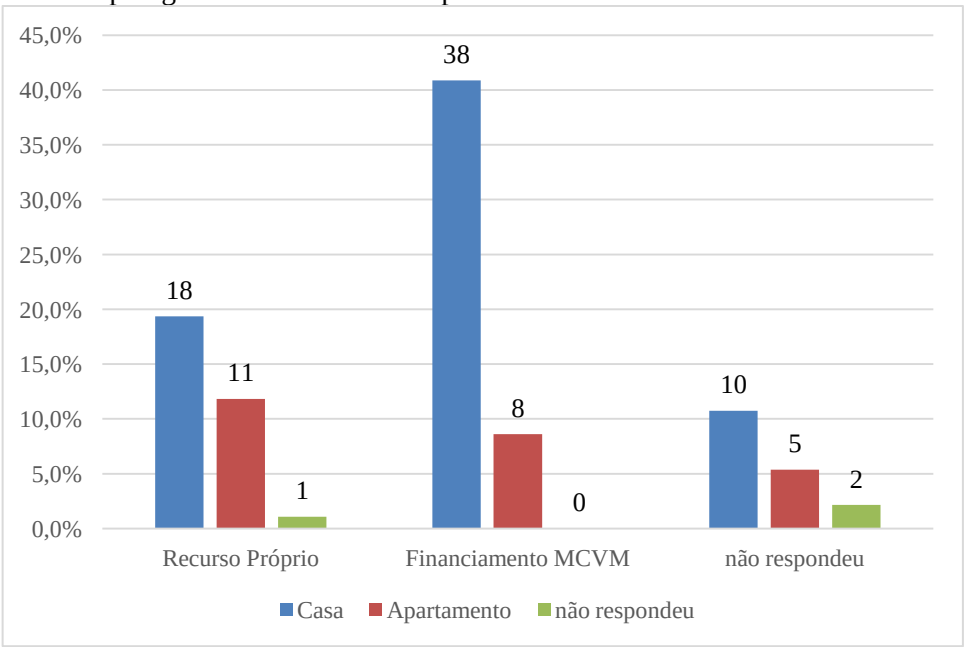


Gráfico 3. Tipologia da moradia anterior por forma de acesso ao domicílio no caso controle

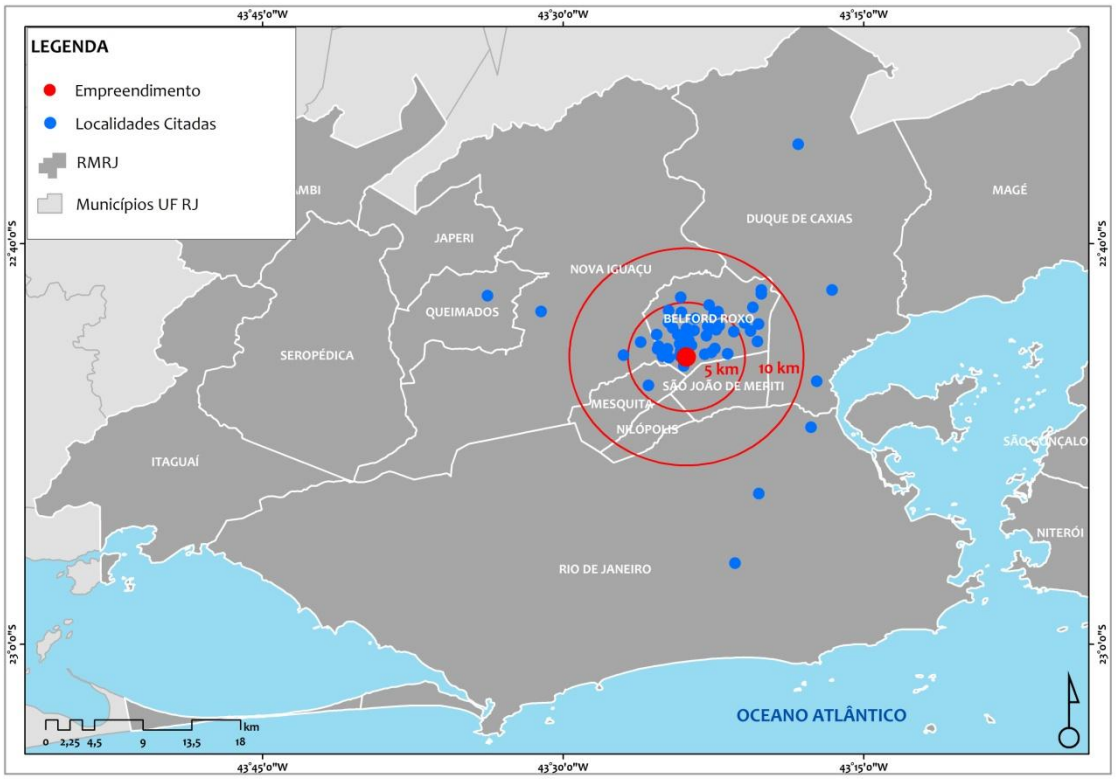


O principal perfil encontrado para os moradores de Belford Roxo foi o de beneficiários que moravam anteriormente em loteamentos[54] (69,6%), especialmente na própria cidade, conforme assinala o Mapa 1. A distância média entre o antigo local de

[54] "Loteamento", neste questionário, foi interpretado como as casas e apartamentos situados em ruas formais, já que as outras opções da questão eram "comunidade", "área de risco" e "conjunto habitacional";

moradia e o novo endereço foi de 4,04 quilômetros[55], a menor entre os quatro empreendimentos.

Mapa 1. Locais de origem das famílias beneficiárias do empreendimento de Belford Roxo

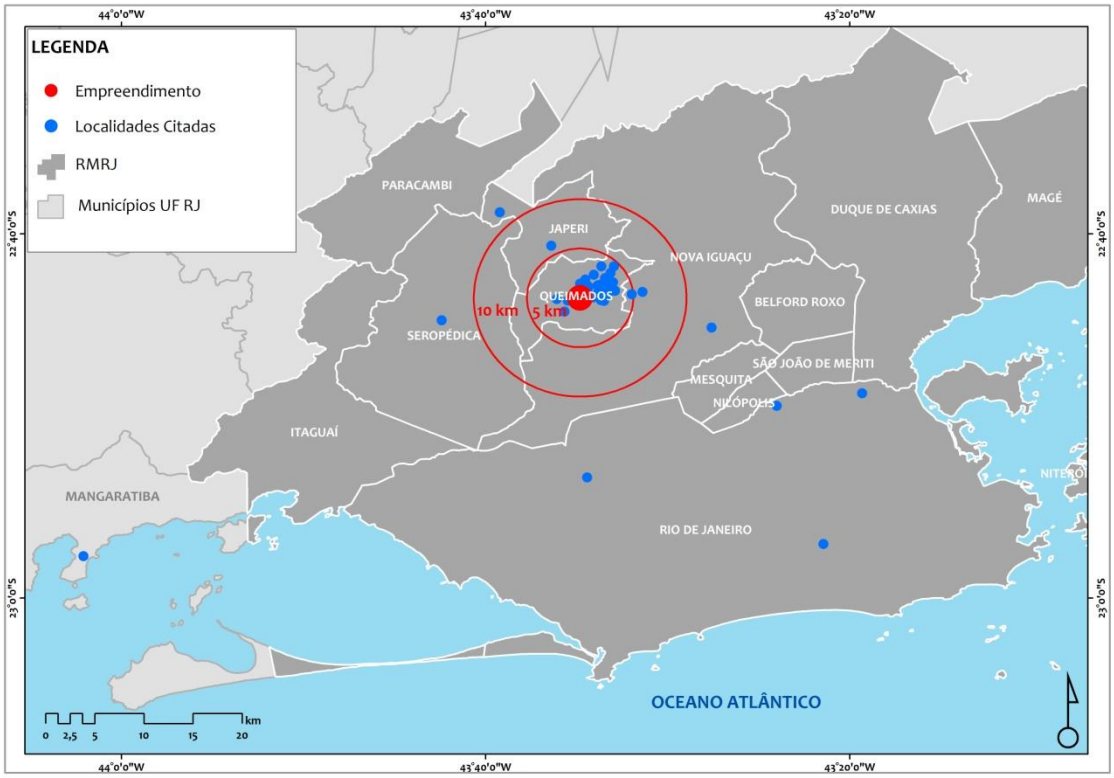


Elaboração: Observatório das Metrópoles

O Parque Valdariosa, empreendimento de Queimados, é aquele que apresenta o maior índice de famílias que morava anteriormente em casa, atingindo 97,6% (Tabela 11). O perfil dos sorteados é semelhante ao de Belford Roxo, com 64,5% proveniente de loteamentos (Tabela 12), sobretudo do município de Queimados, conforme mostra o Mapa 2. A distância média do deslocamento para a casa nova foi de 3,41 quilômetros. Mesmo assim, pode-se observar, no Mapa 2, que um número razoável de moradores veio dos municípios de Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, entre outros, e de distâncias muito superiores a 10 quilômetros.

[55] Valor calculado a partir da média das distâncias entre o antigo local de moradia e o atual de todos os entrevistados.

Mapa 2. Locais de origem das famílias beneficiárias do empreendimento de Queimados.



Elaboração: Observatório das Metrópoles

Tabela 11. Tipologia da moradia anterior dos empreendimentos de faixa 1

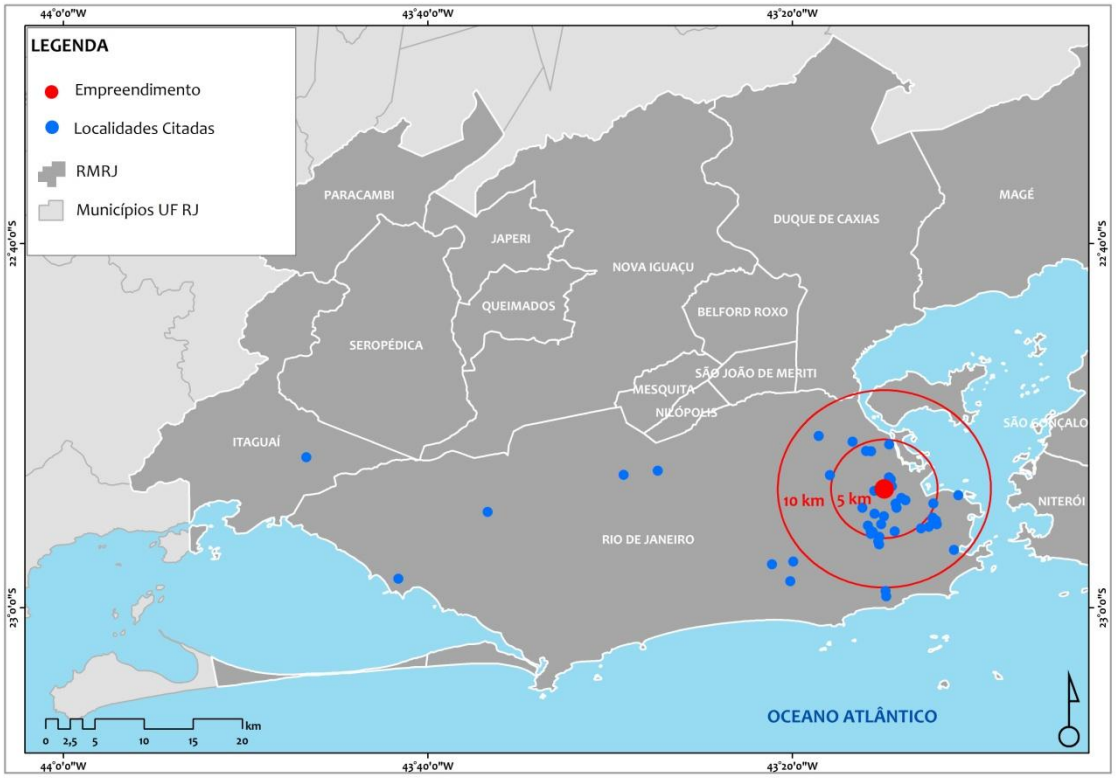
Tipologia da moradia anterior	Empreendimentos de faixa 1				Total
	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz	
Casa	115	106	121	104	446
	92,0%	94,6%	97,6%	82,5%	91,6%
Apartamento	9	6	3	21	39
	7,2%	5,4%	2,4%	16,7%	8,0%
Não respondeu	1	0	0	1	2
	,8%	0,0%	0,0%	,8%	,4%
Total	125	112	124	126	487
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

O Bairro Carioca é constituído basicamente, segundo a Tabela 11, por ex-moradores de favelas (64,8%) e áreas de risco (22,4%) predominantemente da Grande Tijuca e Manguinhos/Jacaré[56] (Mapa 3). Com isso, foi o empreendimento onde as famílias menos se

[56] Da Grande Tijuca, o maior contingente veio do Morro do Borel/Indiana (Complexo do Borel, atendidas pela UPP do Borel) e do Morro do Turano. Há, ainda, ex-moradores do Complexo de São Carlos, nos bairros do Estácio e Rio Comprido; do Complexo do Andaraí, no Andaraí e no Grajaú; do Morro dos Macacos, em Vila

deslocaram, numa distância média de 3,10 km. Na pergunta se os vizinhos também se mudaram para o empreendimento, 64% dos entrevistados responderam “alguns”, 14,4%, “todos, 7,2%, “nenhum”, enquanto 1,6%, “não sabe”. Para 12,8% dos entrevistados, percentual próximo daqueles 10,4% não reassentados, a pergunta não se aplicaria, já que ela faz sentido somente para as famílias que foram removidas coletivamente por motivos externos à suas escolhas.

Mapa 3. Locais de origem das famílias beneficiárias do Bairro Carioca



Elaboração: Observatório das Metrópoles

Os empreendimentos em Santa Cruz apresentam o perfil mais desigual por abrigarem moradores das duas formas de acesso diferentes. Grande parte dos reassentados conseguiram esse direito após viverem quase dois anos na Ocupação Serra do Sol (às margens da Avenida Brasil) no bairro de Paciência, e se considerarmos o local de moradia anterior à ocupação, encontra-se, aí, uma profusão de lugares de residência anterior, incluindo outros estados da federação. Entre os sorteados, destacam-se os que vieram de áreas próximas da Zona Oeste, dos bairros da Zona Norte cortados pela Avenida Brasil e de municípios próximos à Região Metropolitana. Para todos os moradores do empreendimento de Santa Cruz, a distância média

Isabel; e do Morro da Mangueira. No Jacaré/Manguinhos, destacam-se os ex-moradores das favelas Mandela e Mandela de Pedra.

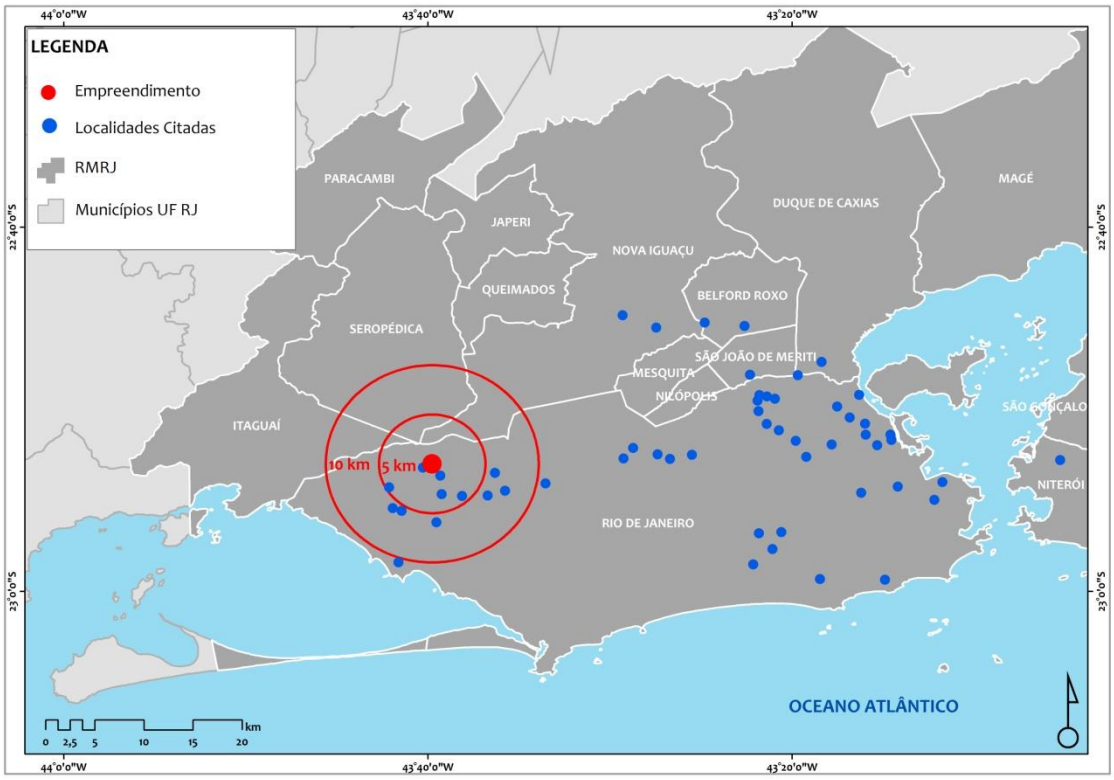
entre a moradia anterior e a atual é de 21,65 km - de longe, a maior entre os quatro empreendimentos, como se podem observar os pontos mais espalhados no Mapa 4.

Tabela 12. Tipo de ocupação da moradia anterior por empreendimento

Tipo de ocupação da moradia anterior	**Empreendimentos de faixa 1**				**Caso controle**
	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**	
Loteamento	10	78	80	46	65
	8,0%	69,6%	64,5%	36,5%	69, 9%
Comunidade	81	22	16	43	4
	64,8%	19,6%	12,9%	34,1%	4,3%
Conjunto Habitacional	5	9	5	16	15
	4,0%	8,0%	4,0%	12,7%	16,1%
Área de Risco	28	0	18	17	1
	22,4%	0,0%	14,5%	13,5%	1,1%
Não respondeu	1	3	5	4	8
	0,8%	2,7%	4,0%	3,2%	8,6%
Total	125	112	124	126	93
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Entre os reassentados, a distância média foi de 11,98 km, e entre os sorteados, 24,08 km. A distância média elevada apresentada para os sorteados fortalece a hipótese apresentada na Introdução referente às razões pelas quais algumas famílias "abrem mão" do subsídio integral da Faixa 1 para buscar um financiamento na Faixa 2, situação em que podem "escolher" uma localização. O empreendimento de Santa Cruz foi aquele que apresentou maior percentual de famílias que moravam em apartamento, 16,7% (Tabela 11).

Mapa 4. Locais de origem das famílias beneficiárias do empreendimento de Santa Cruz



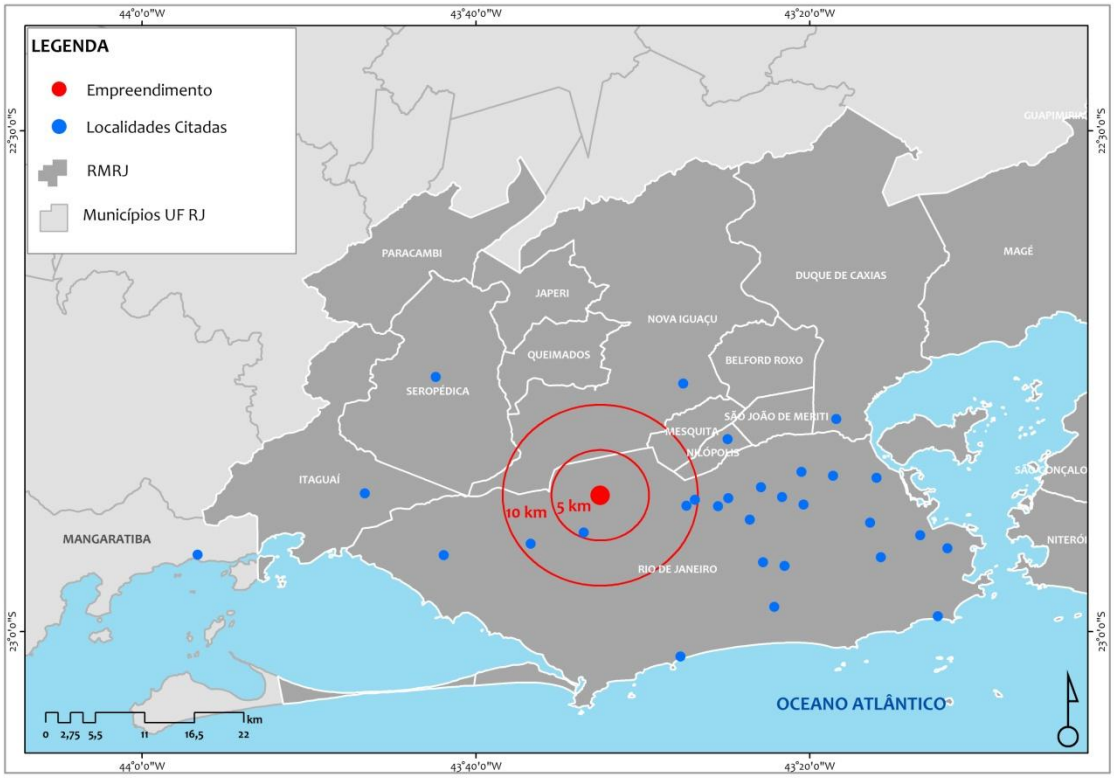
Elaboração: Observatório das Metrópoles

No que diz respeito à tipologia de ocupação da moradia anterior, o caso controle, de Faixa 2, se aproxima dos empreendimentos de Faixa 1 de Queimados e Belford Roxo, compostos basicamente por sorteados na medida em que 69,9% de suas famílias moravam em "loteamento". Ao mesmo tempo, essa tipologia se afasta do Bairro Carioca e Santa Cruz, nos quais os reassentados ocupam um percentual maior, pois somente 5,4% de suas famílias vieram de "comunidade" ou de "área de risco".

Como se observa no Mapa 5, os locais de origem das famílias do caso controle são os mais diversos possíveis, ou seja, de quase todo o Rio de Janeiro (com alguma concentração nos bairros da Zona Norte referentes à Área de Planejamento 3) e ainda de outros municípios da RMRJ como Itaguaí, Seropédica, Nova Iguaçu, Nilópolis e São João de Meriti, sendo a distância média entre a moradia anterior e a atual de 13,04 km. Neste aspecto, se aproxima de Santa Cruz. Entretanto, cabe destacar que neste caso foram as próprias famílias que, por algum motivo, chegaram até o empreendimento e "escolheram" nele morar, pois o acesso se deu através do mercado. Dizemos "escolheram", pois, como será visto no Eixo 3, os empreendimentos do PMCMV, inclusive das Faixas 2 e 3, estão muito concentrados territorialmente, portanto, as opções locacionais de escolha são restritas. Por outro lado, os

empreendimentos das Faixas 2 e 3 se concentram justamente na Área de Planejamento 3 e na Zona Oeste – Área de Planejamento 5 – do município do Rio, o que nos levaria a pensar que as famílias poderiam ter se mudado para locais mais próximos de suas moradias anteriores.

Mapa 5. Locais de origem das famílias beneficiárias do caso controle, de faixa 2



Em relação à posse da moradia anterior, o cenário geral dos empreendimentos de Faixa 1 indicou que quase um terço (31%) dos moradores dos empreendimentos de Faixa 1 morava de aluguel. Entre os sorteados, os que viviam de aluguel representavam 36,5% das famílias, conforme Tabela 13. Pouco mais de um quarto de todos os entrevistados (36,8%) já possuía uma moradia que considerava própria[57]. Entre os sorteados, 28,4% deles já eram donos de uma casa. Esse índice é bem maior entre os reassentados, quando vai a 61,1%. Isto se justifica pelo fato da legislação do Rio de Janeiro não contemplar os removidos locatários com unidades habitacionais, mas com um "auxílio financeiro" que lhes dê condições de "buscar um novo imóvel para alugar, facilitando o pagamento do depósito, mecanismo

[57] Para tanto, somou-se as categorias de resposta "comprou o domicílio", "comprou o terreno e construiu", "o domicílio foi cedido definitivamente pelo proprietário (ou herdado)" e "ocupou o terreno e construiu o domicílio".

utilizado nos aluguéis em áreas de baixa renda, em substituição ao fiador" (Decreto nº 34.522/2011).

Tabela 13. Acesso ao domicílio anterior por forma de acesso ao domicílio entre os empreendimentos de Faixa 1

	Total		**Sorteados**		**Reassentados**	
1o	Alugou o domicílio	31,0%	Alugou o domicílio	36,5%	Comprou o domicílio	23,2%
2o	Comprou o domicílio	13,6%	O domicílio foi emprestado temporariamente pelo proprietário	14,9%	Alugou o domicílio	20,8%
3o	Outra forma	13,3%	Outra forma	13,1%	Outra forma	13,7%
4o	O domicílio foi emprestado temporariamente pelo proprietário	10,1%	O domicílio foi cedido definitivamente pelo proprietário (ou herdado)	9,6%	Ocupou o terreno e construiu	9,5%
5o	O domicílio foi cedido definitivamente pelo proprietário (ou herdado)	9,4%	Comprou o domicílio	8,9%	Aluguel social	10,7%
6o	Comprou o terreno e construiu	7,4%	Comprou o terreno e construiu	5,3%	Comprou o terreno e construiu	10,1%
7o	Ocupou o terreno e construiu o domicílio	6,4%	Ocupou o terreno e construiu o domicílio	5,0%	O domicílio foi cedido definitivamente pelo proprietário (ou herdado)	8,3%
8o	Aluguel social	4,7%	Terreno ou laje cedida	5,0%	Terreno ou laje cedida	1,8%
9o	Terreno ou laje cedida[58]	4,1%	Aluguel social	1,8%	O domicílio foi emprestado temporariamente pelo proprietário	1,8%

Por empreendimento, como demonstra a Tabela 14, a categoria "alugou o domicílio" lidera em Belford Roxo (33,0%), Queimados (40,3%) e Santa Cruz (34,1%). No Bairro Carioca, 24,8% dos domicílios anteriores foram comprados, sendo a categoria mais recorrente, o que condiz com o fato da grande maioria ser reassentada. Já no caso controle, não foi possível mapear a condição de posse da moradia anterior, pois a categoria que lidera,

[58] Nessa categoria, consideraram-se também aqueles que moravam com os pais ou com algum parente próximo ou compartilhavam o terreno com alguém sem ter a posse do mesmo (morava de favor).

com 31,9%, foi “outra forma”. De todo modo, a segunda categoria mais recorrente foi “alugou”, com 28,6%, aproximando-se dos outros empreendimentos.

Tabela 14. Forma de acesso ao domicílio anterior por empreendimento

Forma de acesso ao último domicílio	Empreendimentos de Faixa 1				Caso controle
	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz	
Alugou	21	37	50	43	26
	16,8%	33,0%	40,3%	34,1 %	28,6%
Comprou o domicílio	31	13	5	17	14
	24,8%	11,6%	4,0%	13,5 %	15,4%
Outra forma	10	15	12	28	29
	8,0%	13,4%	9,7%	22,2 %	31,9%
Domicílio foi emprestado temporariamente pelo proprietário	3	16	25	5	5
	2,4%	14,3%	20,2%	4,0%	5,4%
Domicílio foi cedido definitivamente pelo proprietário	13	11	14	8	4
	10,4%	9,8%	11,3%	6,3%	4,4%
Comprou o terreno e construiu	18	6	6	6	7
	14,4%	5,4%	4,8%	4,8%	7,7%
Ocupou o terreno e construiu	10	6	4	11	1
	8,0%	5,4%	3,2%	8,7%	1,1%
aluguel social	18	0	1	4	0
	14,4%	0,0%	0,8%	3,2%	0,0%
Terreno ou laje cedida	1	8	7	4	3
	,8%	7,1%	5,6%	3,2%	3,3%
Não respondeu	0	0	0	0	2
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%
Total	125	112	124	126	93
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0 %	100%

5.2.2. Características das famílias

Para caracterizar as famílias beneficiárias, de modo a, posteriormente, avaliar se as unidades ofertadas pelo Programa estão adequadas às suas normas, serão analisadas questões relativas à composição da família, à renda, à escolaridade de seus componentes, à situação de trabalho e aos custos da moradia. Serão analisados também alguns cruzamentos entre essas variáveis.

5.3.3. Composição das famílias

A maior parte das famílias dos empreendimentos da Faixa 1 é biparental com até dois filhos (27,5%), seguido da família ampliada[59] (24,6%). Entre aquelas que foram sorteadas, vale notar o alto percentual de famílias ampliadas (32,5%). Entre os reassentados, 44,1% são biparentais, portanto, eles são mais "juntados" que os sorteados, enquanto 11,9% das famílias são unipessoais. Contudo, ao avaliar o estado civil das pessoas, a diferença do percentual delas que são casadas entre os sorteados (17,2%) e os reassentados (15,5%) está dentro da margem de erro da pesquisa - à vista disso, são considerados empatados tecnicamente. Destaca-se que esse nível é muito baixo e pode ser decorrente da menor institucionalização das famílias de renda mais baixa. De acordo com a Tabela 15, se analisarmos apenas as famílias com até dois filhos, tanto as reassentadas como as sorteadas atingem o valor de 40,5%.

Tabela 15. Tipologia familiar por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1

Tipologia familiar	**Forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1**				**Total**
	Reassentamento	**Sorteio**	**Outro**	**Não respondeu**	
Unipessoal	20	21	2	0	43
	11,9%	7,4%	5,6%	0,0%	8,8%
Casal sem filhos	11	28	3	0	42
	6,5%	9,9%	8,3%	0,0%	8,6%
Biparental com até 2 filhos	52	68	13	1	134
	31,0%	24,1%	36,1%	100,0%	27,5%
Biparental com 3, 4 ou 5 filhos	21	30	5	0	56
	12,5%	10,6%	13,9%	0,0%	11,5%
Biparental com mais de 5 filhos	1	1	0	0	2
	0,6%	0,4%	0,0%	0,0%	0,4%
Monoparental com até 2 filhos	16	46	1	0	63
	9,5%	16,4%	2,8%	0,0%	12,9%
Monoparental com 3, 4 ou 5 filhos	10	14	2	0	26
	6,0%	5,0%	5,6%	0,0%	5,3%
Monoparental com mais que 5 filhos	1	0	0	0	1
	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%

[59] Por "família ampliada" compreende-se qualquer família que seja integrada por alguma pessoa que não tenha vínculo primário, ou seja, pai/mãe e filho(a) ou uma relação de casal, com o titular ou responsável pelo apartamento.

Tipologia familiar	Forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1				Total
	Reassentamento	Sorteio	Outro	Não respondeu	
Família ampliada	36	74	10	0	120
	21,4%	26,2%	27,8%	0,0%	24,6%
Total	168	282	36	1	487
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Ao se analisar a tipologia familiar por empreendimento, verifica-se que há maior concentração de famílias unipessoais no Bairro Carioca (11,2%) e no empreendimento de Santa Cruz (11,9%). Em Belford Roxo, por sua vez, há uma concentração significativa de famílias monoparentais com até dois filhos (17,9%). Comparando os empreendimentos de Faixa 1 com o caso controle, encontra-se uma diferença significativa, já que 49,5% das famílias no caso controle são casais sem filhos e apenas 6,5% são de famílias ampliada (Tabela 16).

Tabela 16. Tipologia familiar por forma empreendimento

Tipologia familiar	Empreendimentos Faixa 1				Caso controle
	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz	
Unipessoal	14	7	7	15	8
	11,2%	6,3%	5,6%	11,9%	8,60%
Casal sem filhos	6	7	12	17	46
	4,8%	6,3%	9,7%	13,5%	49,50%
Biparental com até 2 filhos	41	35	30	28	26
	32,8%	31,3%	24,2%	22,2%	28,00%
Biparental com 3, 4 ou 5 filhos	10	10	20	16	2
	8,0%	8,9%	16,1%	12,7%	2,20%
Biparental com mais de 5 filhos	0	0	1	1	0
	0,0%	0,0%	0,8%	0,8%	0%
Monoparental com até 2 filhos	15	20	12	16	4
	12,0%	17,9%	9,7%	12,7%	4,30%
Monoparental com 3, 4 ou 5 filhos	8	7	6	5	1
	6,4%	6,3%	4,8%	4,0%	1,10%
Monoparental com mais que 5 filhos	0	0	0	1	0
	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0%
Família ampliada	31	26	36	27	6
	24,8%	23,2%	29,0%	21,4%	6,50%
Total	125	112	124	126	93
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%

Alinhada com a principal tipologia familiar dos empreendimentos de Faixa 1 – biparental com até dois filhos -, quase metade das famílias (46,4%) possui entre 3 e 4

membros. Contudo, os números de pessoas por família indicam que "família ampliada" não significa família numerosa, pois, apesar do alto índice de famílias ampliadas (24,6%), apenas 2,5% dos moradores possuem famílias com mais de 7 pessoas, conforme aponta a Tabela 17.

A menor concentração de famílias numerosas está no Bairro Carioca, que abrange 2,4% da população local (Tabela 18). As duas famílias entrevistadas que eram mais numerosas estavam em Queimados, com 13 pessoas, e em Santa Cruz, com 11 pessoas. Também é em Santa Cruz onde as famílias com 1 e 2 pessoas correspondem ao maior percentual (34,1%), ocorrendo neste empreendimento a maior dispersão do número de pessoas por família, conforme o desvio padrão. O caso controle, mais uma vez, se destaca como um empreendimento diferente, pois 55,9% de suas famílias possuem 2 pessoas, confirmando a predominância dos casais sem filhos. Outro aspecto relevante a ser destacado no caso controle é que não há famílias com mais de 7 pessoas e apenas 3,2% são compostas por 5 a 7 pessoas. Ao se analisar as famílias com até 4 pessoas, Queimados apresenta valor correspondente a 70,2%, Santa Cruz, 72,2%, Bairro Carioca, 75,2%, Belford Roxo, se afastando um pouco dos outros empreendimentos, com 79,5% de suas famílias com até 4 pessoas, e, por fim, o caso controle, com 96,8%, ou seja, quase a totalidade.

Tabela 17. Número de pessoas por famílias em relação à forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1

Número de pessoas por família	**Forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1**				**Total**
	Reassentamento	**Sorteio**	**Outro**	**Não respondeu**	
1	20	21	2	0	43
	11,9%	7,4%	5,6%	0,0%	8,8%
2	25	62	5	0	92
	14,9%	22,0%	13,9%	0,0%	18,9%
3 a 4	74	133	18	1	226
	44,0%	47,2%	50,0%	100,0%	46,4%
5 a 7	45	58	11	0	114
	26,8%	20,6%	30,6%	0,0%	23,4%
Mais que 7	4	8	0	0	12
	2,4%	2,8%	0,0%	0,0%	2,5%
Total	168	282	36	1	487
	100%	100%	100%	100%	100%

Tabela 18. Número de pessoas por famílias por empreendimento

Número de pessoas por família	Empreendimentos Faixa 1				Total	Caso controle
	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz		
1	14	7	7	15	43	8
	11,2%	6,3%	5,6%	11,9%	8,8%	8,6%
2	22	24	18	28	92	52
	17,6%	21,4%	14,5%	22,2%	18,9%	55,9%
3 a 4	58	58	62	48	226	30
	46,4%	51,8%	50,0%	38,1%	46,4%	32,3%
5 a 7	31	21	33	29	114	3
	24,8%	18,8%	26,6%	23,0%	23,4%	3,2%
Mais que 7	3	8	8	10	29	0
	2,4%	7,1%	6,5%	7,9%	6,0%	0%
Total	125	112	124	126	487	93
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Considerando as Portarias nº 610 de 2011 e nº 595 de 2013, todos os empreendimentos de Faixa 1 atenderam o percentual mínimo de 3% de famílias integradas por pelo menos 1 pessoa com necessidades especiais, conforme Tabela 19. O caso controle, que é da Faixa 2 e, portanto, não tem que obedecer tais Portarias, abrigou somente 1,3% de famílias com algum portador de necessidades especiais.

Tabela 19. Famílias com pelo menos uma pessoa com necessidades especiais

Santa Cruz	Belford Roxo	Queimados	Bairro Carioca	Caso controle
3,10%	3,10%	3,77%	4,22%	1,3%

Embora não se possa avaliar se a diretriz da Portaria nº 610/2011 baseada em privilegiar as famílias chefiadas por mulheres foi respeitada, uma vez que o critério utilizado na pesquisa foi o de identificar quem era o titular do imóvel e não a autodeclaração de quem era o chefe da família, foi possível notar uma diferença no sexo dos titulares entre as Faixas 1 e 2. Como se observa no Gráfico 4 e no Gráfico 5, na Faixa 1, a maioria (79,7%) dos titulares e responsáveis pelo domicílio (nos casos em que o imóvel não é próprio), em todas as faixas etárias, corresponde ao sexo feminino, enquanto na Faixa 2 a maior parte é do sexo masculino, com exceção da faixa etária mais alta (65 anos ou mais), que, por ser representar apenas um caso, pode ser descartado da avaliação de acordo com a margem de erro da pesquisa.

Este dado pode significar uma deturpação dos “chefes de família” da Faixa 1 pelo PMCMV, pois é nesta onde a diretriz mais incide. Por outro lado, também pode ser que as famílias de mais baixa renda identifiquem mais mulheres como chefes de família, inclusive porque o percentual de famílias monoparentais, que são, em sua maioria de mulheres, são mais presentes na Faixa 1 (18,4%) do que na Faixa 2 (4,4%). A idade dos titulares e responsáveis pelo domicílio é próxima nas duas faixas, estando ambas concentradas entre 25 e 44 anos, sendo que a Faixa 2 é mais concentrada especialmente no intervalo entre 25 e 34 anos, condizendo, portanto, com a sua principal tipologia familiar: casais sem filhos.

Gráfico 4. Faixas etária e sexo dos titulares ou responsáveis pelo domicílio nos empreendimentos de Faixa 1

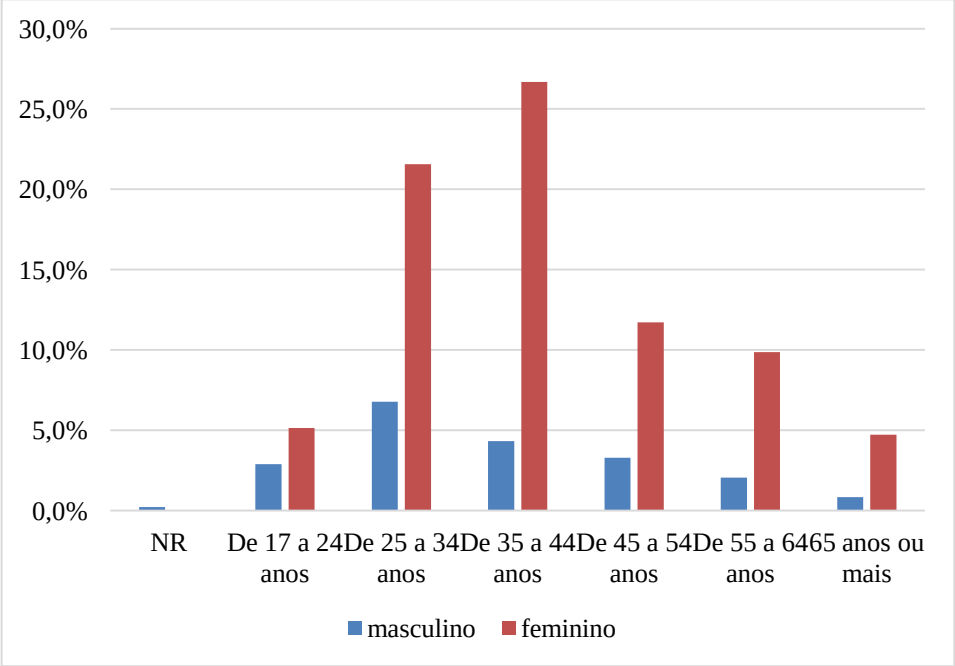
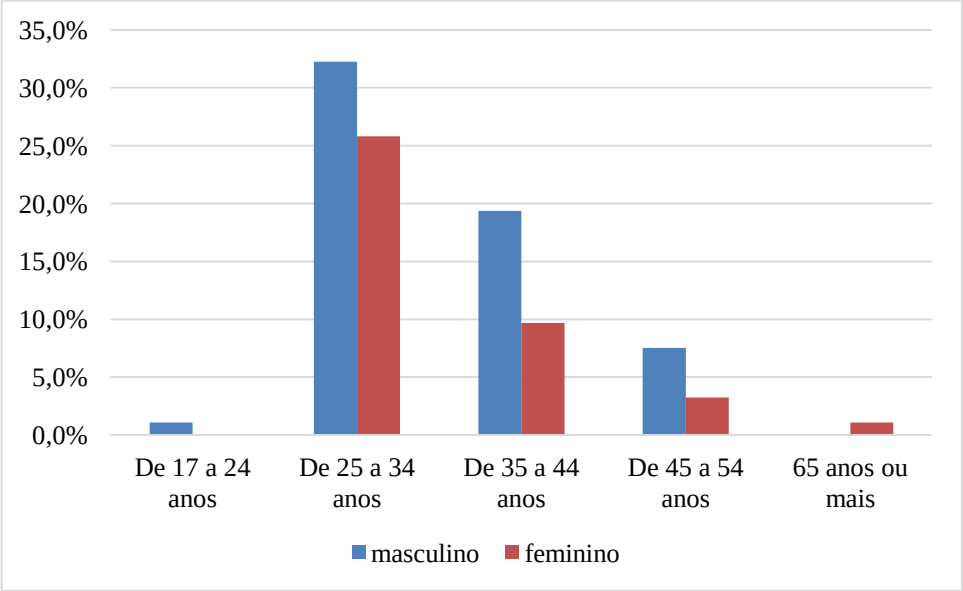


Gráfico 5. Faixas etárias e sexo dos titulares ou responsáveis pelo domicílio no caso controle



No Grupo Esperança, caso controle do PMCMV Entidades, o cadastro realizado pela assessoria técnica da Fundação Bento Rubião (s/d) usou a categoria "chefes de família" constatando que, dos 70 chefes, 52 são mulheres (ou seja, 72%), coincidindo com os estudos de caso da Faixa 1 financiada através do FAR. Entre os responsáveis pela família, 4 têm até 25 anos; 11, entre 26 e 30 anos; 23, entre 31 e 40 anos; 19, entre 41 e 50 anos; 12 entre 51 e 60 anos; e 1 responsável possuindo mais de 60 anos. Em relação à faixa etária, a maior concentração dos chefes de família do Grupo Esperança está entre 31 e 50 anos, sendo, portanto, uma média de idade um pouco mais alta que nos empreendimentos de Faixa 1 e no caso controle.

5.3.4. Escolaridade

No que diz respeito à escolaridade, serão analisadas o grau de escolaridade de pessoas com 17 anos[60] ou mais, o percentual de pessoas que estão frequentando a escola por faixa etária e, para finalizar, será apresentado um cruzamento do grau de escolaridade e da renda de modo a avaliar a relação entre essas duas variáveis.

O total de pessoas entre as famílias entrevistadas com mais de 17 anos nos empreendimentos de Faixa 1 é de 1.071, enquanto no caso controle é de 187. Em todos os empreendimentos da Faixa 1, o ensino fundamental incompleto é o grau do maior percentual

[60] O corte em 17 anos se deu por ser a "idade ideal" de conclusão do Ensino Médio, caso não haja nenhum atraso.

de pessoas, sendo que em Queimados e no Bairro Carioca essa concentração é mais acentuada, atingindo, respectivamente, 42,3% e 42,8% (Tabela 20). A segunda concentração de nível de escolaridade nos empreendimentos de Faixa 1 é o ensino médio completo. Neste caso, os maiores índices são de Santa Cruz, com 31,4%, e Belford Roxo, 28,1%. Já no caso controle, o quadro é bastante diferente: 38,5% das pessoas possui o ensino superior completo, sendo o segundo grau com maior número de pessoas também, com 28,9%. Se destacarmos as pessoas que possuem escolaridade além do ensino médio completo, verifica-se 4,8% no Bairro Carioca, 11,0% em Belford Roxo, 1,1% em Santa Cruz e 65,7% no caso controle.

Tabela 20. Grau de escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais por empreendimento

Grau de escolaridade	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz	Total	Caso controle
Pré escola	0	0	2	0	2	0
	0,0%	0,0%	0,73%	0,00%	0,19%	0%
ensino fundamental incompleto	116	76	116	88	396	3
	42,8%	30,0%	42,34%	32,47%	36,97%	1,6%
ensino fundamental completo	31	31	29	31	122	1
	11,4%	12,3%	10,58%	11,44%	11,39%	0,5%
ensino médio incompleto	34	37	35	44	150	6
	12,5%	14,6%	12,77%	16,24%	14,01%	3,2%
ensino médio completo	62	71	73	85	291	54
	22,9%	28,1%	26,64%	31,37%	27,17%	28,9%
superior incompleto	7	14	3	6	30	33
	2,6%	5,5%	1,09%	2,21%	2,80%	17,6%
superior completo	6	13	0	2	21	72
	2,2%	5,1%	0,00%	0,74%	1,96%	38,5%
pós-graduação	0	1	0	0	1	18
	0,0%	,4%	0,00%	0,00%	0,09%	9,6%
nenhum	10	4	11	11	36	0
	3,7%	1,6%	4,01%	4,06%	3,36%	0%
não respondeu	5	6	7	4	22	0
	1,8%	2,4%	2,55%	1,48%	2,05%	0%
Total	271	253	274	271	1071	187
	100,0%	100,0%	100,00%	100,00%	100,00%	100,0%

Ao analisar o grau de escolaridade por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1, conclui-se que as pessoas reassentadas possuem graus de

escolaridade ligeiramente mais baixos que aquelas sorteadas, já que 41,3% das reassentadas possuem apenas o ensino fundamental incompleto e 28,7% possui o ensino médio completo ou mais, enquanto entre os sorteados são 35,0% com o ensino fundamental incompleto e 37,2% com no mínimo o ensino médio completo (Tabela 21).

Tabela 21. Grau de escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de faixa 1

Grau de escolaridade	Reassentamento	Sorteio	Outro	Não sabe	Total
Pré escola	1	1	0	0	2
	0,3%	0,16%	0,00%	0,00%	0,19%
ensino fundamental incompleto	154	213	27	2	396
	41,3%	35,03%	31,40%	50,00%	36,97%
ensino fundamental completo	43	73	5	1	122
	11,5%	12,01%	5,81%	25,00%	11,39%
ensino médio incompleto	50	83	17	0	150
	13,4%	13,65%	19,77%	0,00%	14,01%
ensino médio completo	94	169	27	1	291
	25,2%	27,80%	31,40%	25,00%	27,17%
superior incompleto	7	20	3	0	30
	1,9%	3,29%	3,49%	0,00%	2,80%
superior completo	6	13	2	0	21
	1,6%	2,14%	2,33%	0,00%	1,96%
pós-graduação	0	1	0	0	1
	0,0%	0,16%	0,00%	0,00%	0,09%
nenhum	13	22	1	0	36
	3,5%	3,62%	1,16%	0,00%	3,36%
não respondeu	5	13	4	0	22
	1,4%	2,14%	4,65%	0,00%	2,05%
Total	373	608	86	4	1071
	100,0%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

No caso do caso da modalidade Entidades, Grupo Esperança, o cadastro da assessoria técnica Bento Rubião (s/d) disponibiliza apenas os dados dos chefes de família. Sendo assim, eles estão distribuídos da seguinte forma: 1 analfabeto, 20 com fundamental incompleto, 7 com fundamental completo, 4 com ensino médio incompleto, 41 com ensino médio completo, 3 com superior completo e 1 não respondeu. Portanto, ainda que a escolaridade do chefe de família seja, em geral, um pouco mais alta que a média, o perfil de

escolaridade do Entidades se mostra como intermediário entre a Faixa 1 e a Faixa 2, já que a primeira tem 48,6% das pessoas com até o ensino fundamental completo, a segunda apresentando 48,1% das pessoas com, no mínimo, ensino superior completo, ao passo que o Entidades apresenta 58,6% de seus chefes com ensino médio completo.

No geral, de todos os moradores dos empreendimentos da Faixa 1, 36,7% estão estudando atualmente, seja em creche, escola ou faculdade. Este grupo está concentrado principalmente entre os 0 e 16 anos, sendo que mais da metade dele (237 de 644) possui entre 7 e 16 anos (Tabela 22). Nessa faixa etária, 93,7% das pessoas estudam, pois é dever dos responsáveis matricular as crianças de 6 a 14 anos no ensino fundamental, de acordo com a lei nº 11.114/2005. Além dessa exigência, uma das condições para o recebimento da Bolsa Família é que os filhos estejam matriculados na escola. Assim, possivelmente, esta é uma das explicações para 55,3% das crianças de 0 a 7 anos estarem estudando, além dos pais precisarem que alguém ou alguma instituição cuide das crianças enquanto trabalham. Verifica-se, também, que o percentual de jovens (17 a 24 anos) que estuda atualmente cai bruscamente em relação às faixas mais novas, correspondendo apenas ao valor de 30,8%.

Tabela 22. Pessoas que estudam atualmente por faixa etária nos empreendimentos de faixa 1

	Faixa etária dos empreendimentos de faixa 1								
Estuda atualmente?	**De 0 a 7 anos**	**De 7 a 16 anos**	**De 17 a 24 anos**	**De 25 a 34 anos**	**De 35 a 44 anos**	**De 45 a 54 anos**	**De 55 a 64 anos**	**65 anos ou mais**	**Total**
sim	168	357	76	20	14	5	4	0	644
	55,3%	93,7%	30,8%	7,2%	5,4%	3,8%	4,3%	0,0%	36,7%
não	131	23	171	259	246	128	90	56	1104
	43,1%	6,0%	69,2%	92,8%	94,6%	96,2%	95,7%	100,0%	62,9%
não respondeu	5	1	0	0	0	0	0	0	6
	1,6%	,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	,3%
Total	304	381	247	279	260	133	94	56	1754
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Já no caso controle, como se observa na Tabela 23, os jovens de 17 a 24 anos estão estudando mais do que as crianças de 0 a 7 anos, correspondendo, respectivamente, a 64,7% e 47,1% de cada faixa etária. A queda no percentual de pessoas que estuda acontece entre os 25 e 34 anos, supostamente a idade em que as pessoas já estão formadas no ensino superior. Na faixa etária de 7 a 16 anos, 100% das pessoas está estudando. Destaca-se que o percentual das pessoas que estudam no caso controle (29,1%) é menor do que aquele dos empreendimentos

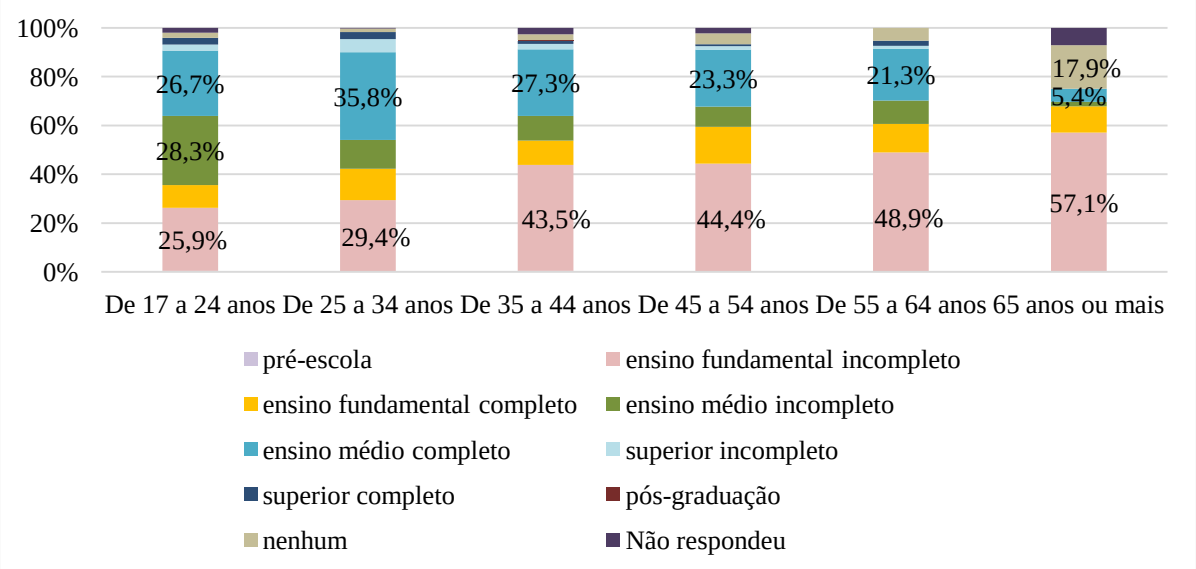
da Faixa 1 em razão do perfil dominante no empreendimento da Faixa 2 de “casais sem filhos”.

Tabela 23. Pessoas que estudam atualmente por faixa etária no caso controle

Estuda atualmente?	Faixa etária								Total
	De 0 a 7 anos	De 7 a 16 anos	De 17 a 24 anos	De 25 a 34 anos	De 35 a 44 anos	De 45 a 54 anos	De 55 a 64 anos	65 anos ou mais	
sim	8	19	11	17	9	1	0	0	65
	47,1%	100,0%	64,7%	18,3%	17,6%	5,3%	0,0%	0,0%	29,1%
não	9	0	6	76	42	18	3	4	158
	52,9%	0,0%	35,3%	81,7%	82,4%	94,7%	100,0%	100,0%	70,9%
Total	17	19	17	93	51	19	3	4	223
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

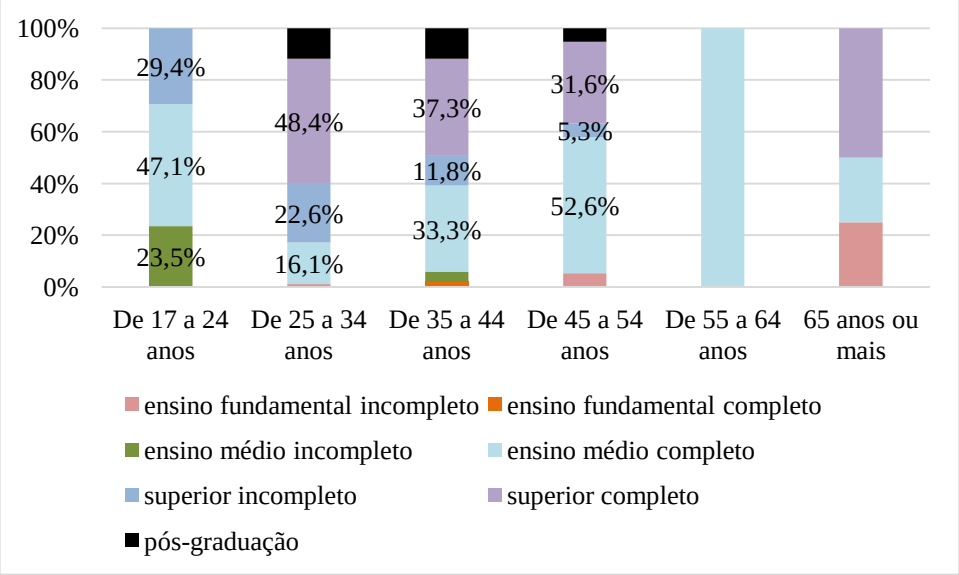
Ao observar a distribuição dos graus de escolaridade das pessoas com 17 anos ou mais por faixa etária no Gráfico 6, se percebe que quanto mais velhas as pessoas, menor tende a ser seu nível de escolaridade - isto é, maior o percentual de pessoas apenas com o ensino fundamental incompleto ou com nenhuma escolaridade. No caso da faixa etária de 65 anos ou mais, por exemplo, 57,1% possuem apenas o ensino fundamental incompleto e 17,9% não dispõe de qualquer nível de escolaridade. Verifica-se que as pessoas entre 25 e 34 anos são as mais bem formadas, pois apresentam as maiores concentrações delas com ensino médio completo, superior incompleto e completo.

Gráfico 6. Escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais por faixa etária nos empreendimentos de Faixa 1



No caso controle, também são as pessoas entre 25 e 34 anos as melhores formadas, muito embora seus os graus de escolaridade, de um modo geral, sejam mais altos do que na Faixa 1, como já verificado na Tabela 20 e na Tabela 21. Para tal faixa etária, 82,8% das pessoas possui mais que o ensino médio completo. Se, por um lado, é entre as pessoas de 65 anos ou mais onde se observa o maior percentual de ensino fundamental incompleto, isto é, de baixa escolaridade, por outro, metade dessa faixa possui superior completo, conforme aponta o Gráfico 7. Vale destacar que os dados referentes às pessoas com idade superior a 55 anos serão descartados uma vez que seus números absolutos são muito pequenos (3 para "55 a 64 anos" e 4 para "65 anos ou mais").

Gráfico 7. Escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais por faixa etária no caso controle



5.3.5. Renda

Mais da metade (51,7%) das famílias dos empreendimentos de Faixa 1 ganha até 1,5 salários-mínimos[61] (SM). Portanto, considerando a defasagem de tempo entre a aplicação do questionário e a seleção dos beneficiários, pode-se dizer que o Programa está conseguindo atingir o público alvo planejado. Após o intervalo 0 a 1 salário-mínimo (SM), onde estão concentradas as maiores parcelas de famílias por todas as formas de acesso ao domicílio, observa-se que a segunda maior fração dos sorteados está na faixa de 1 a 1,5 SM, enquanto entre os reassentados é de entre 2 a 3 SM. Logo, os reassentados possuem uma renda média

[61] O valor do salário-mínimo considerado é R$ 724,00, vigente em 2013, momento das pesquisas de campo.

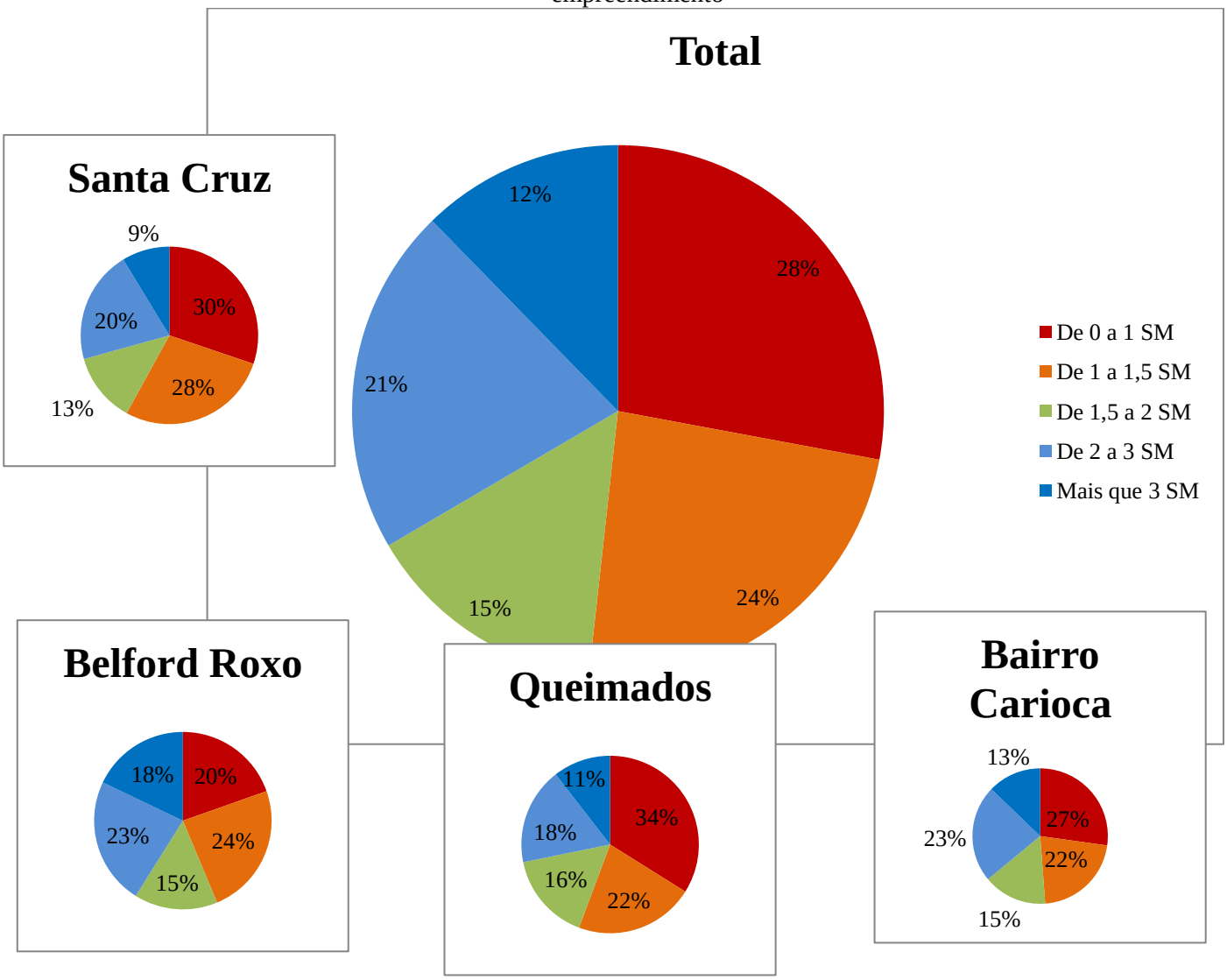
um pouco mais alta que a dos sorteados. Vale ressaltar que entre aqueles moradores que acessaram o domicílio de outra forma que não fosse através do sorteio ou do reassentamento, há maior concentração (19,4%) de famílias que recebem mais que 3 salários-mínimos, como demonstra a Tabela 24.

Tabela 24. Renda familiar em faixas de salários-mínimos por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de Faixa 1

	Forma de acesso ao domicílio				**Total**
Rend_fam_SM	**Reassentamento**	**Sorteio**	**Outro**	**Não respondeu**	
De 0 a 1 SM	48	78	12	0	136
	28,6%	27,7%	33,3%	0,0%	27,9%
De 1 a 1,5 SM	32	75	6	1	116
	19,0%	26,6%	16,7%	100,0%	23,8%
De 1,5 a 2 SM	27	40	5	0	72
	16,1%	14,2%	13,9%	0,0%	14,8%
De 2 a 3 SM	43	54	6	0	103
	25,6%	19,1%	16,7%	0,0%	21,1%
Mais que 3 SM	18	35	7	0	60
	10,7%	12,4%	19,4%	0,0%	12,3%
Total	168	282	36	1	487
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

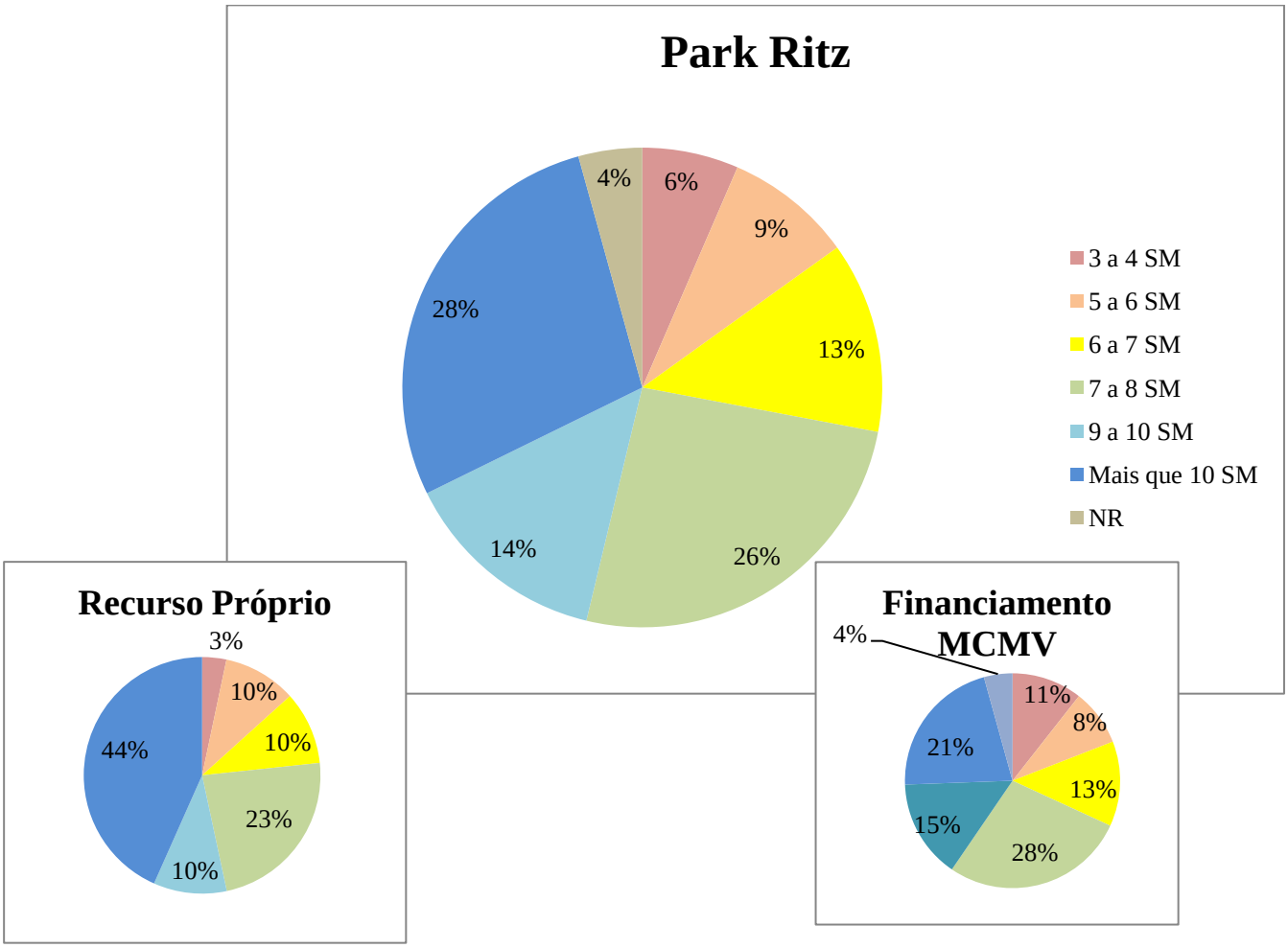
Como se observa no Gráfico 8, em Belford Roxo, as rendas familiares são as mais altas, onde 41% (46) das famílias do empreendimento contam com rendas maiores que dois salários-mínimos, enquanto em Queimados essa faixa de renda corresponde a 28% das famílias, em Santa Cruz, 29%, e no Bairro Carioca, 36%. Em Queimados, apresenta-se o maior percentual (34%) de famílias com até 1 salário-mínimo (SM), quase o dobro dos 18% de famílias nessa faixa em Belford Roxo.

Gráfico 8. Distribuição geral das famílias por faixa de renda com salários-mínimos da faixa 1 e por empreendimento



No caso controle, verifica-se no Gráfico 9 que as famílias que acessaram o domicílio com recurso próprio estão muito mais concentradas nas maiores faixas de renda do que aquelas que acessaram através do financiamento do PMCMV. Em outras palavras, aproximadamente metade (53%) das famílias que acessaram com seu próprio recurso ganha mais de 8 salários-mínimos, enquanto 36% das famílias que foram financiadas pelo Programa estão nessa faixa. Contudo, considerando que a Faixa 2 do PMCMV, em princípio, seria destinada para famílias de 3 a 6 salários-mínimos, percebe-se que apenas 32% dos financiados pelo PMCMV estão inseridos na faixa adequada.

Gráfico 9. Distribuição das famílias do caso controle por faixa de renda com salários-mínimos forma de acesso ao domicílio



Para o Grupo Esperança, estão disponíveis dados de renda somente para os chefes de família, sendo que, 3 deles recebem até 1 salário-mínimo, 59 ganham entre 1 e 2 salários-mínimos, 7 entre 2 e 3 salários-mínimos e 1 não respondeu. Em consonância ao modo como o documento da assessoria Fundação Bento Rubião se refere às faixas de renda do PMCMV, deduz-se que possivelmente estas são as rendas familiares, ou seja, de toda a família, e não dos chefes de família. Isto se explica porque, caso essas rendas fossem apenas dos chefes, muitas das famílias ganhariam mais de 3 salários-mínimos e teriam sido, portanto, excluídas do Programa. Deste modo, 84,3% das famílias, ganhariam entre 1 e 2 salários-mínimos, constituindo, mais uma vez, um perfil intermediário, já que apenas 39% das famílias da Faixa 1 financiadas pelo FAR ganham essa renda ao passo que todas as famílias do caso controle ganham mais do que 2 salários-mínimos.

Ao se classificar as faixas de renda em valores reais, de modo a se poder fazer um corte em R$ 1.600,00, teto previamente definido pelo Programa Minha Casa Minha Vida 1

(fase à qual todos estes estudos de caso estão embasados), identifica-se que 75,3% das famílias se situam dentro do limite estabelecido, conforme mostra a Tabela 25. Ainda que sejam 3/4 das famílias, 24,7% é uma parcela significativa fora da dita "Faixa 1".

Contudo, deve-se considerar que as rendas dessas famílias, como de qualquer pessoa, não são fixas; logo, não é apropriado tachar essas famílias como inadequadas, pois é possível que suas rendas tenham aumentado nos dois anos anteriores e que no momento do cadastro elas possuíssem, de fato, até R$ 1.600,00. Ainda assim, a partir das entrevistas com a gerente do trabalho social da Caixa e das técnicas de Trabalho Social das secretarias municipais de habitação, tem-se a informação de que algumas famílias omitem parte da renda, gerada informalmente. Nesta avaliação, isto não se considera um grande problema uma vez que as rendas são flutuantes; considerando o valor do salário-mínimo atual – R$ 724,00 –, nota-se que somente 12,3% das famílias ganham mais de 3 salários-mínimos. O que aparece como uma distorção, efetivamente, embora de pequena importância, é o fato de que a maior concentração de pessoas com renda acima de 3 salários-mínimos ocorre exatamente naquelas famílias cuja forma de acesso foi "outra", indicando uma possível associação dessas famílias a processos clientelistas de acesso ao cadastro e ao "sorteio".

Tabela 25. Renda familiar em faixas de valores absolutos por empreendimentos de Faixa 1

Renda familiar por faixas	**Empreendimentos**				**Total**
	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**	
De 0 a R$ 724,00	34	21	42	38	135
	27,2%	18,8%	33,9%	30,2%	27,7%
De R$ 724,01 a R$ 1.086,00	27	28	27	35	117
	21,6%	25,0%	21,8%	27,8%	24,0%
De R$ 1.086,01 a R$ 1.600,00	31	27	31	26	115
	24,8%	24,1%	25,0%	20,6%	23,6%
De R$ 1.600,01 a R$ 2.172,00	17	16	11	16	60
	13,6%	14,3%	8,9%	12,7%	12,3%
Mais que R$ 2.172,00	16	20	13	11	60
	12,8%	17,9%	10,5%	8,7%	12,3%
Total	125	112	124	126	487
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Queimados e Santa Cruz são os empreendimentos que têm o maior percentual de famílias na faixa de renda definida pelo Programa: 80,7% e 78,6%, respectivamente. Devido à

margem de erro da pesquisa, esses empreendimentos estão empatados tecnicamente. Para a avaliação da renda familiar de R$ 1.600,00, todas as formas de acesso ao domicílio estão empatadas.

No caso controle, a discrepância entre a faixa definida pelo PMCMV 1 – até R$ 3.725,00 – e as rendas das famílias é muito maior do que nos empreendimentos de Faixa 1. Quando se analisou as rendas por salário-mínimo, 32% das famílias estavam adequadas. Porém, com a análise do valor absoluto definido pelo Programa, que não altera anualmente seus tetos de acordo com os reajustes do salário-mínimo, o percentual dentro da faixa diminui ainda mais, alcançando apenas 19,1% das famílias com financiamento do MCMV (Tabela 26).

Dito de outro modo, as unidades habitacionais voltadas para a Faixa 2 do Programa estão atendendo famílias com rendas superiores, permitindo deduzir que possivelmente as famílias com entre 3 e 6 salários-mínimos ou até R$ 3.275,00 não estão conseguindo acessar as unidades através do mercado. Por outro lado, esse empreendimento mostra um *mix* de renda que é bastante positivo, diferentemente dos empreendimentos da Faixa 1, onde é muito maior a homogeneidade social.

Tabela 26. Renda familiar em faixas de valores absolutos por forma de acesso ao domicílio no caso controle

Renda familiar por faixas	**Forma de acesso ao domicílio**			**Total**
	Recurso Próprio	**Financiamento MCVM**	**não respondeu**	
Até R$3.275,00	2	9	2	13
	6,7%	19,1%	12,5%	14,0%
De R$3.275 a R$ 4.344,00	5	7	3	15
	16,7%	14,9%	18,8%	16,1%
De R$ 4.344,00 a R$ 5.792,00	7	13	4	24
	23,3%	27,7%	25,0%	25,8%
R$ 5.792,00 a R$ 7.240,00	3	7	3	13
	10,0%	14,9%	18,8%	14,0%
Mais que R$7.240,00	13	10	3	26
	43,3%	21,3%	18,8%	28,0%
Não respondeu	0	1	1	2
	0,0%	2,1%	6,3%	2,2%
Total	30	47	16	93
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Na pergunta se o titular do imóvel ou responsável pelo domicílio (quando o imóvel não era próprio) recebia algum tipo de "bolsa" do governo, 39,2% das pessoas disseram que sim, tendo a maioria delas afirmado receber a Bolsa Família (38,7%), do Governo Federal. Entre os três empreendimentos de Faixa 1 onde essa pergunta foi realizada diretamente – Bairro Carioca, Queimados e Santa Cruz –, o maior percentual encontrado foi em Queimados – 42,7%, conforme Tabela 27. Ao analisar essa questão pela forma de acesso ao domicílio, observa-se, na Tabela 28, que 60,5% dos reassentados não recebem qualquer tipo de bolsa do governo, enquanto entre os sorteados esse percentual reduz um pouco, para 56,4%. Apenas 1 entrevistado do caso controle disse receber algum tipo de bolsa do governo que não fosse a Bolsa Família. Porém, devido à margem de erro da pesquisa, esse número pode ser considerado como insignificante.

Tabela 27. Se os titulares ou responsáveis pelos domicílios recebem bolsa do governo por empreendimento

Recebe Bolsa?	**Empreendimentos de faixa 1**			**Total**	**Belford Roxo***	**Caso controle**
	Bairro Carioca	**Queimados**	**Santa Cruz**			
Bolsa Família	45	53	47	145	16	0
	36,0%	42,7%	37,3%	38,7%	14,3%	0%
Outra	0	0	2	2	0	1
	0,0%	0,0%	1,6%	0,5%	0%	1,1%
Não recebe	79	69	73	221	0	92
	63,2%	55,6%	57,9%	58,9%	0%	98,9%
Não sabe/Não respondeu	1	2	4	7	96	0
	0,8%	1,6%	3,2%	1,9%	85,7%	0%
Total	125	124	126	375	112	93
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*Não havia esta pergunta no questionário aplicado em Belford Roxo. Por isso, foram identificados somente aqueles casos nos quais a única renda era de "Bolsa". Em função disso, optou-se por excluir Belford Roxo da análise dos empreendimentos de Faixa 1 para esta variável.

Para avaliar se as famílias estariam dentro dos limites do programa de transferência direta de renda do governo federal, o Bolsa Família, decidiu-se calcular a renda *per capita* das famílias, já que o critério de renda desse Programa, entre outros parâmetros existentes, é estar em situação de pobreza e extrema pobreza do país, que correspondia, em 2014, a uma renda *per capita* de até R$ 70,00. Como as rendas familiares do caso controle são muito superiores, esse empreendimento não será analisado para esta variável.

No total das famílias dos empreendimentos de Faixa 1, 41,3% atingem uma renda *per capita* entre R$ 140,00 e R$ 365,00, enquanto 28,95% estão entre R$ 365,00 e R$ 730,00

(0,5 a 1 salário-mínimo). Apesar da renda média dos reassentados ser um pouco mais alta que a dos sorteados, esse grupo apresentou o maior percentual de famílias abaixo da linha da pobreza (10,7%), enquanto apenas 6% dos sorteados se situam nessa faixa, como se observa na Tabela 29.

Tabela 28. Se os titulares ou responsáveis pelos domicílios recebem alguma bolsa do governo por forma de acesso ao domicílio nos empreendimentos de faixa 1

Recebe Bolsa?	**Forma de acesso dos empreendimentos de faixa 1***			
	Reassentamento	**Sorteio**	**Outro**	**Não respondeu**
Bolsa Família	62	74	7	2
	37,1%	41,3%	25,9%	100,0%
Outra	2	0	0	0
	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Não recebe	101	101	19	0
	60,5%	56,4%	70,4%	0,0%
Não sabe/Não respondeu	2	6	1	0
	1,2%	3,4%	3,7%	0,0%
Total	167	179	27	2
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*Excluindo o empreendimento de Belford Roxo.

Por outro lado, acima da faixa supracitada, os reassentados apresentam uma distribuição da renda *per capita* com maior concentração em faixas mais altas do que as famílias que acessaram o PMCMV através de sorteio. Mesmo entre os reassentados, o percentual de famílias incluídas na faixa do Programa Bolsa Família corresponde a aproximadamente um terço das famílias que efetivamente recebem a Bolsa e, no caso dos sorteados, essa proporção se reduz para a um sétimo.

Corroborando com a comprovação de que os reassentados têm rendas superiores em relação aos demais, uma entrevistada atuante no Trabalho Social da Prefeitura do Rio de Janeiro comentou sobre a dificuldade de resolver os casos de reassentamento com renda superior ao Programa, pois, nessas situações, a Prefeitura teria que pagar o valor total da unidade habitacional de uma vez, não sendo possível pagá-lo em 10 anos, como ocorre para a maioria dos reassentados enquadrados na faixa de renda do Programa.

> Há um problema nessa história do cadastro que é importante citar, que é o seguinte: quando as pessoas eram reassentadas, quando chegava a hora do cadastro único, verificava-se que a renda da família era maior, era superior aquilo que estava destinado. Só que ele era reassentado. Aí vai dizer que não pode!? Como não pode? Então eu derrubei a casa dela e você vai dizer que

não pode? Aí era o seguinte, o prefeito tinha que pagar a Caixa esse valor do apartamento... em vez de pagar parcelado, tinha que pagar de uma vez... Porque a família não podia permanecer lá... e isso aconteceu uns 4 ou 5 casos... A soma não podia ultrapassar... (...) Você desmontava a família, porque era o único jeito... Mas isso foi uma coisa muito grave. Mas era uma coisa gritante... Por exemplo, o Heman e Esqueleto, esses que foram demolidos e que ficaram nos abrigos e auxilio aluguel... esses também... Era muito engraçado. Era dois prédios. Um era o Heman, era uma classe média baixa, que não suportava aluguel, foram ocupando, o prédio estava quase concluído. E o segundo bloco estava pior, estava mais atrasado na construção, então era os pobres dos pobres que moravam lá, era lá que ficava o tráfico, essa coisa toda... Então esse pessoal que morava no Heman era uma classe média baixa, que a soma do salário deles era muito superior aos 1300 que era o que se podia ter. Havia alguns que faziam parte de grupos de segurança, trabalhavam nessas empresas, policias... Aí não tinha como... e "ah, tem que fazer uma carta ao prefeito, o prefeito não quer pagar"... Eu disse, o problema não é meu, o problema é político... A casa foi derrubada... ela queria que eu tirasse a família... **(mas não tinha opção?)** Porque era o seguinte, a prefeitura ia ter que pagar as parcelas deles paulatinamente, então ficava muito mais fácil. E dessa forma, a única solução que havia, era o prefeito pagar de uma vez só o valor daquela unidade habitacional (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Tabela 29. Renda per capita por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos de faixa 1

Renda per capita por faixa	Forma de acesso ao domicílio				Total
	Reassentamento	Sorteio	Outro	Não respondeu	
De 0 a R$ 70,00	18	17	2	0	37
	10,7%	6,0%	5,6%	0,0%	7,6%
De R$ 70,01 a R$ 140,00	9	26	2	0	37
	5,4%	9,2%	5,6%	0,0%	7,6%
De R$ 140,01 a R$ 362,00	60	120	16	1	197
	35,7%	42,6%	44,4%	100,0%	40,5%
De R$ 362,01 a R$ 724,00	55	78	9	0	142
	32,7%	27,7%	25,0%	0,0%	29,2%
De R$ 724,01 a R$ 1.086,00	20	26	6	0	52
	11,9%	9,2%	16,7%	0,0%	10,7%
De R$ 1.086,01 a R$ 1.448,00	5	7	1	0	13
	3,0%	2,5%	2,8%	0,0%	2,7%
Mais que R$1.448,00	1	8	0	0	9
	0,6%	2,8%	0,0%	0,0%	1,8%
Total	168	282	36	1	487
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

No que diz respeito à análise por empreendimento, essas famílias na extrema pobreza aparecem com menor expressão (1,8%) em Belford Roxo (Tabela 30), onde há o maior valor

de renda *per capita*, R$ 2.750,00, e onde se apresenta, também, a maior média de renda *per capita*: R$ 504,07. Contudo, é igualmente em Belford Roxo onde há o maior desvio, portanto, o universo onde a renda *per capita* se mostra mais variada. Em Queimados, por sua vez, aponta-se a menor média de renda *per capita*, R$ 351,69, e onde, por conseguinte, a população é mais homogênea em relação à variável "renda".

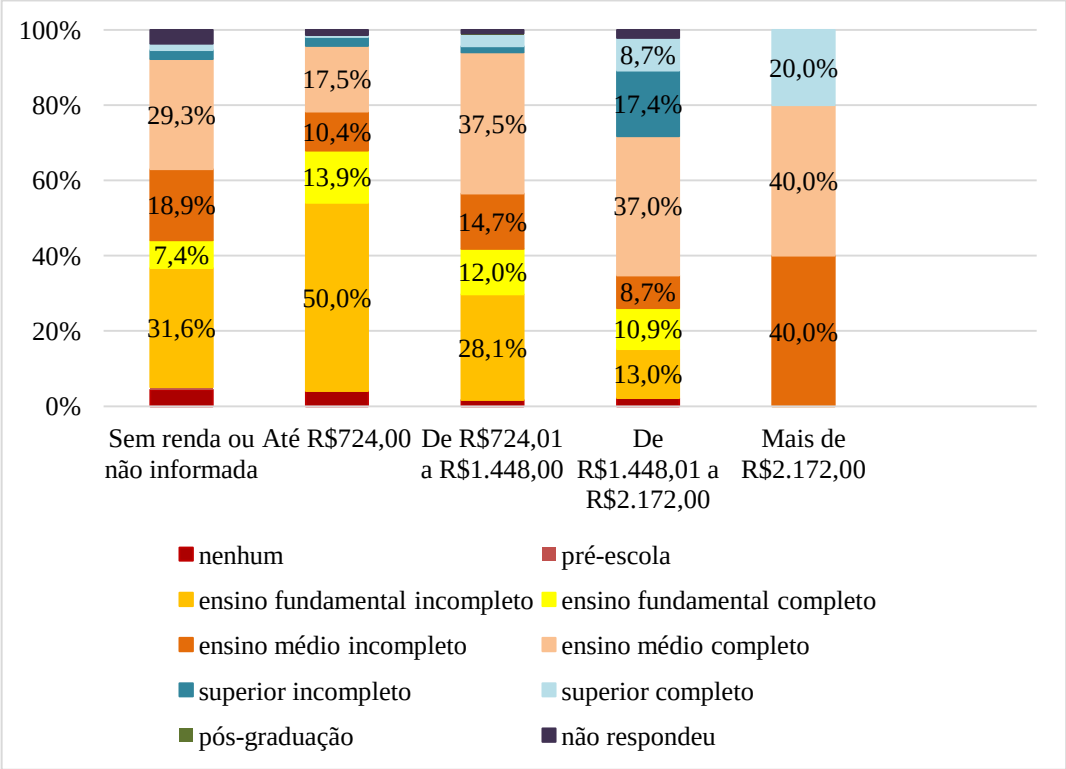
Tabela 30. Renda per capita por empreendimentos de Faixa 1

Renda per capita por faixa	**Empreendimentos**			
	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**
De 0 a R$ 70,00	12	2	10	13
	9,6%	1,8%	8,1%	10,3%
De R$ 70,01 a R$ 140,00	5	7	13	12
	4,0%	6,3%	10,5%	9,5%
De R$ 140,01 a R$ 362,00	43	44	57	53
	34,4%	39,3%	46,0%	42,1%
De R$ 362,01 a R$ 724,00	42	38	34	28
	33,6%	33,9%	27,4%	22,2%
De R$ 724,01 a R$ 1.086,00	19	13	8	12
	15,2%	11,6%	6,5%	9,5%
De R$ 1.086,01 a R$ 1.448,00	3	2	2	6
	2,4%	1,8%	1,6%	4,8%
Mais que R$ 1.448,00	1	6		2
	0,8%	5,4%	0,0%	1,6%

Ao relacionar a renda das pessoas com 17 anos ou mais referente aos seus graus de escolaridade, verifica-se uma tendência de relação inversa entre a renda e os graus de escolaridade mais baixas (ensino fundamental incompleto e completo), ou seja, essas escolaridades diminuem, proporcionalmente, conforme a renda aumenta. No caso das escolaridades médias e altas (ensino médio completo e superior completo e incompleto), a tendência é ela crescer em consonância ao aumento da renda. O único grau de escolaridade que não segue uma evolução linear nas faixas de renda é o de ensino médio incompleto, que sobe entre as rendas mensais de até R$ 724,00 (10,4%) e de R$ 1.448,01 e R$ 2.172,00 (14,7%), caindo posteriormente (8,7%) na faixa de renda imediatamente superior. Entretanto, conclui-se que esta queda é compensada pelo aumento significativo dos graus de escolaridade de superior completo (8,7%) e incompleto (17,4%), conforme o Gráfico 10. O grupo de pessoas que recebe mais de R$ 2.172,00 foi descartado da análise, pois é composto apenas por

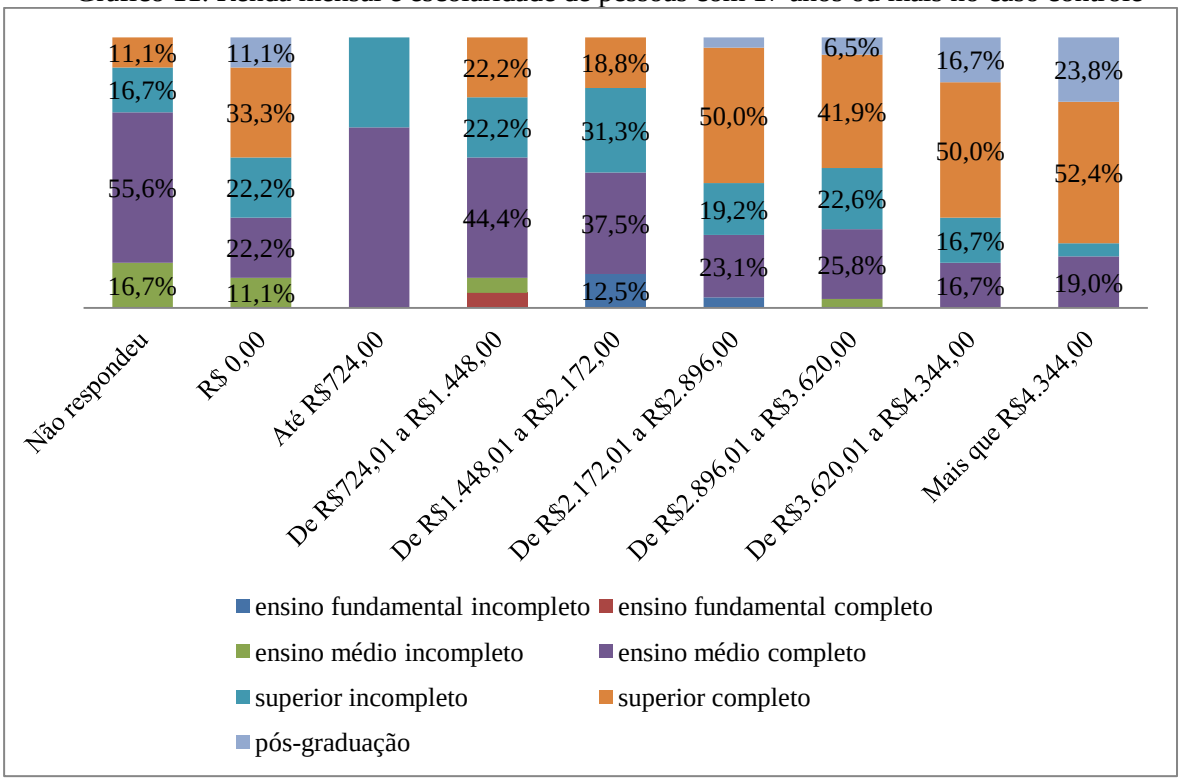
5 pessoas, que representam 0,5% do total - logo, não é um valor representativo. Cabe notar que 27,7% do total de pessoas com 17 anos ou mais não declararam renda e que quase um terço desses (31,6%) possui o ensino fundamental incompleto e quase um terço (29,3%) o ensino médio completo.

Gráfico 10. Renda mensal e escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais nos empreendimentos de faixa 1



No caso controle, o Gráfico 11 mostra que aproximadamente metade das pessoas que ganha mais de R$ 2.172,00 (3 salários-mínimos) possui ensino superior completo. Esse é um diferencial fundamental da Faixa 2 para Faixa 1, visto que são níveis de renda e escolaridade quase inalcançados por esta última. Como tendência geral, o percentual de pessoas com ensino médio diminui de acordo com o aumento da renda, ainda que esta não seja uma evolução linear. Ou seja, por um lado, em ambas as faixas, a tendência é que os graus de escolaridade mais baixos estejam em uma relação inversa com a renda. Por outro, no caso da Faixa 2, o grau baixo – ensino médio completo – corresponde a um grau classificado como médio para alto na Faixa 1. Destaca-se que as pessoas que declararam não receber renda são dos mais variados graus de escolaridade e que o grupo que recebe até R$ 724,00 mostrou-se muito pequeno (3) e, logo, não representativo do universo.

Gráfico 11. Renda mensal e escolaridade de pessoas com 17 anos ou mais no caso controle



5.3.6. Situação de trabalho

O corte etário para a situação de trabalho foi de 16 anos, pois essa é a idade mínima fixada para o ingresso no mercado de trabalho atualmente de acordo com o artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal, e com o artigo nº 403 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), à exceção do aprendiz, que pode começar a trabalhar aos 14 anos.

No que diz respeito à situação de trabalho, a amostra da pesquisa é de 1.118 pessoas nos empreendimentos da Faixa 1 e de 188 no caso controle. A categoria com maior percentual em todos os empreendimentos é a de *assalariado com carteira*. Porém, enquanto na Faixa 1 o percentual varia entre 26,2%, em Santa Cruz, e 33,9%, no Bairro Carioca, no caso controle, esse percentual corresponde a mais da metade da amostra (52,1%).

A segunda categoria mais presente no total dos empreendimentos de Faixa 1 é a de *dona de casa*. Todavia, esta expressividade se dá, especialmente, nos empreendimentos de Queimados (14,9%) e Santa Cruz (12,6%), conforme a Tabela 31.

No caso de Belford Roxo, a segunda categoria é de *assalariado sem carteira* (13,0%); no Bairro Carioca, de *aposentado/pensionista* (10,2%), *autônomo sem contribuição*

para o INSS (9,2%) e *não trabalha* (9,9%); e, no caso controle, de *funcionário público* (18,1%), uma situação cuja qual exige pelo menos o ensino médio completo.

Se considerarmos as categorias de maior fragilidade ocupacional, como as de *desempregado*, *não trabalha* e *trabalhador eventual*, elas totalizam 22,3% no Bairro Carioca, 21,0% em Belford Roxo, 21,9% em Queimados, 17% em Santa Cruz e 8,6% no caso controle, demonstrando outra diferença importante entre as Faixas 1 e 2. Curiosamente, os *estudantes*, como ocupação principal, apresentam expressividade (mais de 10%) em Santa Cruz e no caso controle (sem casos registrados), por serem lugares onde as pessoas possuem maior qualificação. Portanto, acredita-se ter havido um problema no preenchimento do questionário onde as pessoas que afirmaram não trabalhar, na verdade, são estudantes. Se este for o caso, o nível de fragilidade ocupacional do caso controle cairia para 2,7%, tornando-se inexpressivo, por estar abaixo da margem de erro da pesquisa.

Tabela 31. Situação de trabalho de pessoas com 16 anos ou mais por empreendimento

Situação de Trabalho	**Empreendimentos de faixa 1**				**Total**	**Caso controle**
	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**		
assalariado com carteira	96	69	89	75	329	98
	33,9%	26,4%	30,90%	26,2%	29,43%	52,1%
assalariado sem carteira	13	34	8	22	77	3
	4,6%	13,0%	2,78%	7,7%	6,89%	1,6%
funcionário publico	3	10	1	1	15	34
	1,1%	3,8%	0,35%	,3%	1,34%	18,1%
cargo de confiança	1	0	2	2	5	1
	0,4%	0,0%	0,69%	0,7%	0,45%	0,5%
empregador	2	0	0	0	2	3
	0,7%	0,0%	0,00%	0,0%	0,18%	1,6%
autônomo com contribuição	9	13	11	7	40	9
	3,2%	5,0%	3,82%	2,4%	3,58%	4,8%
autônomo sem contribuição	26	10	23	27	86	7
	9,2%	3,8%	7,99%	9,4%	7,69%	3,7%
trabalhador eventual	17	19	22	13	71	0
	6,0%	7,3%	7,64%	4,5%	6,35%	0,0%
desempregado	18	15	30	23	86	5
	6,4%	5,7%	10,42%	8,0%	7,69%	2,7%
aposentado/pensionista	29	20	23	28	100	7
	10,2%	7,7%	7,99%	9,8%	8,94%	3,7%
dona de casa	18	25	43	36	122	7

Situação de Trabalho	Empreendimentos de faixa 1				Total	Caso controle
	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz		
	6,4%	9,6%	14,93%	12,6%	10,91%	3,7%
estagiário/bolsista	3	0	0	1	4	1
	1,1%	0,0%	0,00%	,3%	0,36%	0,5%
cooperativa	1	0	0	0	1	0
	0,4%	0,0%	0,00%	0,0%	0,09%	0,0%
não trabalha	28	21	11	13	73	11
	9,9%	8,0%	3,82%	4,5%	6,53%	5,9%
Estudante	17	19	22	33	91	0
	6,0%	7,3%	7,64%	11,5%	8,14%	0,0%
Não sabe/Não respondeu	2	6	3	5	16	2
	0,7%	2,3%	1,04%	1,7%	1,43%	1,1%
Total	283	261	288	286	1118	188
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Ao se analisar a situação de trabalho nos empreendimentos de Faixa 1 por forma de acesso ao domicílio (ver Tabela 32), nota-se maior presença de autônomos sem contribuição para o INSS (10,1%) entre os reassentados do que entre os sorteados (6,7%). Em contrapartida, nesse último grupo, percebe-se que as donas de casa aparecem como o perfil mais recorrente (12,3%).

Tabela 32. Situação de trabalho de pessoas com 16 anos ou mais por forma de acesso ao domicílio dos empreendimentos da Faixa 1

Situação de Trabalho	Forma de acesso ao domicílio nos Empreendimentos de faixa 1			
	Reassentamento	Sorteio	Outra	Não respondeu
assalariado com carteira	119	180	30	0
	30,1%	28,48%	34,9%	0,0%
assalariado sem carteira	21	50	6	0
	5,3%	7,91%	7,0%	0,0%
funcionário publico	3	8	4	0
	0,8%	1,27%	4,7%	0,0%
cargo de confiança	1	4	0	0
	0,3%	0,63%	0,0%	0,0%
empregador	2	0	0	0
	0,5%	0,00%	0,0%	0,0%
autônomo com contribuição	12	26	2	0
	3,0%	4,11%	2,3%	0,0%

Situação de Trabalho	Forma de acesso ao domicílio nos Empreendimentos de faixa 1			
	Reassentamento	**Sorteio**	**Outra**	**Não respondeu**
autônomo sem contribuição	40	42	4	0
	10,1%	6,65%	4,7%	0,0%
trabalhador eventual	24	42	4	1
	6,1%	6,65%	4,7%	25,0%
desempregado	35	43	8	0
	8,9%	6,80%	9,3%	0,0%
aposentado/pensionista	39	54	6	1
	9,9%	8,54%	7,0%	25,0%
dona de casa	30	78	12	2
	7,6%	12,34%	14,0%	50,0%
estagiário/bolsista	3	1	0	0
	0,8%	0,16%	0,0%	0,0%
cooperativa	1	0	0	0
	0,3%	0,00%	0,0%	0,0%
não trabalha	33	38	2	0
	8,4%	6,01%	2,3%	0,0%
Estudante	30	56	5	0
	7,6%	8,86%	5,8%	0,0%
Não sabe/Não respondeu	2	10	3	0
	0,5%	1,58%	3,5%	0,0%
Total	395	632	86	4
	100%	100%	100%	100%

Observando a Tabela 33 sobre a situação de trabalho dos titulares e responsáveis pelo domicílio, é notável que o percentual de assalariados com carteira reduz para 2,4% em Santa Cruz, e para 7,7% em Queimados, enquanto aumenta em 6,0% no caso controle. Considerando que na Faixa 1 há uma maioria esmagadora de mulheres titulares, pode-se inferir que os homens possuem mais carteira assinada do que as mulheres. Essa conclusão, em princípio, também poderia ser aplicada ao caso controle. Os percentuais de *funcionários públicos*, no empreendimento de Faixa 2, de *autônomos sem contribuição para o INSS*, em Santa Cruz, e de *donas de casa*, para Queimados e Belford Roxo, também aumentam entre os titulares quando comparados com todas as pessoas acima de 16 anos.

Tabela 33. Situação de trabalho dos titulares e responsáveis por domicílios não próprios por empreendimento

	Empreendimentos de faixa 1				Total	Caso controle
	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**		
assalariado com carteira	36	24	29	30	119	54
	28,8%	21,4%	23,4%	23,8%	24,4%	58,1%
assalariado sem carteira	2	19	3	9	33	1
	1,6%	17,0%	2,4%	7,1%	6,8%	1,1%
funcionário publico	1	5	0	1	7	23
	0,8%	4,5%	0,0%	,8%	1,4%	24,7%
cargo de confiança	1	0	0	2	3	1
	0,8%	0,0%	0,0%	1,6%	0,6%	1,1%
empregador	1	0	0	0	1	1
	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	1,1%
Autônomo com contribuição	6	8	8	5	27	7
	4,8%	7,1%	6,5%	4,0%	5,5%	7,2%
autônomo sem contribuição	14	6	11	18	49	3
	11,2%	5,4%	8,9%	14,3%	10,1%	3,5%
trabalhador eventual	10	7	9	4	30	0
	8,0%	6,3%	7,3%	3,2%	6,2%	0,0%
desempregado	11	3	13	12	39	0
	8,8%	2,7%	10,5%	9,5%	8,0%	0,0%
aposentado/pensionista	17	11	14	15	57	1
	13,6%	9,8%	11,3%	11,9%	11,7%	1,1%
dona de casa	12	19	31	19	81	0
	9,6%	17,0%	25,0%	15,1%	16,6%	0,0%
estagiário/bolsista	0	0	0	1	1	0
	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,2%	0,0%
cooperativa	1	0	0	0	1	0
	,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%
não trabalha	10	7	3	6	26	1
	8,0%	6,3%	2,4%	4,8%	5,3%	1,1%
Estudante	1	2	1	0	4	0
	0,8%	1,8%	0,8%	0,0%	0,8%	0,0%
não respondeu	2	1	2	4	9	1
	1,6%	0,9%	1,6%	3,2%	1,8%	1,1%
Total	125	112	124	126	487	93
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

No caso do PMCMV Entidades, de acordo com o cadastro da Fundação Bento Rubião (s/d), 32 chefes de família são assalariados com carteira assinada, 34 possuem um *emprego informal (sem registro)*, 1 trabalha *por conta própria* e 3 são

aposentados/pensionistas. Portanto, mais uma vez, o perfil da situação de trabalho do Grupo Esperança é intermediário entre a Faixa 1, na qual 24,4% dos titulares são *assalariados com carteira*, e a Faixa 2, com 58,1% nessa categoria, já que o Entidades apresenta 45,7% dos chefes trabalhando com carteira assinada. Ademais, o fato de 48,6% dos chefes de família do Entidades possuírem um "emprego informal" (que, traduzido para as categorias da pesquisa, seria o *assalariado sem carteira*) também é um diferencial.

Ao relacionar a situação de trabalho com a escolaridade das pessoas com mais de 17 anos, verifica-se que o *ensino médio completo* é o grau de escolaridade mais presente entre os *assalariados com* e *sem carteira* e entre os *funcionários públicos* (Gráfico 12). Já nas situações de trabalho mais precárias – *autônomo sem contribuição para o INSS*, *trabalhador eventual*, *desempregado* e *não trabalha* –, o grau de escolaridade mais frequente é o *ensino fundamental incompleto*. Também é esse o grau de escolaridade de aproximadamente metade dos *aposentados/pensionistas* (55,5%) e das *donas de casa* (50,0%). Destaca-se que no Gráfico 12 serão descartadas as categorias *empregador*, *estagiário/bolsista*, *funcionário público*, *cargo de confiança*, *autônomo com contribuição*, *cooperativado*, *estudante* e *não respondeu* devido a valores absolutos muito baixos.

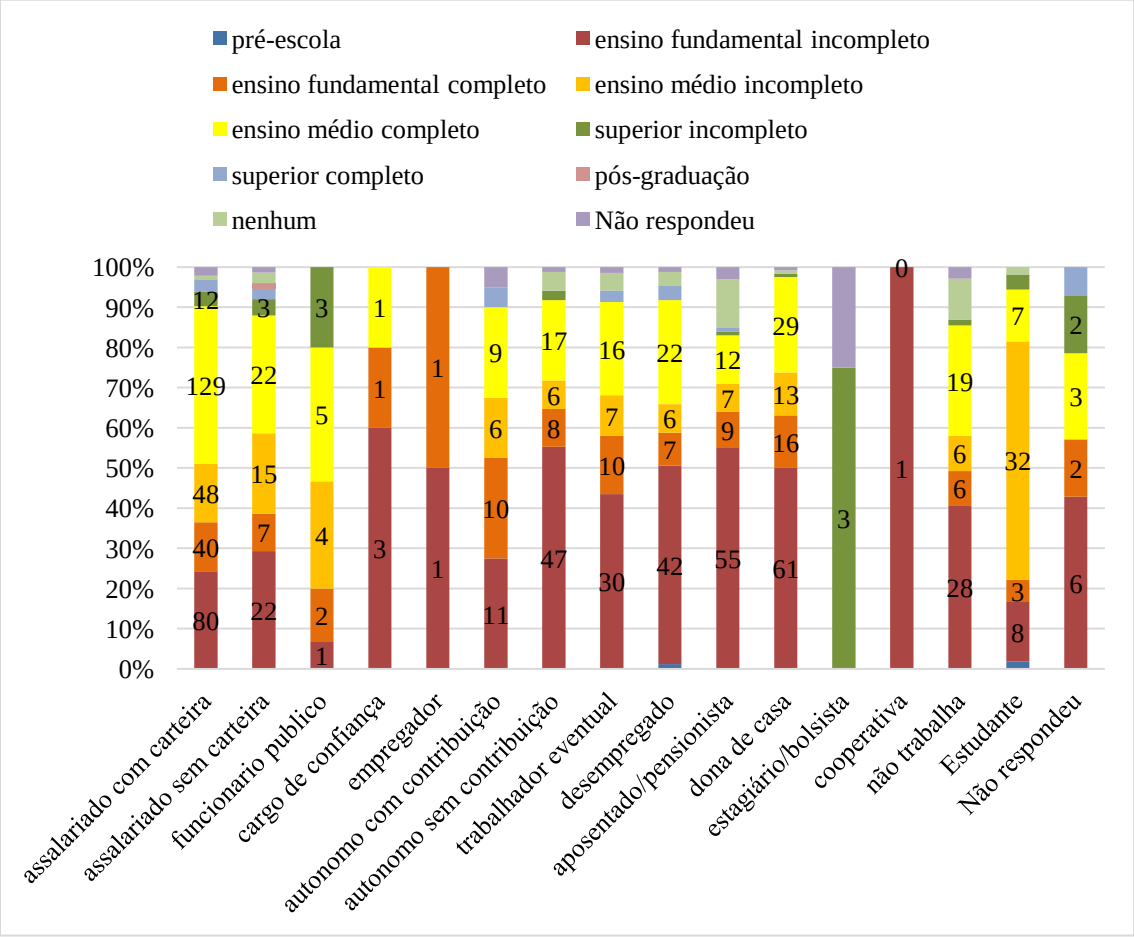
Segundo representantes da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, o Trabalho Social no município identificou alguns empregos em empresas de ônibus junto à associação comercial local. Porém, grande parte dos beneficiários da Faixa 1 não tinha qualificação suficiente para a candidatura, cujos únicos postos alcançados por esses beneficiários foram os de serviços gerais, limpeza, entre outros que não exigiam qualquer qualificação. No entanto, segundo a entrevistada:

> Então as pessoas iam, faziam o curso, depois ficavam a trabalhar. Ao fim de uns dois meses, nós percebemos o seguinte: As pessoas não iam trabalhar. "Ah, não, porque eu tenho que entrar às 6 da manhã, tenho que sair às cinco... E depois tenho que pegar ônibus, volto... Eu prefiro o seguinte: eu continuo aqui, ganho minha Bolsa Família, faço duas ou três faxinas... " Era mais cômodo pra elas pegar 3 faxinas por mês, ou o que fosse, do que ter um emprego regular, que lhe desse as garantias, as coisas... Essa era a realidade. (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro)

Esse relato confirma a análise da pesquisa, ou seja, de que apenas 37,3% das pessoas com mais de 17 anos da Faixa 1 possuem pelo menos o ensino médio completo e pelo menos metade das pessoas nas situações de trabalho mais precárias - *desempregado* (57,6%),

trabalhador eventual (58,0%), *não trabalha* (49,3%) e *autônomo sem contribuição para o INSS* (64,7%) - possui somente o ensino fundamental completo ou incompleto. Segundo a entrevistada, a instabilidade no trabalho também é verificada na educação e na saúde e, para ela, isso está diretamente relacionado com a localização dos empreendimentos, "que era onde os terrenos eram baratos, onde ninguém quer, que fica longe de tudo".

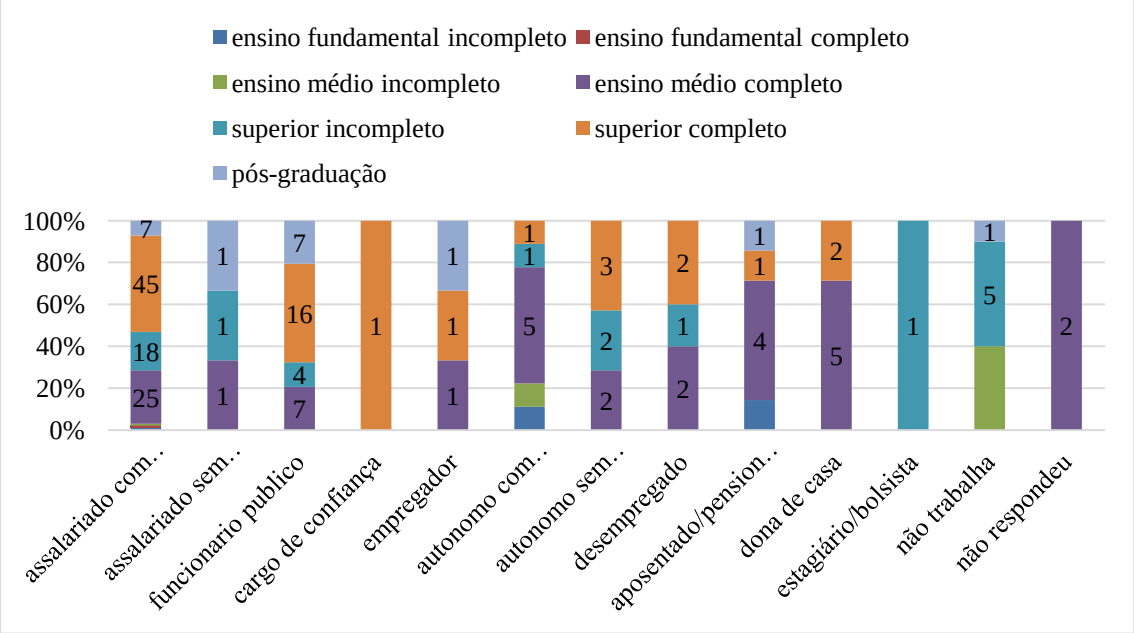
Gráfico 12. Escolaridade e situação de trabalho dos empreendimentos de faixa 1: adultos a partir de 17 anos



No Gráfico 13, observa-se que o ensino superior completo é o grau de escolaridade mais representativo entre os assalariados com carteira (45,9%), funcionários públicos (47,1%) e autônomo sem contribuição (42,9%), abrangendo quase metade dessas situações de trabalho. Os autônomos sem contribuição para o INSS no empreendimento de Faixa 2 exercem ocupações distintas em relação àqueles nos empreendimentos da Faixa 1. Enquanto no caso controle existe uma maior concentração de profissionais liberais, nos outros, esta é de trabalhadores do terciário não especializado. Os autônomos com contribuição,

pensionistas/aposentados e donas de casa possuem, em sua maioria, o ensino médio completo, registrando, respectivamente, 55,6%, 57,1% e 75,4%. Metade (50,0%) das pessoas que não trabalha possui o ensino superior incompleto e 40% o ensino médio incompleto. Para o caso controle, serão descartadas as categorias "assalariado sem carteira", "cargo de confiança", "estagiário/bolsista", "empregador" e "desempregado" devido à falta de representatividade das mesmas na amostra.

Gráfico 13. Situação de trabalho por escolaridade dos adultos a partir de 17 anos no caso controle



6. EIXO 3 - SEGREGAÇÃO/INSERÇÃO URBANA E APROPRIAÇÃO DA CIDADE

O Eixo 3 se propõe a analisar a distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Rio de Janeiro e sua inserção urbana nas três escalas de estudo – regional, municipal e do empreendimento. Com essa análise, visamos demonstrar o nível de segregação *versus* integração urbana dos empreendimentos e a apropriação da cidade por parte dos moradores.

6.1. TEMA I – ESCALA REGIONAL: INSERÇÃO DO PROGRAMA NA REGIÃO METROPOLITANA

6.1.1. Contexto estadual

A partir das informações contidas no banco de dados fornecido pelo Ministério das Cidades, foi feita uma análise da distribuição das unidades contratadas em todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Nosso objetivo inicial era verificar em que áreas a produção esteve mais concentrada, quais as características dessa produção, além de possíveis modificações no quadro de contratações entre a Fase 1 e a Fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida.

Entre o início do Programa em junho de 2009 e dezembro de 2012, foram contratados no Estado do Rio de Janeiro a construção de 512 empreendimentos, totalizando um quantitativo de 120.053 novas unidades habitacionais. Elas se concentraram principalmente nos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro[62], que recebeu aproximadamente 83% desse total (Tabela 34), confirmando o protagonismo que vem sendo exercido por essa região no desenvolvimento e implementação do Programa no Estado. Algo que se justifica pela centralidade por ela exercida nas dinâmicas econômicas, demográficas e políticas do Estado do Rio de Janeiro, concentrando cerca de 72% de toda a sua população e 52% do Produto Interno Bruto (PIB), além de ter recebido também uma série de outros grandes investimentos que vem sendo realizados em parcerias com o Governo Federal nos últimos anos.

Quanto ao restante das unidades contratadas, a Região do Norte Fluminense foi a segunda que mais contratou, concentrando cerca de 7% de toda a produção do Estado,

[62] A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta pelos seguintes municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

principalmente nos municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes. Em seguida aparece a Região do Médio Paraíba com 4,43% da produção, sendo que metade dela se encontra localizada no município de Volta Redonda. As demais regiões apresentaram uma produção mais restrita.

Tabela 34. Distribuição do número de unidades contratadas pelo MCMV por região

Região	Nº Unidades	Quantidade relativa ao total contratado no Estado do RJ
Região Metropolitana	99.715	83,06%
Norte Fluminense	8.849	7,37%
Médio Paraíba	5.318	4,43%
Baixadas Litorâneas	2.389	1,99%
Serrana	2.108	1,76%
Noroeste Fluminense	874	0,73%
Centro Sul Fluminense	756	0,63%
Costa Verde	44	0,04%

Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: Observatório das Metrópoles

Tabela 35. Dez municípios que mais concentraram unidades contratadas pelo MCMV

Municípios	Região	Nº de unidades contratadas	Quantidade relativa ao total contratado no Estado
Rio De Janeiro	Região Metropolitana	56.733	47,26%
Belford Roxo	Região Metropolitana	9.475	7,89%
São Gonçalo	Região Metropolitana	6.056	5,04%
Duque De Caxias	Região Metropolitana	5.596	4,66%
Nova Iguaçu	Região Metropolitana	5.309	4,42%
Macaé	Noroeste Fluminense	5.116	4,26%
Queimados	Região Metropolitana	3.872	3,23%
Campos Dos Goytacazes	Noroeste Fluminense	3.613	3,01%
Magé	Região Metropolitana	2.782	2,32%
Volta Redonda	Médio Paraíba	2.629	2,19%
Estado do Rio de Janeiro		120.053	100,00%

Fonte: Ministério das Cidades
Elaboração: Observatório das Metrópoles

Tabela 36. Distribuição dos municípios por faixas de número de unidades contratadas

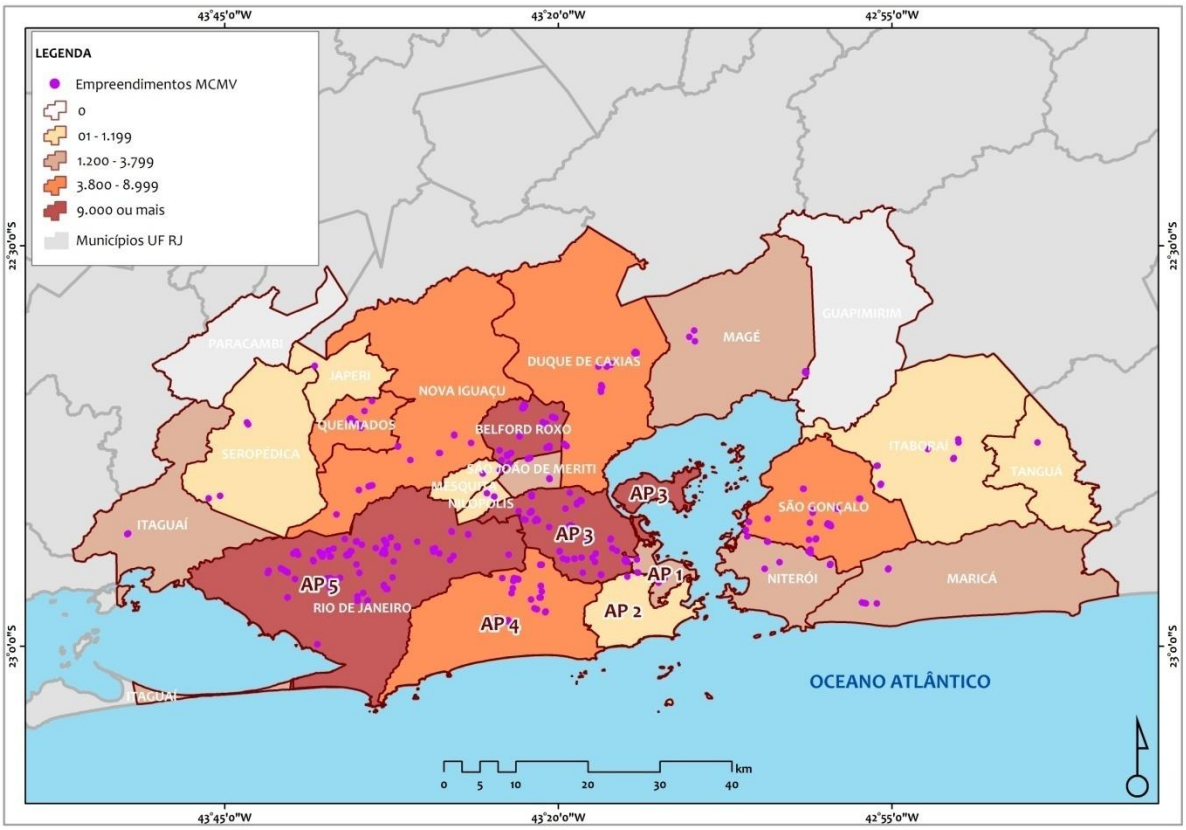
Nº de unidades contratadas	Nº de municípios nesta faixa	Nº de unidades nesta faixa	Quantidade relativa ao total contratado no Estado
Mais de 50.000 Unidades	1	56.733	47,26%
5.000 a 10.000 Unidades	5	31.552	26,28%

Nº de unidades contratadas	Nº de municípios nesta faixa	Nº de unidades nesta faixa	Quantidade relativa ao total contratado no Estado
2.000 a 5.000 Unidades	5	14.975	12,47%
500 a 2.000 Unidades	12	12.975	10,81%
100 a 500 Unidades	11	3.053	2,54%
1 a 100 Unidades	15	765	0,64%
Total	49	120.053	100,00%

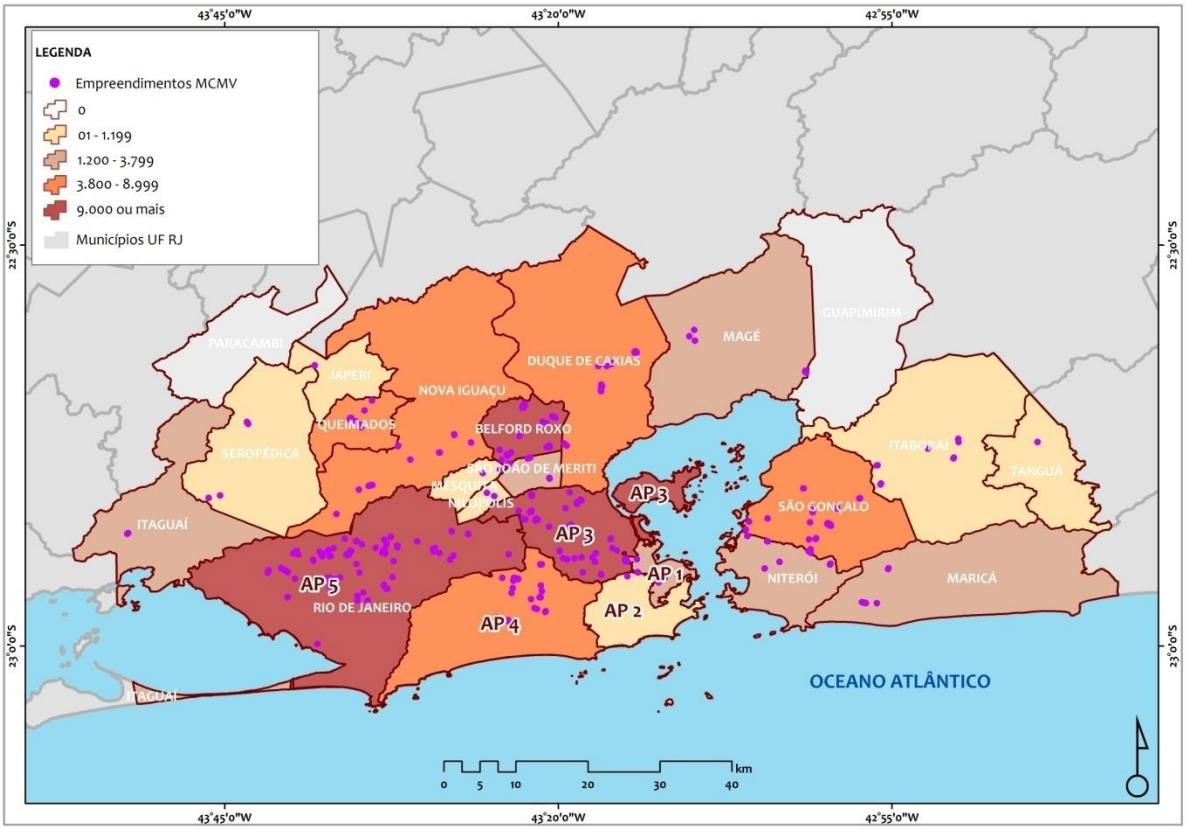
Fonte: Ministério das Cidades
Elaboração: Observatório das Metrópoles

Os dados apresentados na Tabela 35 e na Tabela 36 indicam também que a produção se concentrou em um pequeno número de municípios. Quase metade das unidades de todo o Estado foi contratada pelo município de Rio de Janeiro. Algo que, inclusive, é um diferencial em relação a outras regiões metropolitanas do país que também foram pesquisadas por nossa rede de pesquisa (a exemplo de Belo Horizonte, Belém, Fortaleza ou Natal), que em geral tendem a concentrar a maior parte da sua produção nos municípios da periferia metropolitana e não no município-sede. Em seguida, temos um quarto da produção dividida pelos municípios de Belford Roxo, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Macaé, resultando em uma distribuição que coloca 73,54% de toda a produção em apenas seis municípios e os restantes 26,46% nos 43 municípios restantes. Do total de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, 43 não contrataram nenhum empreendimento ao longo das duas fases do Programa, sendo que dentre eles constam 5 municípios com mais de 50.000 habitantes[63]. A distribuição das unidades pelos municípios pode ser visualizada no Mapa 6.

[63] A saber: Angra dos Reis, Barra do Piraí, Guapimirim, Rio Bonito e Saquarema.


LEGENDA
Empreendimentos MCMV
0
01 - 1.199
1.200 - 3.799
3.800 - 8.999
9.000 ou mais
Municípios UF RJ
43°45'0"W
43°20'0"W
42°55'0"W
22°30'0"S
23°0'0"S
PARACAMBI
JAPERI
NOVA IGUAÇU
DUQUE DE CAXIAS
MAGÉ
GUAPIMIRIM
QUEIMADOS
BELFORD ROXO
SEROPÉDICA
ITABORAÍ
TANGUÁ
SÃO JOÃO DE MERITI
ITAGUAÍ
SÃO GONÇALO
AP 3
AP 3
AP 1
AP 5
RIO DE JANEIRO
AP 4
AP 2
NITERÓI
MARICÁ
OCEANO ATLÂNTICO
0 5 10 20 30 40
km

Mapa 6. Distribuição das unidades contratadas por município



Ao comparar as unidades contratadas no âmbito da Fase 1 com as da Fase 2, vemos que houve uma maior expansão do Programa para o interior do Estado, porém sem abalar a concentração existente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Tabela 37). Em relação ao total das unidades contratadas no Estado, o percentual referente à Região Metropolitana diminuiu de 91,04% para 77,74%, mas o número absoluto de unidades habitacionais contratadas passou de 43.728 para 55.987. Houve também um aumento no número de municípios com produção para o Programa entre a Fase 1 (que atingiu 35 municípios ou 38,04% do total de municípios do Estado) e a Fase 2 (que atingiu 40 municípios ou 43,47% do total de municípios do Estado), conforme o Mapa 7 e o Mapa 8, sendo que apenas 9 municípios que contrataram na Fase 1 deixaram de contratar na Fase 2[64].

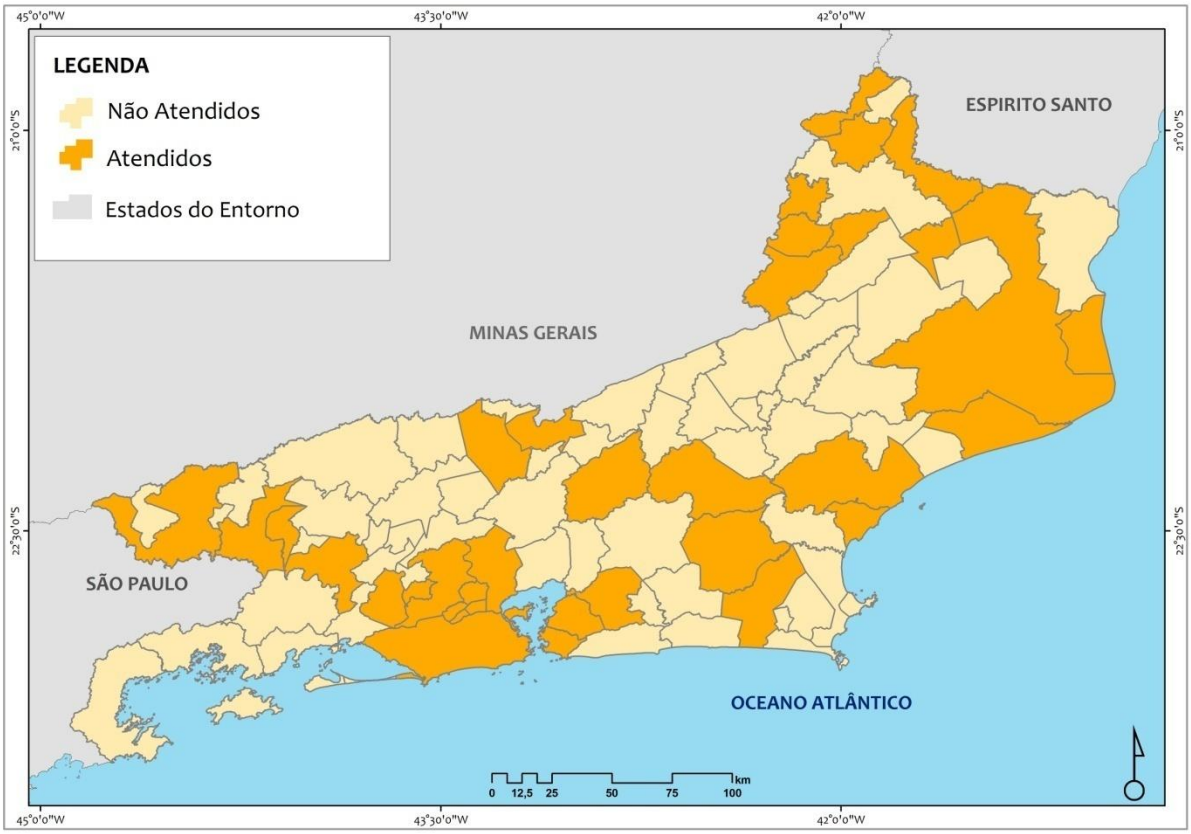
[64] A saber: Italva, Laje do Muriaé, Miracema, Paraíba do Sul, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São João da Barra, Silva Jardim e Seropédica.

Tabela 37. Variação no número de unidades contratadas em cada região entre as duas fases do Programa

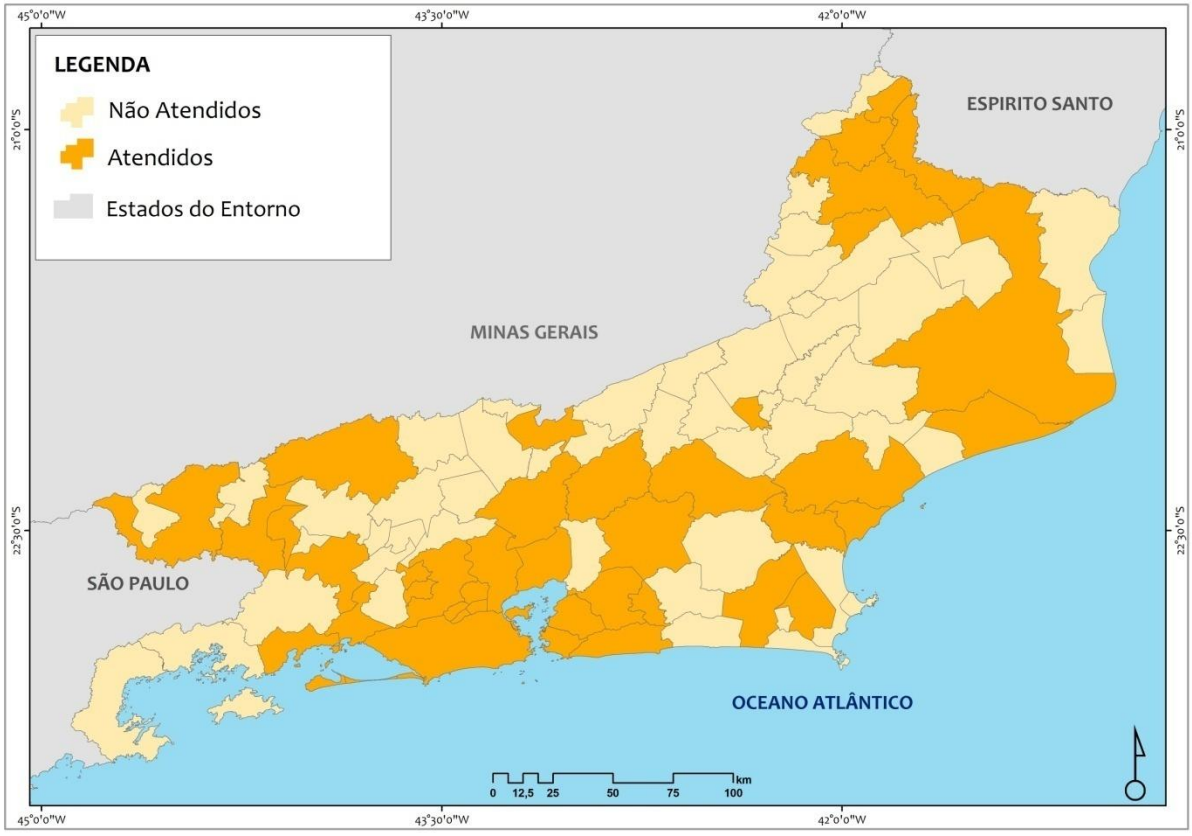
Região	Programa Minha Casa Minha Vida 1	Variação	Programa Minha Casa Minha Vida 2 (até dezembro de 2012)
Região Metropolitana	43.728	28,03%	55.987
Norte Fluminense	1.672	329,25%	7.177
Médio Paraíba	1.111	278,67%	4.207
Baixadas Litorâneas	512	266,60%	1.877
Serrana	464	254,31%	1.644
Noroeste Fluminense	355	46,20%	519
Centro Sul Fluminense	188	202,13%	568
Costa Verde	0	-	44
TOTAL	48.030	49,95%	72.023

Fonte: Ministério das Cidades

Mapa 7. Municípios atendidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida 1



Mapa 8. Municípios atendidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida 2

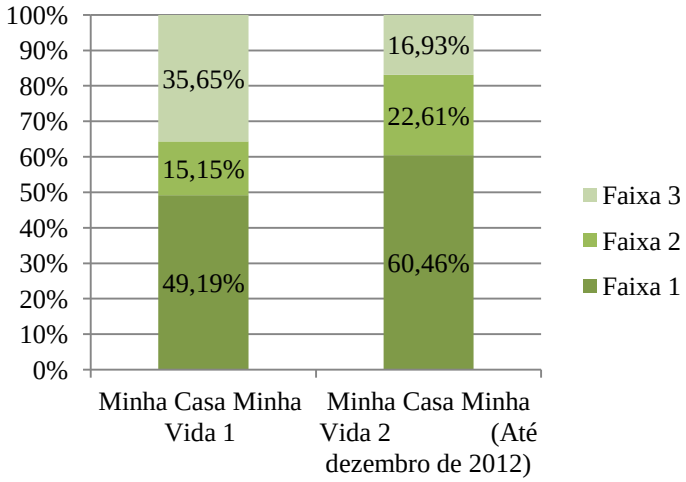


Outro dado que merece ser destacado diz respeito às variações das unidades contratadas entre as duas fases por faixa de renda. O número absoluto de unidades contratadas para a Faixa 1 quase dobrou entre a Fase 1 e a Fase 2 (passando de 23.628 para 54.545 unidades habitacionais) e o percentual relativo ao total de unidades contratadas passou de 49,19% para 60,46%. Paralelo a essa evolução, as unidades contratadas para a Faixa 2 também aumentaram em valores absolutos e relativos. Já as contratações voltadas para a Faixa 3 perderam espaço, diminuindo em termos absolutos (passando de 17.215 para 12.197 unidades habitacionais) e reduzindo de 35,65% do total de unidades contratadas na primeira fase para apenas 16,93% na segunda. Esses dados podem ser visualizados no Gráfico 14.

Gráfico 14. Percentual de unidades contratadas por faixa de renda em cada fase do programa no Estado do Rio de Janeiro

	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
MCMV1	23.628 UH	7.277 UH	17.125 UH
MCMV2	43.545 UH	16.281 UH	12.197 UH
Total	67.173 UH	23.558 UH	29.322 UH

Fonte: Ministério das Cidades
Elaboração: Observatório das Metrópoles



6.1.2. Análise da escala metropolitana[65]

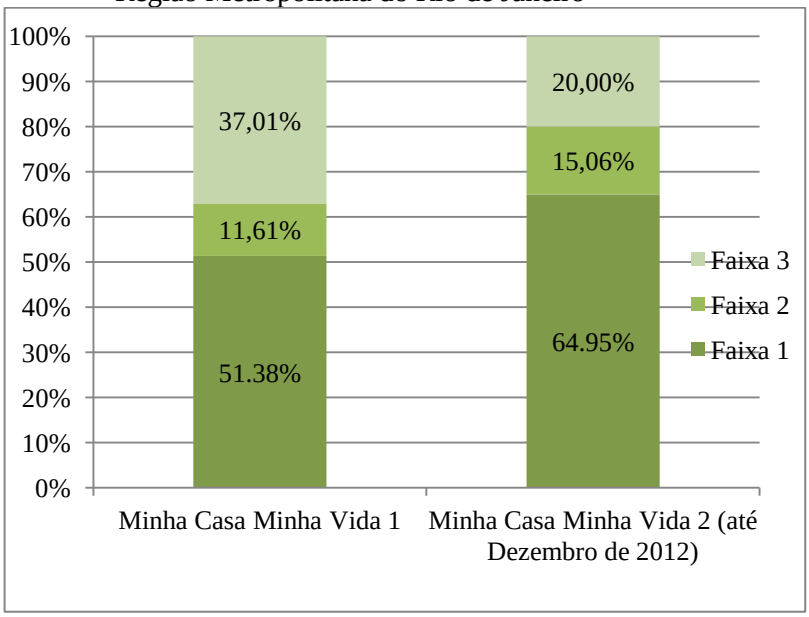
Dado esse resumo descritivo sobre a situação geral do Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Rio de Janeiro, cabe explorar as dinâmicas de sua implantação na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) que consiste no objeto de estudo desta pesquisa. Dentre as 15 principais regiões metropolitanas do país, esta foi a segunda que mais contratou empreendimentos pelo Programa, ficando atrás apenas da Região Metropolitana de São Paulo. Até dezembro de 2012, tinham sido contratados 378 empreendimentos que contabilizavam um total de 99.715 novas unidades habitacionais previstas, volume que se distribui heterogeneamente pelos diferentes municípios que compõem o aglomerado metropolitano.

Em termos gerais, a Faixa 1 também aumentou sua participação no total de unidades contratadas na RMRJ entre a Fase 1 e a Fase 2 (Gráfico 15). Passou de 51,38% para 64,94% e em valores absolutos de 22.467 para 36.362 unidades habitacionais. Ressaltando que em alguns municípios que tiveram um número significativo de contratações como Queimados e Belford Roxo, a grande maioria dos empreendimentos será destinado para famílias enquadradas nessa faixa de renda. Outros municípios menores da periferia metropolitana como Magé, Maricá, Seropédica, Tanguá e Japeri, também contrataram quase exclusivamente

[65] Para fins desta pesquisa, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro está sendo considerada como composta pelos municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João do Meriti, Seropédica e Tanguá. Desde dezembro de 2013, os municípios de Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito foram integrados à Região Metropolitana, mas estão sendo desconsiderados nesta análise, pois a pesquisa já estava em andamento quando ocorreu tal inclusão. Cabe ressaltar também que alguns dados de fontes secundárias que serão aqui apresentados (IBEU e IBGE) consideram igualmente como parte da Região Metropolitana o município de Mangaratiba, excluído do grupo em julho de 2012.

empreendimentos para a Faixa 1. Outro dado que merece ser destacado é o fato de 99,43% das unidades da Faixa 1 terem sido contratadas pela modalidade FAR[66], como se observa no Gráfico 16. Ou seja, tivemos em toda a RMRJ apenas 1 empreendimento de 70 unidades contratado pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, localizado na cidade do Rio de Janeiro, conforme o Mapa 9.

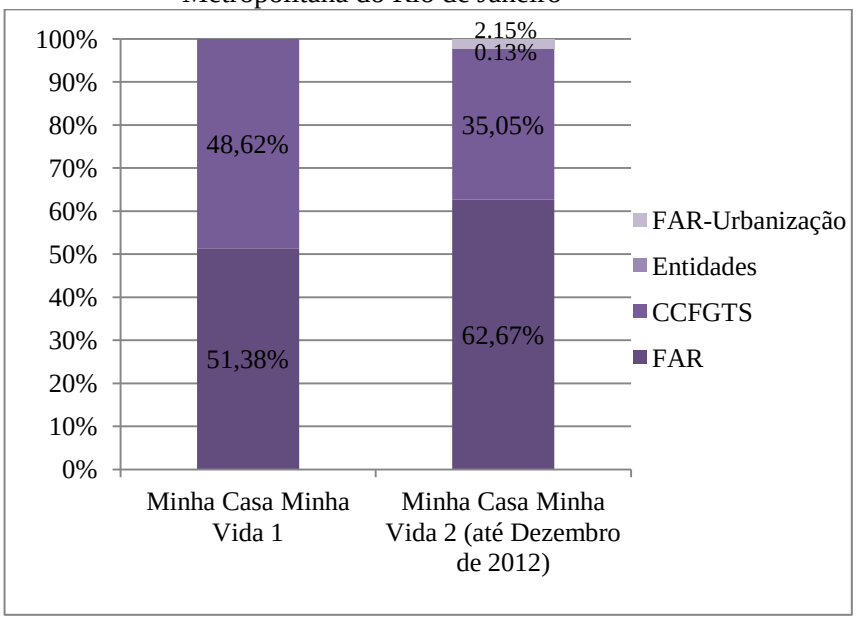
Gráfico 15. Percentual de unidades contratadas por faixa de renda em cada fase do Programa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Ministério das Cidades
Elaboração: Observatório das Metrópoles

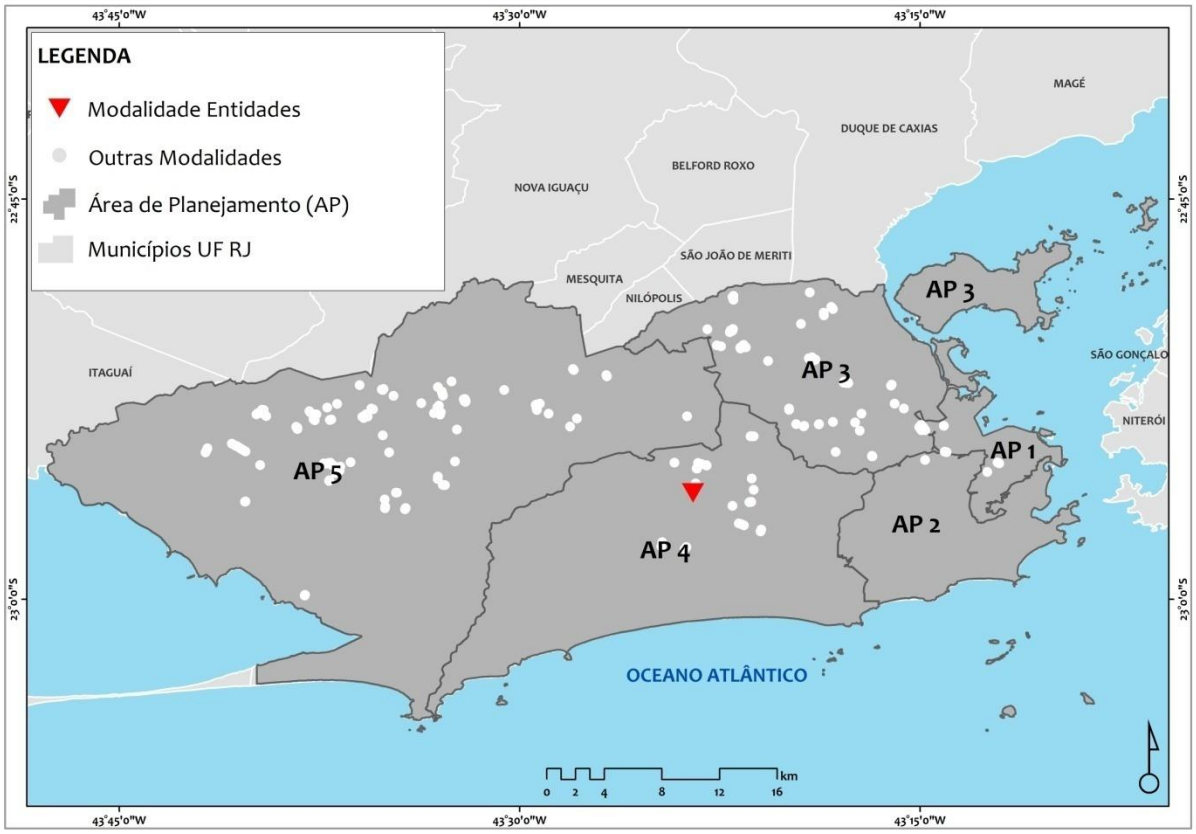
66 Estão incluídos aqui também os cinco empreendimentos contratados na modalidade FAR-Urbanização.

Gráfico 16. Percentual de unidades contratadas por modalidade em cada fase do Programa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Ministério das Cidades
Elaboração: Observatório das Metrópoles

Mapa 9. Localização do único empreendimento contratado pelo MCMV Entidades na RMRJ



6.1.2.1. Eixos de expansão do programa

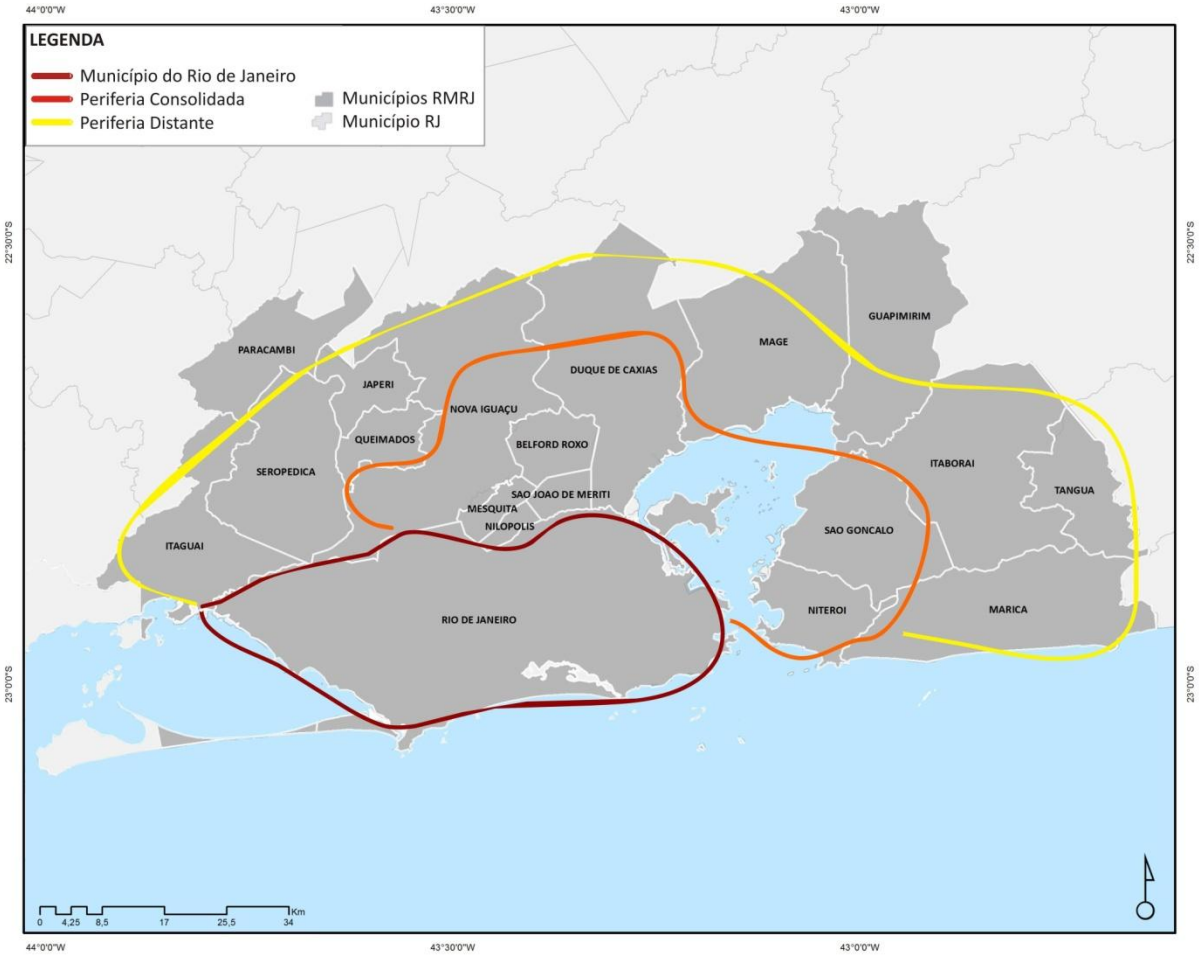
O município do Rio de Janeiro concentrou 56,90% de todas as unidades contratadas na RMRJ, seguido pelos municípios da Baixada Fluminense[67] que, juntos, responderam por 22,76% da produção, depois pelo eixo Niterói/São Gonçalo com 7,65%, estando os restantes 12,69% distribuídos por outros 8 municípios. Apenas nos municípios de Guapimirim, Paracambi e Mangaratiba não houve produção para o Programa. Tomando como base a média de moradores por domicílio calculada pelo Censo Demográfico 2010 do IBGE, é possível prever que o PMCMV poderá gerar um deslocamento em potencial de aproximadamente 303.277 pessoas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A partir de uma análise quantitativa do volume de unidades contratadas em cada município e sua evolução ao longo do Programa, foram identificados três eixos de expansão que apresentam dinâmicas socioterritoriais distintas (Mapa 10): 1) o município do Rio de Janeiro; 2) os municípios da periferia consolidada[68]; 3) os municípios da periferia distante.

[67] A Baixada Fluminense corresponde ao conjunto de municípios da RMRJ localizados ao norte do município do Rio de Janeiro. São eles: Belford Roxo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis e Mesquita.

[68] Nas análises clássicas sobre os processos de estruturação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o município de Niterói usualmente é considerado como parte do núcleo metropolitano junto com o município do Rio de Janeiro. Mas nesta análise particular sobre o processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, ele está sendo colocado parte da "periferia consolidada" por apresentar dinâmicas semelhantes a outros municípios como São Gonçalo, Nova Iguaçu ou Duque de Caxias.

Mapa 10. Ilustração dos três eixos de expansão do Programa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



O primeiro desses três eixos corresponde ao município que mais contratou unidades nas duas fases do Programa, isto é, o que teve a sua produção mais distribuída pelas três faixas de renda, apresentando diferentes padrões de implantação dos empreendimentos no seu tecido urbano, além de ter sido o único em todo o Estado do Rio de Janeiro que dispôs dum empreendimento contratado pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Cabe destacar também que o município do Rio de Janeiro, de forma semelhante a São Paulo, mas diferentemente de outros núcleos metropolitanos do país, tem a particularidade de possuir uma periferia "interna", ou seja, de apresentar um território mais extenso cujo processo de urbanização se deu de forma concentrada nas áreas litorâneas, expandindo-se em direção às zonas Norte e Oeste, onde se concentraram populações de baixa renda nessas áreas mais distantes do Centro[69].

[69] Sobre o processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro, ver Abreu (1997).

Do total de unidades contratadas nesse município, 48,25% foram destinadas para a Faixa 1, 16,33% para a Faixa 2 e 35,41% para a Faixa 3, conforme a Tabela 38, sendo que a distribuição dos empreendimentos vem apresentando algumas particularidades. Praticamente metade das unidades contratadas no município (55,43%) está localizada nos bairros da Zona Oeste da cidade (Área de Planejamento 5). A região é polarizada pelo bairro de Campo Grande – uma importante subcentralidade do município (Mapa 11) – que deverá receber um total de 8.719 novas unidades habitacionais, embora essa zona envolva também os bairros de Santa Cruz, Cosmos, Paciência, Senador Camará, Guaratiba, Inhoaíba, Santíssimo, Realengo, Bangu, Pedra de Guaratiba, Jardim Sulacap e Senador Vasconcelos[70]. Ressalta-se que 62,31% das unidades nessa região foram destinadas para a Faixa 1 e 37,69% para as Faixas 2 e 3.

A Zona Norte da cidade (Área de Planejamento 3)[71] e a região da Baixada de Jacarepaguá (Área de Planejamento 4)[72] receberam respectivamente 25,83% e 13,18%% do total da produção do município. Ambas se caracterizaram por receber majoritariamente empreendimentos voltados para as faixas de renda mais altas, como pode ser visualizado no Mapa 12: a primeira com 70,51% das suas unidades destinadas para as Faixas 02 e 03, e a segunda com 70,95% da sua produção voltada exclusivamente para a Faixa 3. Cabe ressaltar aqui, como exceções exemplares, o caso do Bairro Carioca e do Grupo Esperança. O primeiro é um grande empreendimento voltado para a Faixa 1, localizado no bairro do Rocha, na Zona Norte da cidade, e o segundo corresponde ao único empreendimento da RMRJ enquadrado no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades localizado no bairro de Jacarepaguá. Ambos foram implantados em locais negociados pelo poder público de forma a garantir a sua viabilização nessas áreas da cidade.

[70] A Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro corresponde, na divisão administrativa oficial do município, à Área de Planejamento 5, que envolve um total de 21 bairros. Aqui estão sendo considerados apenas aqueles nos quais houve produção do PMCMV

[71] A Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro corresponde, na divisão administrativa oficial do município, à Área de Planejamento 3 e envolve um total de 80 bairros. Importante eixo de expansão da urbana da cidade na primeira metade do século XX (também conhecido como subúrbio), marcado pela atividade industrial e por sua relação com o sistema de transporte ferroviário que faz a ligação com o Centro da cidade. Concentra uma série de conjuntos habitacionais construídos por programas anteriores (especialmente pelos Institutos de Previdência e Aposentadoria e pelo Banco Nacional de Habitação) e atualmente constitui uma área de urbanização consolidada com importantes subcentralidades, a exemplo dos bairros de Madureira, Méier e Bonsucesso.

[72] A região da Baixada de Jacarepaguá (que incorpora Jacarepaguá, Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e outros bairros) corresponde, na divisão administrativa oficial do município, à Área de Planejamento 4 e envolve um total de 19 bairros. Vem sendo desde o final da década de 1970 o principal eixo de expansão do mercado imobiliário na cidade do Rio de Janeiro. Entre os anos de 2003 e 2013, recebeu cerca de 60% de todas a unidades residenciais novas do município, segundo dados fornecidos pela ADEMI-RJ.

No restante da cidade, a produção foi muito pequena. A região da Grande Tijuca/Zona Sul (Área de Planejamento 2) recebeu apenas 1 empreendimento de 47 unidades para a Faixa 2 no bairro de Vila Isabel. Já a Região Central (Área de Planejamento 1), recebeu apenas 6 empreendimentos que representam somente 3,45% do total da produção do programa no município. Dois deles voltados para a Faixa 3 (localizados nos bairros de Benfica e Estácio), e os outros 4 destinados a famílias enquadradas na Faixa 1, que também só foram possíveis em função de investimentos políticos direcionados para viabilizar a sua construção (2 na Favela da Mangueira e 2 no terreno do antigo presídio da Rua Frei Caneca junto à área central da cidade).

No que diz respeito às fases do Programa, a distribuição das unidades contratadas por Área de Planejamento foi semelhante nas duas fases, mas com uma leve desconcentração, já que na Fase 1, 57,12% estavam situadas da AP-5, ao passo que na Fase 2 foram 53,34%. Essa diferença foi distribuída pelas outras Áreas de Planejamento, com exceção da AP-3, que também reduziu seu percentual, conforme Mapa 12. Localização dos empreendimentos por Faixa de Renda no município do Rio de Janeiro

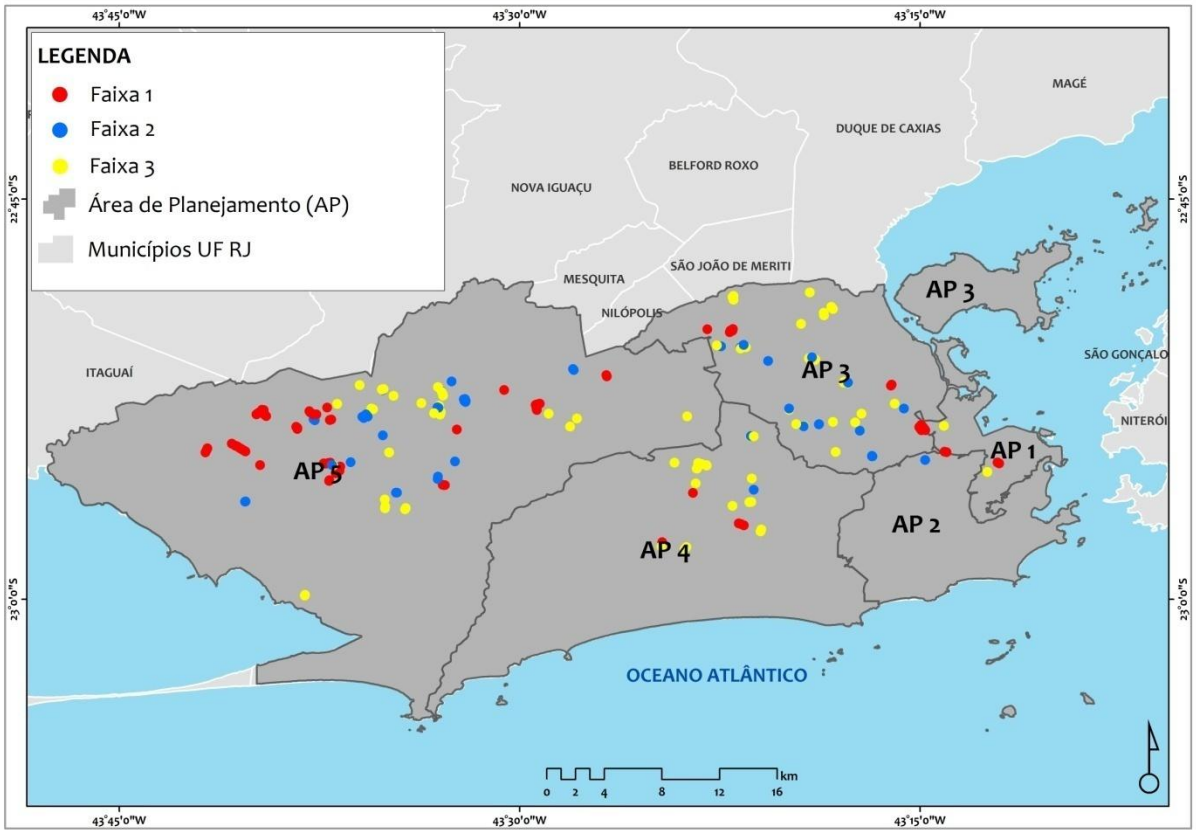
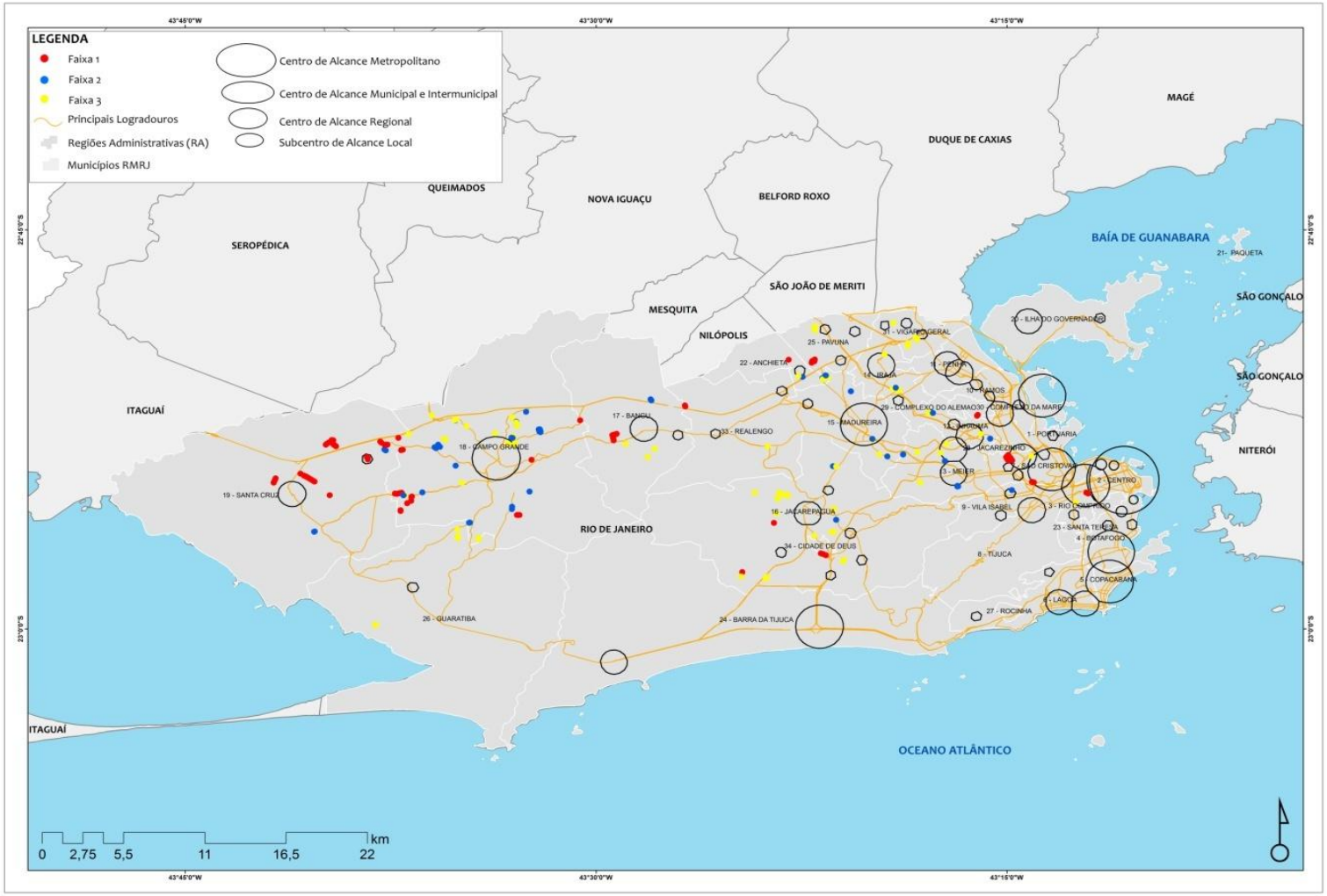


Tabela 39. No Mapa 13, também se percebe que houve uma dispersão dos empreendimentos dentro da AP-5.

Tabela 38. Distribuição das unidades contratadas em cada Área de Planejamento da cidade do Rio de Janeiro por Faixa de Renda

	Faixa 01		Faixa 02		Faixa 03		Total	
Área de Planejamento	**Nº UH**	**%**	**Nº UH**	**%**	**Nº UH**	**%**	**Nº UH**	**%**
AP 1	1494	76,30%	0	0	464	23,70%	1.958	3,45%
AP 2	0	0	47	100%	0	0	47	0,08%
AP 3	4322	29,49%	3882	26,49%	6450	44,02%	14.654	25,83%
AP 4	1966	26,29%	206	2,75%	5306	70,95%	7.478	13,18%
AP 5	19594	62,31%	5131	16,32%	6721	21,37%	31.446	55,43%
Não Identificada	0	0	0	0	1.150	100%	1.150	2,03%
TOTAL	27.376	48,25%	9.266	16,3%	20.091	35,41%	56.733	100%

Mapa 11. Localização dos empreendimentos por Faixa de Renda em relação às centralidades do município do Rio de Janeiro



Fonte: Lei de Uso do Solo e base de empreendimentos do Ministério das Cidades (até dez/2012). Elaboração: Observatório das Metrópoles

Mapa 12. Localização dos empreendimentos por Faixa de Renda no município do Rio de Janeiro

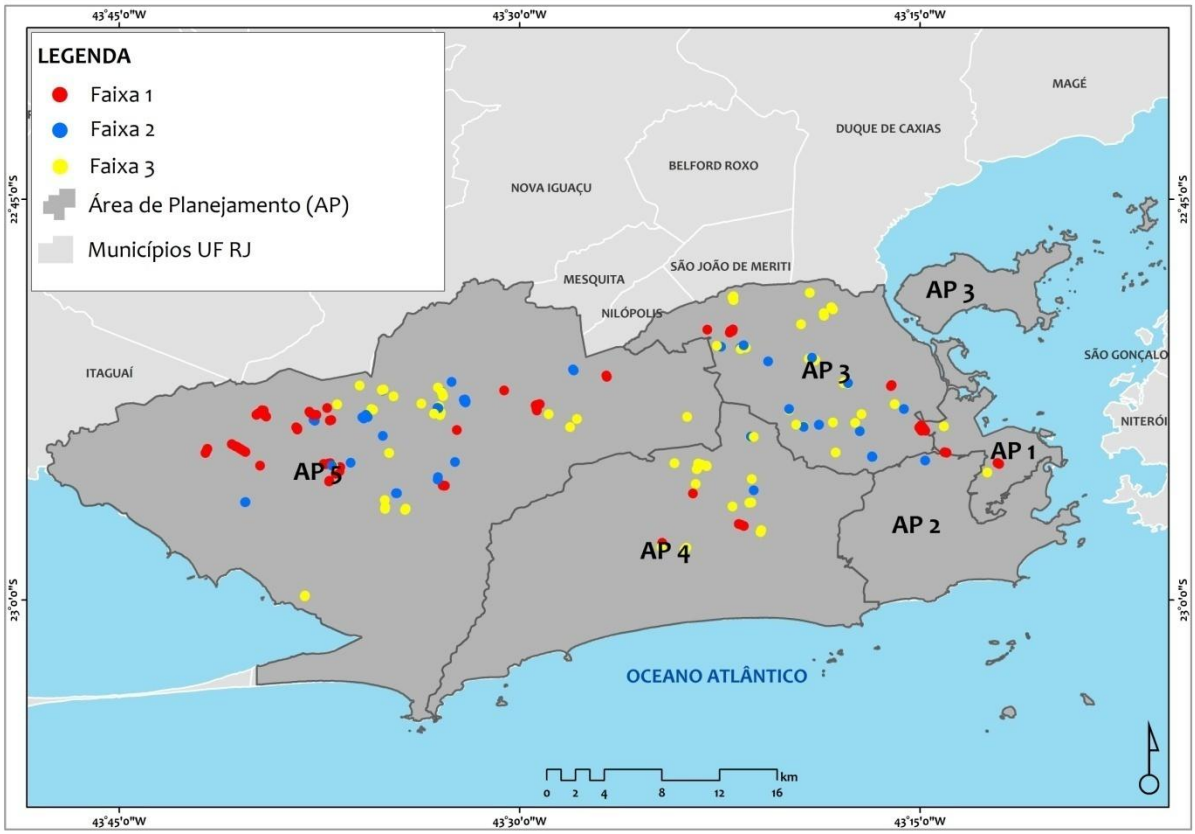
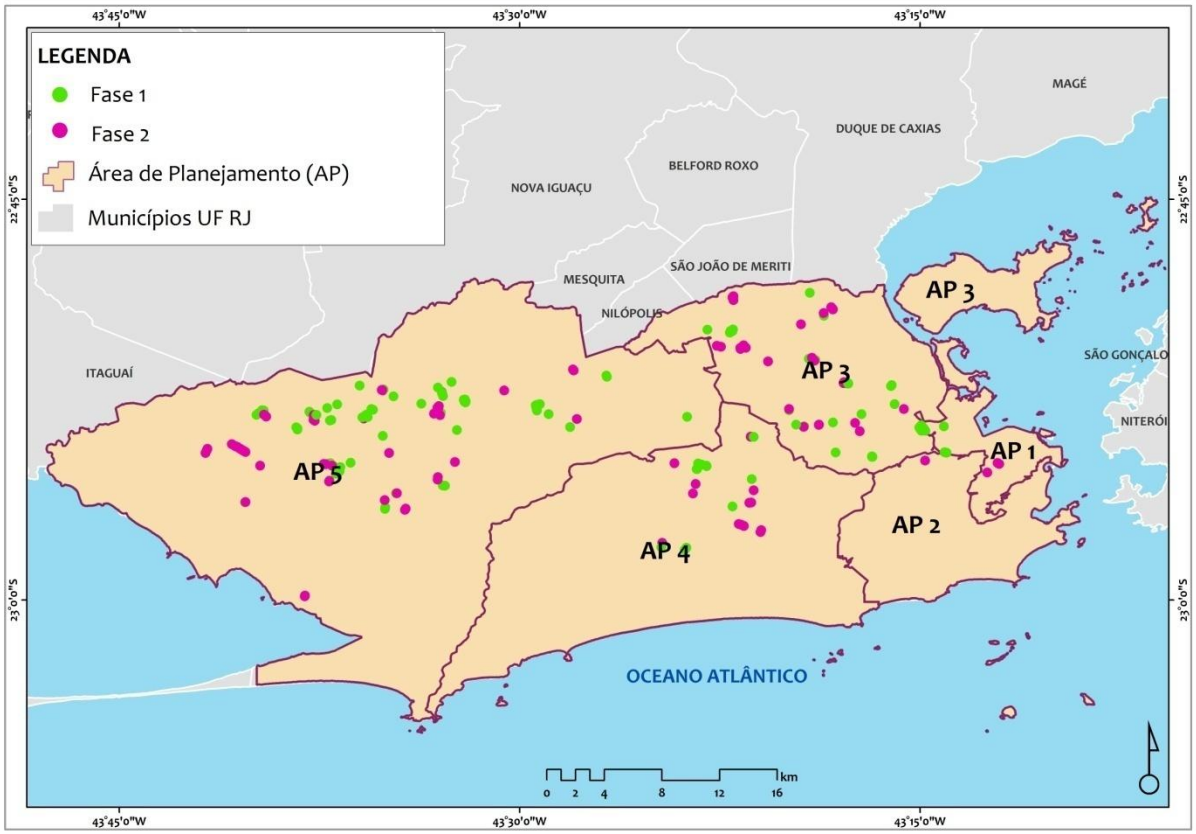


Tabela 39. Distribuição das unidades contratadas por em cada Área de Planejamento da cidade do Rio de Janeiro por Fase do Programa

	MCMV 1		MCMV 2		Total
Área de Planejamento	**Nº UH**	**%**	**Nº UH**	**%**	
AP 1	650	2,08%	1.308	5,14%	1.958
AP 2	0	0,00%	47	0,18%	47
AP 3	8.534	27,41%	6.120	23,89%	14.654
AP 4	3.724	9,71%	3.754	17,45%	7.478
AP 5	18.860	57,12%	12.586	53,34%	31.446
Não identificada	1150	3,68%	0	0	1.150
Total	31272	100,00%	25461	100,00%	56.733

Mapa 13. Localização dos empreendimentos por Fase do Programa no município do Rio de Janeiro



O segundo eixo de expansão corresponde à grande concentração de unidades contratadas nos municípios de urbanização consolidada da periferia metropolitana, particularmente Belford Roxo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo. Os três primeiros fazem partes da Baixada Fluminense, região que historicamente se constituiu enquanto área periférica conurbada, integrada e complementar ao centro metropolitano[73]. Ela se consolidou ao longo da segunda metade do século XX enquanto espaço residencial para famílias de baixa renda, marcada pela baixa oferta de oportunidades de trabalho que exigia deslocamentos diários dos seus moradores para a cidade do Rio e Janeiro. Teve seu processo de urbanização baseado na proliferação de loteamentos (regulares e irregulares) com baixa densidade habitacional e pouco controle ou planejamento por parte das administrações municipais, além de oferta precária de infraestrutura e risco de ocorrência de alagamentos devido às características geomorfológicas da região.

Durante a década de 1980, esse cenário começou a se alterar a partir de transformações nos padrões históricos de alocação de investimentos públicos, que reverteram

73 Para uma análise histórica do processo de formação histórica da RMRJ, ver Abreu (1997).

em melhorias objetivas nos padrões de qualidade de vida da região, acompanhadas por uma relativa complexificação econômica e produtiva. O município de Nova Iguaçu passou a desempenhar o papel de importante subcentralidade metropolitana, intensificando e diversificando a oferta de comércio, serviços e postos de trabalho. Já o município de Duque de Caxias apresenta como característica uma forte presença da indústria petroquímica, resultando em um dos maiores PIBs municipais do Estado. De maneira geral, pode-se dizer que toda a Baixada Fluminense tem passado por processos de diferenciação social nos quais emergiram e se consolidaram diferentes setores das camadas médias ao lado das classes populares que continuam presentes nesse território. Processo que, consequentemente, levou à constituição de novos espaços e novas dinâmicas territoriais[74].

No município de Belford Roxo[75], 75,58% das unidades contratadas foram destinadas para famílias enquadradas na Faixa 1 do PMCMV e 24,42% para famílias da Faixa 2 e Faixa 3, conforme a Tabela 40. Já nos municípios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias, a produção foi menos concentrada, com 66,33% do total de unidades contratadas destinadas para a Faixa 1 e 33,66% destinadas para Faixa 2 e Faixa 3. Desempenho semelhante foi apresentado pelo município de São Gonçalo[76] com 63,16% da produção destinada a famílias enquadradas na Faixa 1 e 36,84% para famílias da Faixa 2 e Faixa 3.

Tabela 40. Distribuição das unidades contratadas por Faixa de Renda em cada município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Municípios	**Faixa 1**		**Faixa 2**		**Faixa 3**	
	Nº de Unidades	**% do total do município**	**Nº de Unidades**	**% do total do município**	**Nº de Unidades**	**% do total do município**
Belford Roxo	7161	75,58%	1598	16,87%	716	7,56%
Duque de Caxias	3829	68,42%	516	9,22%	1251	22,36%
Itaboraí	0	0,00%	663	56,72%	506	43,28%
Itaguaí	1011	83,90%	97	8,05%	97	8,05%
Japeri	436	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Magé	2420	86,99%	0	0,00%	362	13,01%
Maricá	2072	99,66%	7	0,34%	0	0,00%

[74] Para uma análise mais recente do processo de estruturação social da RMRJ, ver: Lago (2002), Lago (2010) e Ribeiro (2002).

[75] Belford Roxo era um antigo distrito de Nova Iguaçu cuja emancipação se deu em 1990, sendo caracterizado por uma forte presença industrial.

[76] São Gonçalo está localizado a leste da Baía da Guanabara, ao lado do município de Niterói. Atualmente é o segundo município mais populoso do Estado.

Municípios	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3	
	Nº de Unidades	% do total do município	Nº de Unidades	% do total do município	Nº de Unidades	% do total do município
Mesquita	0	0,00%	0	0,00%	204	100,00%
Nilópolis	0	0,00%	0	0,00%	346	100,00%
Niterói	547	34,69%	250	15,85%	780	49,46%
Nova Iguaçu	3404	64,12%	378	7,12%	1527	28,76%
Queimados	3872	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Rio de Janeiro	27376	48,25%	9266	16,33%	20091	35,41%
São Gonçalo	3825	63,16%	731	12,07%	1500	24,77%
São João de Meriti	1768	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Seropédica	646	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Tanguá	462	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Total RMRJ	**58.829**	59,00%	**13.506**	13,54%	**27.380**	27,46%

Fonte: Ministério das Cidades
Elaboração: Observatório das Metrópoles

A grande quantidade de unidades produzidas nos municípios citados está sendo considerada enquanto resultado de uma continuidade no histórico de atuação de algumas empresas incorporadoras que já produziam naquelas regiões, fosse com apoio de financiamentos públicos em programas habitacionais estatais anteriores, particularmente para o Programa de Arrendamento Residencial, fosse operando através de recursos próprios ou com financiamentos tipo Carta de Crédito[77]. O PMCMV teria dado novo fôlego à produção devido ao grande volume de recursos disponíveis e sido favorecido por um possível contexto econômico e político/institucional pré-existente. Por outro lado, o volume considerável de unidades produzidas para as Faixas 2 e Faixa 3 nos municípios de São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu parece evidenciar a consolidação de uma classe média e um correspondente mercado imobiliário que passa a ser aquecido pelo PMCMV. Importante ressaltar que na segunda fase do Programa, o número de unidades contratadas aumentou 250% em Belford Roxo, 116% em Duque de Caxias, 264% em Mesquita, 39% em Nova Iguaçu, 19% em São João do Meriti e 159% em São Gonçalo (Tabela 41), indicando que a Baixada Fluminense (com exceção de Nilópolis e São João de Meriti[78]) e o município de São Gonçalo seguiram apresentando condições favoráveis para a implantação do Programa.

77 Sobre esse tema ver Cardoso e Lago (no prelo).
78 Municípios com elevada ocupação, alta densidade e poucas áreas livres disponíveis para a construção de novos empreendimentos

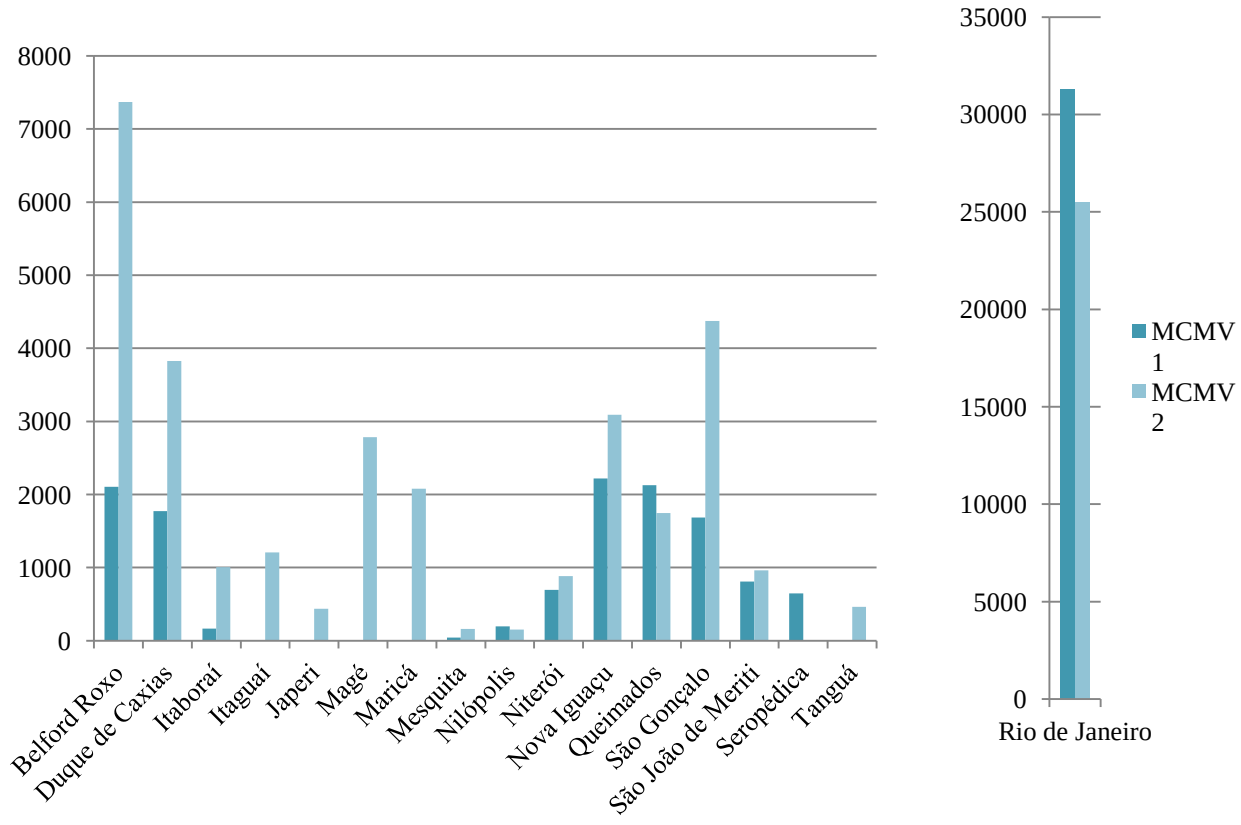
Tabela 41. Distribuição das unidades contratadas em cada fase do Programa Minha Casa Minha Vida pelos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

	MCMV1			MCMV2	
Município	**Nº de unidades**	**Relativo ao total da RMRJ**	**Variação no nº de unidades**	**Nº de unidades**	**Relativo ao total da RMRJ**
Belford Roxo	2.106	4.82%	249.91%	7.369	13.16%
Duque de Caxias	1.770	4.05%	116.16%	3.826	6.83%
Itaboraí	165	0.38%	508.48%	1.004	1.79%
Itaguaí	0	-	-	1.205	2.15%
Japeri	0	-	-	436	0.78%
Magé	0	-	-	2.782	4.97%
Maricá	0	-	-	2.079	3.71%
Mesquita	44	0.10%	263.64%	160	0.29%
Nilópolis	196	0.45%	-23.47%	150	0.27%
Niterói	693	1.58%	27.56%	884	1.58%
Nova Iguaçu	2.219	5.07%	39.25%	3.090	5.52%
Queimados	2.126	4.86%	-17.87%	1.746	3.12%
Rio de Janeiro	31.272	71.51%	-18.58%	25.461	45.48%
São Gonçalo	1.683	3.85%	159.83%	4.373	7.81%
São João de Meriti	808	1.85%	18.81%	960	1.71%
Seropédica	646	1.48%	-	0	-
Tanguá	0	-	-	462	0.83%
TOTAL	43.728	100.00%	28.03%	55.987	100.00%

Fonte: Ministério das Cidades
Elaboração: Observatório das Metrópoles

O terceiro eixo de expansão corresponde aos municípios da periferia metropolitana, que tiveram um crescimento significativo no número de contratações para o PMCMV na segunda fase do Programa. Foi o caso particularmente dos municípios de Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá e Tanguá, conforme descrito no Gráfico 17.

Gráfico 17. Variação do número de unidades contratadas entre as duas fases do Programa por município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

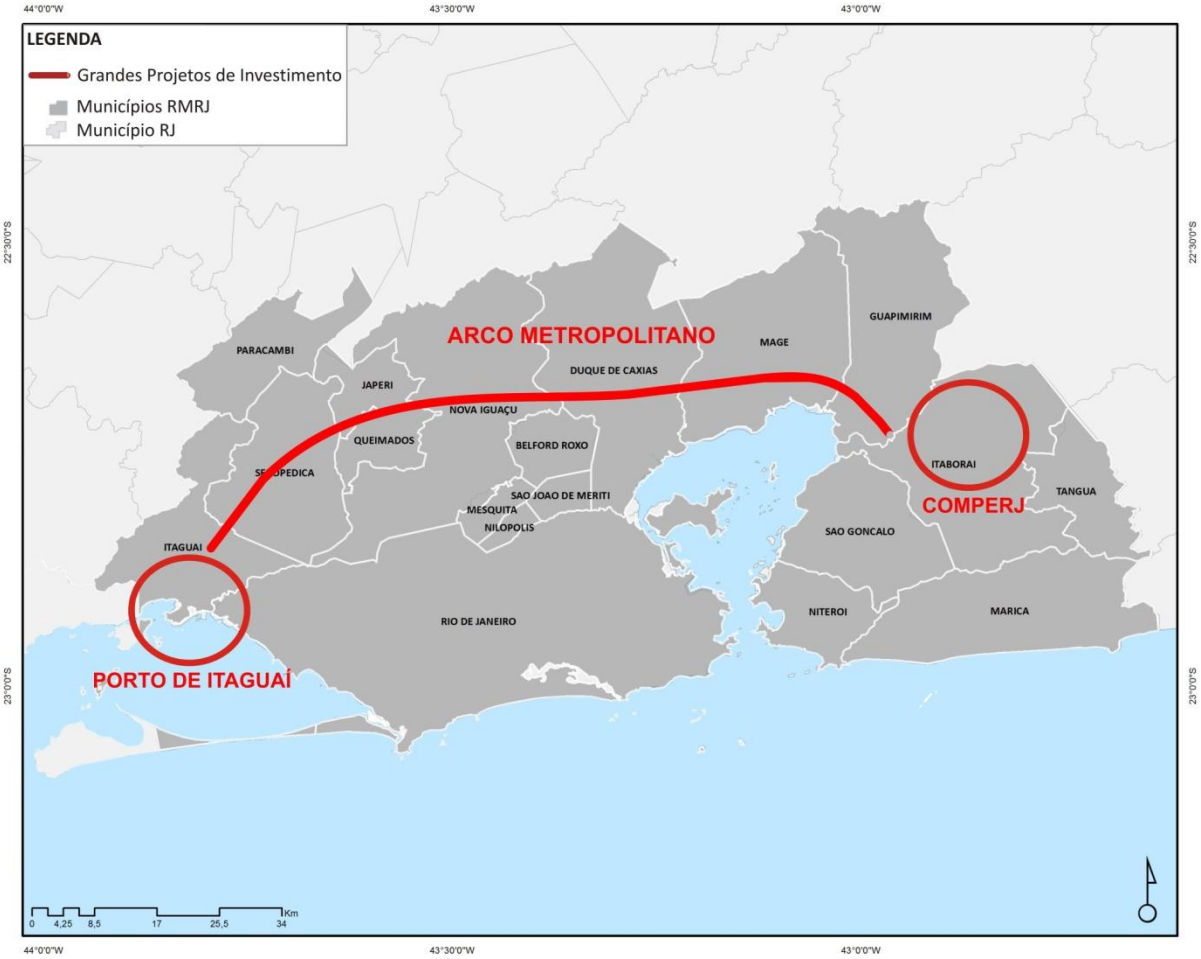


Durante a primeira fase do Programa, a cidade do Rio de Janeiro concentrou ampla maioria das unidades contratadas, estando o restante distribuído basicamente pelos municípios de Belford Roxo, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Queimados e São Gonçalo. Mas a partir da Fase 2, a produção passou por um processo de desconcentração (com perda de participação do município do Rio de Janeiro) que reforçou o protagonismo dos municípios da Baixada Fluminense e do eixo Niterói/São Gonçalo, mas também se expandindo para os municípios de Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá e Tanguá. Estes são municípios menores em termos de população, distantes das áreas mais dinâmicas da RMRJ, de economia restrita, com capacidade administrativa limitada, sendo, inclusive, alguns de emancipação recente, e muitos não conurbados com os demais. A única exceção que merece ser destacada é o caso do município de Queimados que, desde a primeira fase do Programa, vem recebendo conjuntos de grande porte além de ser o município no qual o número de domicílios criados pelo PMCMV terá o maior peso relativo ao número total de domicílios pré-existentes.

A produção nesses municípios é, em sua maioria, destinada para a Faixa 1 e muitos estão sendo diretamente atingidos pelos grandes projetos de investimento atualmente em

curso na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. É o caso do Arco Metropolitano (um semianel rodoviário de integração metropolitana) que cortará os municípios de Itaboraí, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Seropédica e Itaguaí; do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, em construção no município de Itaboraí; além da Companhia Siderúrgica do Atlântico e do Porto de Itaguaí, no limite dos municípios de Itaguaí e Rio de Janeiro (Mapa 14).

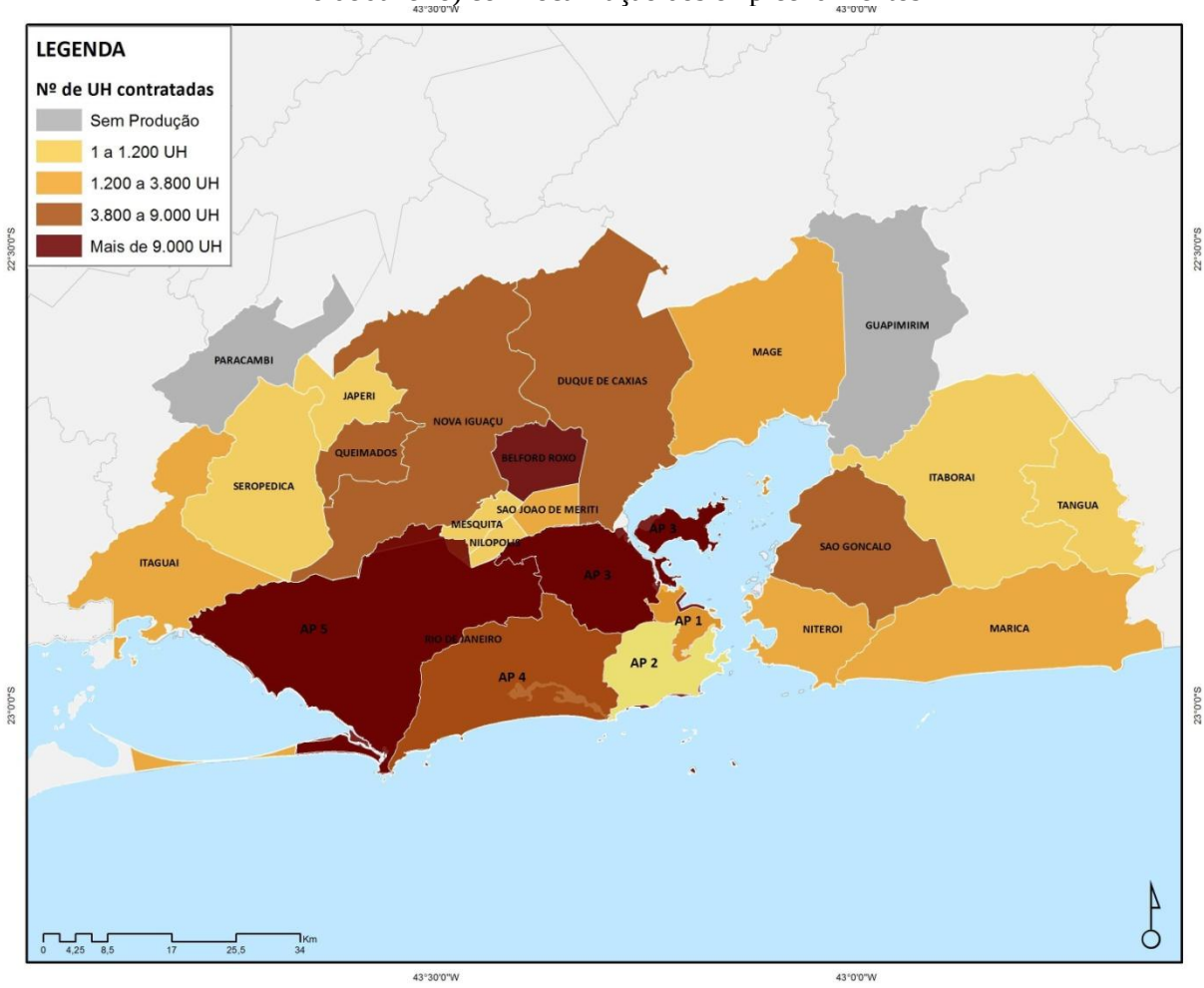
Mapa 14. Localização dos principais grandes projetos de investimento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



A partir da delimitação desses três eixos que foram descritos acima, foi possível identificar também alguns polos que concentraram parte significativa da produção do PMCMV na RMRJ. O mais importante deles (tanto em termos quantitativos quanto qualitativos) é a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, que manteve seu peso ao longo das duas fases do Programa. Cabe citar também o caso da Zona Norte da referida cidade, que se consolidou na segunda fase do Programa como um dos principais polos de concentração de unidades voltadas para famílias enquadradas na a Faixa 2 e na Faixa 3.

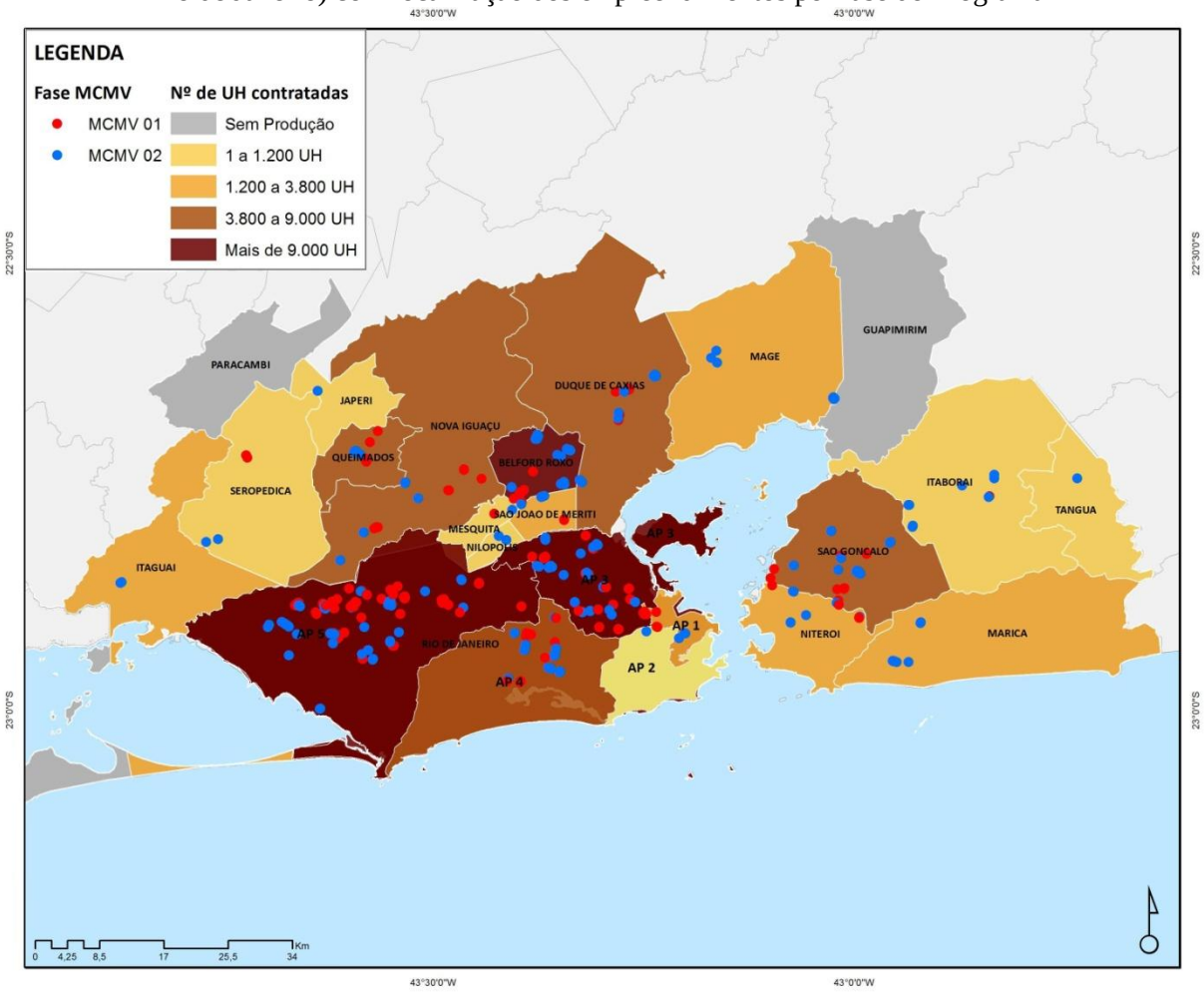
Nos demais municípios da Região Metropolitana, o principal vetor é a Baixada Fluminense (particularmente o município de Belford Roxo), que também se consolida na segunda fase do Programa e se expande para fora do núcleo central desses municípios e para municípios menores do entorno. Ademais, cabe fazer referência também ao polo de São Gonçalo, que além de se consolidar na Fase 2, também se expande para os municípios vizinhos de Itaboraí, Tanguá e Maricá. Esses dados podem ser visualizados no Mapa 16.

Mapa 15. Concentração de Unidades Habitacionais por município da RMRJ (e AP no município do Rio de Janeiro) com localização dos empreendimentos



Elaboração: Observatório das Metrópoles

Mapa 16. Concentração de Unidades Habitacionais por município da RMRJ (e AP no município do Rio de Janeiro) com localização dos empreendimentos por fase do Programa



6.1.3. Inserção urbana

A consolidação desses três eixos de expansão identificados no item anterior envolveu também algumas variações na inserção urbana dos empreendimentos em função da faixa de renda dos beneficiários. Em geral, é possível apontar para um movimento que tende a direcionar a implantação dos empreendimentos voltados à Faixa 1 para áreas mais próximas dos limites da área urbanizada da metrópole e mais carentes em termos infraestrutura, acesso a serviços públicos e opções de transporte. Isso foi verificado no caso da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, na qual os empreendimentos tendem a ser implantados na periferia ou em áreas de expansão, principalmente nas dos bairros de Campo Grande e Santa Cruz.

O mesmo pode ser dito para os empreendimentos dessa faixa localizados nos municípios da Baixada Fluminense (que se encontram relativamente mais longe da área central de Nova Iguaçu – principal centralidade da região – do que os empreendimentos das

Faixas 2 e 3), assim como para os empreendimentos da região de Niterói/São Gonçalo que, em geral, seguem o eixo da Rodovia Niterói-Manilha (BR-101), distanciando-se do centro do município de Niterói. No caso de municípios como Queimados, Japeri ou Seropédica, essa periferização torna-se mais evidente em função da própria inserção periférica desses municípios nas dinâmicas metropolitanas.

Essas diferenças de localização por faixa de renda indicam que duas dinâmicas diferentes estão atravessando a implantação do Programa. A primeira delas diz respeito aos empreendimentos da Faixa 1. Na primeira fase do Programa, 47,27% de toda a produção voltada para essa faixa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro estava concentrada na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, com outras áreas de concentração menores, dispersas por outros pontos da área metropolitana. Na segunda fase do Programa, a produção para a Faixa 1 passa por uma significativa desconcentração fazendo surgir outras áreas de polarização: Belford Roxo (que recebeu 19,22% do total da Faixa 1 de toda a RMRJ); São Gonçalo (que recebeu 12,31% do total da Faixa 1 de toda a RMRJ); além da inserção nos municípios da periferia distante do aglomerado metropolitano, como pode ser observado no Mapa 17.

Esse movimento sugere uma maior facilidade das incorporadoras em criar novas frentes de expansão para a Faixa 1, independentemente dos padrões de urbanização existentes ou mesmo da oferta de infraestrutura ou serviços públicos, algo que não deve ser dissociado da atuação limitada das administrações municipais na definição de parâmetros para regular a implantação dos empreendimentos contratados. Porém, esse movimento guarda também uma relação direta com a forma de distribuição das unidades produzidas para a Faixa 1. No desenho institucional do Programa, o empreendimento é construído e vendido integralmente para a Caixa Econômica Federal que o repassa aos beneficiários selecionados a partir de critérios definidos pelas administrações municipais.

Desta forma, a incorporadora produz com garantia da demanda, não precisando arcar com custos de comercialização e divulgação, além de geralmente se beneficiar com a doação de terrenos, flexibilização das leis urbanísticas ou redução na tributação oferecida pelas administrações municipais. Essas facilidades podem ser uma explicação possível para a migração de grandes empreiteiras como a Odebrecht e a OAS para o PMCMV. Elas possuem um histórico institucional de atuação em grandes obras públicas e dominam técnicas construtivas e de organização do canteiro de obras que facilitam a *estandardização* da produção. Além disso, elas não precisam dominar as dinâmicas do mercado imobiliário local nem investir em elementos que agreguem qualidade estética/arquitetônica/construtiva aos

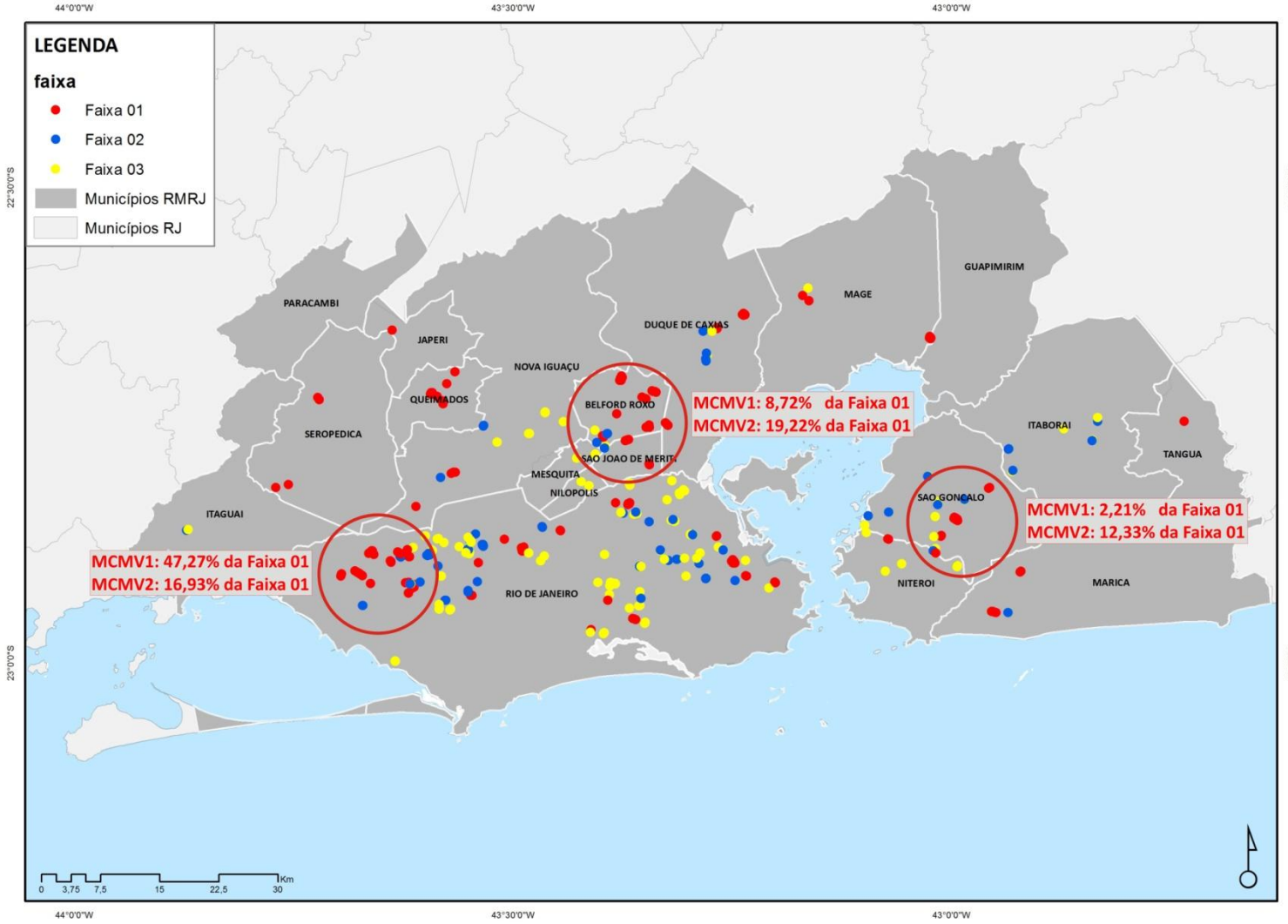
empreendimentos. Essa hipótese pode ser estendida para as construtoras que se especializaram em produzir para a Faixa 1, como é o caso da Construtora EMCCAMP S/A, detentora do maior número de unidades contratadas para o programa na Região Metropolitana (11,7% do total).

A implantação dos empreendimentos voltados para a Faixa 2 e a Faixa 3 vem apresentando uma dinâmica diferente. Ao comparar a localização dos empreendimentos contratados na primeira fase do Programa com os empreendimentos contratados na segunda, não houve a formação de novas frentes de expansão ou concentração, apenas a consolidação das já existentes.

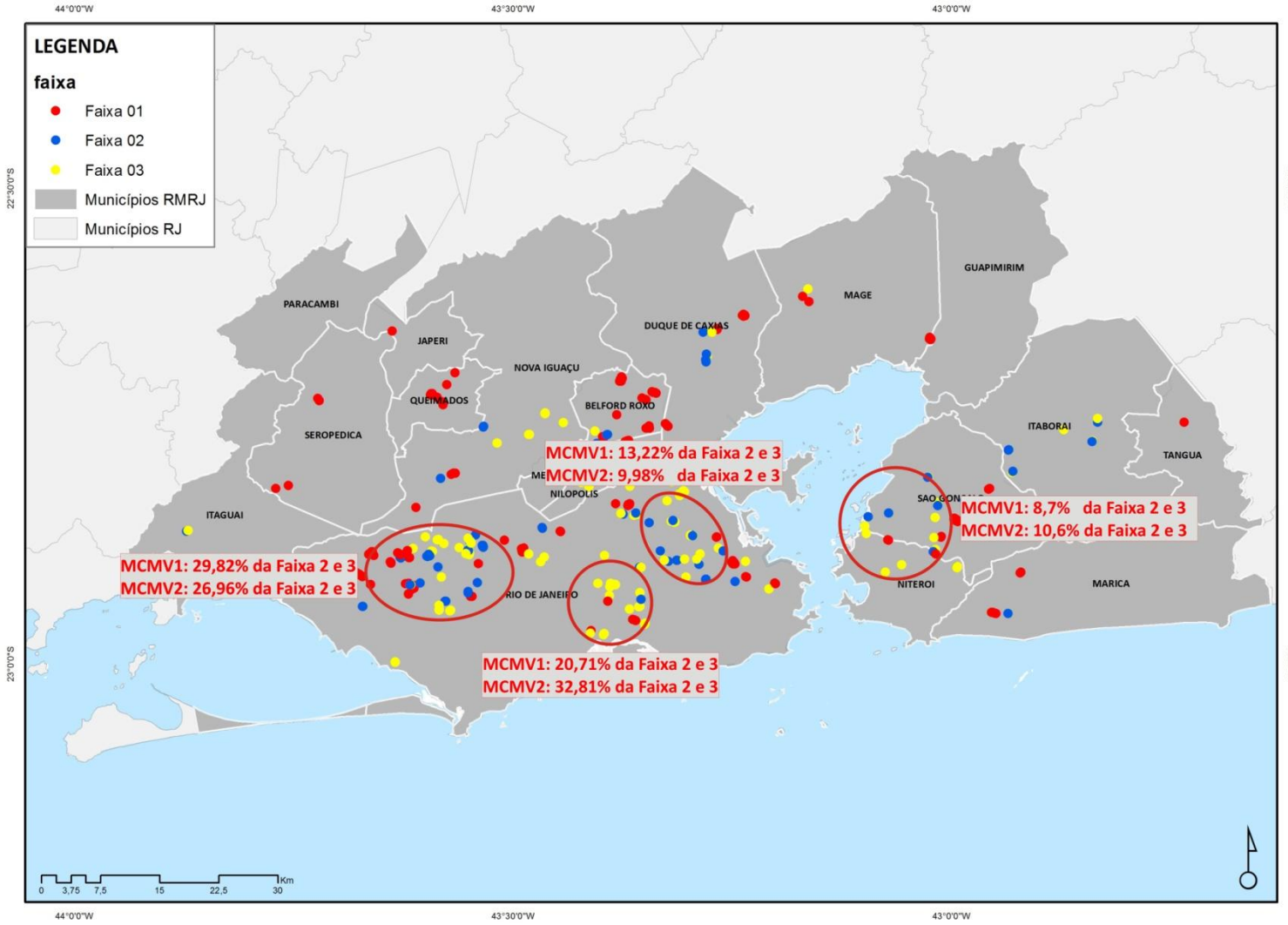
Na Fase 1, foi possível identificar quatro áreas de concentração de unidades voltadas para essas faixas: a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro; a região de Jacarepaguá; a Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro; além do eixo São Gonçalo/Niterói. Na Fase 2 essas quatro áreas permanecem os principais focos de concentração das Faixas 2 e 3, destacando a Zona Norte carioca, que recebeu 32,81% das unidades contratadas, tornando-se, assim, o principal polo de concentração (Mapa 18).

Outra característica é a inserção dos empreendimentos voltados para a Faixa 2 e Faixa 3 em áreas de urbanização mais consolidada, algo que também pode ser relacionado com a forma de distribuição das unidades habitacionais produzidas para essas faixas. Aqui, as incorporadoras produzem os empreendimentos e precisam vendê-los no mercado imobiliário local para possíveis interessados que os adquirem através de financiamentos via FGTS e ainda podem receber subsídios parciais que variam de acordo com a renda da família. Isso torna a produção para a Faixa 2 e Faixa 3 relativamente mais dependente da demanda do que a produção para a Faixa 1, levando as incorporadoras a apostar em melhores localizações dentro da cidade.

Mapa 17. Distribuição dos empreendimentos contratados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro por faixa de renda. Destaque para a evolução das áreas de concentração da Faixa 01 entre a fase 1 do MCMV e ao fase 2 do Programa



Mapa 18. Distribuição dos empreendimentos contratados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro por faixa de renda. Destaque para a evolução das áreas de concentração das Faixas 02 e 03 entre a fase 1 do MCMV e a fase 2 do Programa



6.1.4. Índice de Bem-Estar Urbano

As diferenças nos padrões de urbanização estão aqui sendo avaliadas a partir dos resultados do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles no ano de 2013 a partir dos dados de Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

Ele foi dividido em cinco dimensões: *Mobilidade Urbana (D1)*, que avalia o tempo de deslocamento casa-trabalho das pessoas ocupadas por domicílio; *Condições Ambientais Urbanas (D2)*, que avalia a existência de arborização, esgoto a céu aberto e lixo acumulado no entorno dos domicílios; *Condições Habitacionais Urbanas (D3)*, que avalia as condições de moradia a partir dos indicadores aglomerado subnormal, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro e material da parede dos domicílios; *Atendimento a Serviços Coletivos Urbanos (D4)* que avalia o atendimento adequado de água, esgoto, energia, coleta de lixo; e *Infraestrutura Urbana (D5)*, que avalia se no entorno dos empreendimentos há iluminação pública, pavimentação, calçada, meio-fio, boca de lobo, rampa para cadeirantes e identificação do logradouro. Os resultados de cada uma dessas dimensões foram transformados em uma escala que vai de 0 (correspondente ao pior valor) a 1 (correspondente ao melhor nível possível), que, por sua vez, foi dividida em cinco faixas conforme descrito nas tabelas seguintes[79].

Essas cinco dimensões nos permitiram avaliar as condições pré-existentes das áreas que vêm recebendo desde 2009 os empreendimentos contratados pelo PMCMV e verificar algumas diferenças entre elas. Em geral, há uma diferença evidente entre as áreas que irão receber os empreendimentos destinados às famílias enquadradas na Faixa 1 e na Faixa 3. Já os índices da Faixa 2 ocupam uma posição intermediária, variando sua aproximação entre os dois polos dependendo da dimensão que esteja em questão (Tabela 42).

Tabela 42. Distribuição dos empreendimentos contratados na RMRJ em cada Faixa de Renda pelas cinco faixas de cada dimensão calculada para o Índice de Bem-Estar Urbano.

Componente	**Faixa de renda**	**Resultado do IBEU**				
		Menor que 0.501	**Entre 0.501 e 0.700**	**Entre 0.701 e 0.800**	**Entre 0.801 e 0.900**	**Entre 0.901 e 1.0**
Mobilidade Urbana	**faixa 1**	79,43%	9,14%	4,00%	7,43%	0,00%
	faixa 2	72,15%	20,25%	5,06%	2,53%	0,00%
	faixa 3	47,83%	40,00%	9,57%	1,74%	0,87%

[79] Para descrição completa da metodologia do IBEU e resultados obtidos ver: Ribeiro e Ribeiro (2013).

Componente	Faixa de renda	Resultado do IBEU				
		Menor que 0.501	Entre 0.501 e 0.700	Entre 0.701 e 0.800	Entre 0.801 e 0.900	Entre 0.901 e 1.0
Condições Ambientais Urbanas	faixa 1	12,57%	64,57%	22,86%	0,00%	0,00%
	faixa 2	29,71%	33,14%	32,00%	4,57%	0,57%
	faixa 3	21,52%	20,25%	24,05%	18,99%	15,19%
Condições Habitacionais Urbanas	faixa 1	4,35%	16,52%	17,39%	40,00%	21,74%
	faixa 2	18,99%	35,44%	25,32%	11,39%	8,86%
	faixa 3	1,74%	27,83%	40,00%	23,48%	6,96%
Atendimento a Serviços Coletivos Urbanos	faixa 1	29,71%	33,14%	32,00%	4,57%	0,57%
	faixa 2	21,52%	20,25%	24,05%	18,99%	15,19%
	faixa 3	4,35%	16,52%	17,39%	40,00%	21,74%
Infraestrutura Urbana	faixa 1	48,30%	39,20%	11,36%	0,57%	0,57%
	faixa 2	37,97%	22,78%	22,78%	15,19%	1,27%
	faixa 3	13,56%	21,19%	37,29%	25,42%	2,54%

A *Mobilidade Urbana* é o índice mais crítico para todas as faixas de renda. Em geral, a ampla maioria dos empreendimentos do Programa foi implantada em áreas onde os moradores já enfrentam grandes tempos de deslocamento nos trajetos casa-trabalho. Porém, quando são avaliadas as possibilidades de acesso às redes de transporte, algumas diferenças entre as faixas de renda aparecem.

Em pesquisa realizada por Barandier Junior (2012) sobre a relação mantida entre a localização dos empreendimentos financiados pelo PMCMV no município do Rio de Janeiro e o acesso às redes de transporte público municipal e estadual, o autor coloca que todas as unidades produzidas pelo Programa na cidade têm acesso à rede de transporte (ônibus, trem, metro, barca), apesar de tratar-se de um acesso diferenciado em função da faixa de renda do beneficiário. Enquanto 89,5% das unidades produzidas para a Faixa 3 estão a menos de cinco minutos de caminhada de algum ponto ou estação, para a Faixa 1, esse percentual cai para 39,2%.

O mesmo ocorre quando se avalia as diferenças por Área de Planejamento: isto é, quanto mais afastada da área central da cidade seja tal área, pior passa a ser a sua condição de acesso à rede de transporte público (Mapa 19). Enquanto praticamente todas as unidades produzidas na região central (Área de Planejamento 1) e Zona Norte (Área de Planejamento 3) estão a menos de 10 minutos de caminhada de algum ponto ou estação, esse percentual cai

para 86% na Área de Planejamento 4 e 67% na zona Oeste (Área de Planejamento 5). Vale destacar que na Zona Oeste, todas as unidades produzidas para a Faixa 3 estão localizadas a menos de 10 minutos de algum ponto ou estação, enquanto as unidades destinadas às outras faixas chegam a se localizar a mais de 20 minutos de caminhada de algum ponto ou estação.

Essas desigualdades em relação ao acesso a transporte também estão presentes no acesso às redes de infraestrutura. Segundo dados organizados por Brito e Quintslr (2014), em alguns municípios com produção significativa para o PMCMV como Belford Roxo, São Gonçalo e Duque de Caxias, a população atendida por rede de esgoto fica em torno dos 40% e o índice de atendimento por rede de água não ultrapassa os 85%.

Além disso, o sistema de abastecimento de água que atende a região da Baixada Fluminense possui uma série de limitações na captação e reservação, sem mencionar problemas estruturais e de manutenção que comprometem o abastecimento e a qualidade da água mesmo nas áreas que possuem acesso às redes de abastecimento. Considerando que parte significativa dos empreendimentos da Faixa 1 tende a estar localizada em áreas de expansão urbana desses municípios, é possível supor que sua implantação agrave tais problemas tanto em função da nova demanda gerada pelos moradores quanto pelas novas ocupações no entorno que esses empreendimentos potencializam. Como já assinalado na análise do Eixo 1, por conta das dificuldades de abastecimento, os novos empreendimentos estão tendo que cumprir exigências maiores de armazenamento de água e, ainda, que arcar com custos de manutenção de estações locais de tratamento de esgotos.

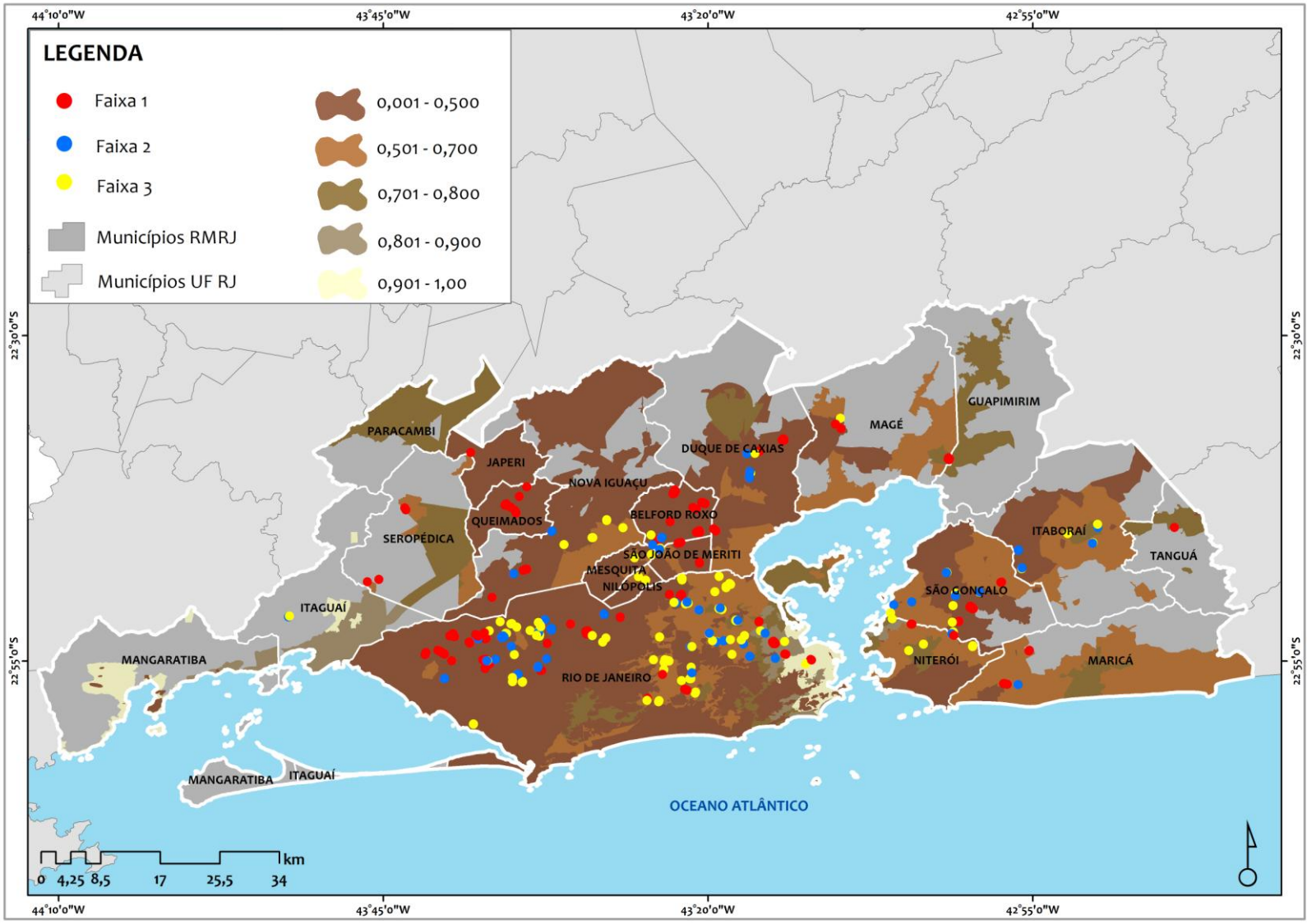
Nos municípios da periferia metropolitana, esses problemas em geral são mais evidentes. Segundo Brito e Quintslr (2014), municípios como Magé e Maricá, que contrataram mais de 2.000 unidades habitacionais pelo Programa, têm, respectivamente, 79,4% e 56,5% da população com acesso à rede de água, e apenas 42,7% e 12,8% da população, respectivamente, com acesso a rede de esgoto.

Já no caso do município de Queimados (o sétimo com mais contratações no Estado), as autoras relatam que em muitas áreas da cidade, os moradores ainda precisam recorrer a formas de abastecimento alternativas à rede formal, inclusive no bairro Jardim da Fonte, que é vizinho ao principal foco de contração de empreendimentos construídos no município para a Faixa 1 do Programa.

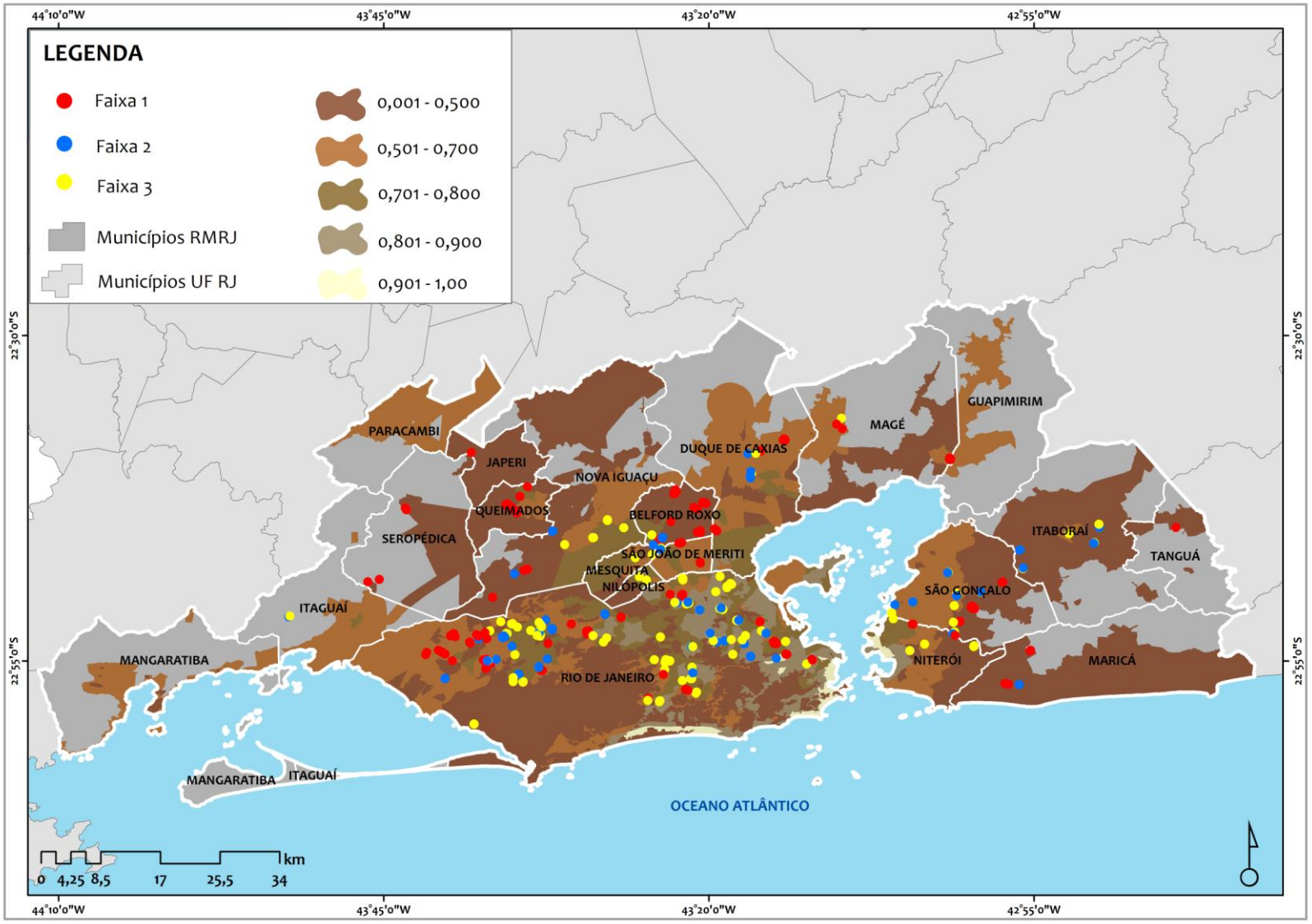
A carência de infraestrutura que marca as regiões que contempladas por empreendimentos do PMCMV também está presente nos resultados da *Dimensão Infraestrutura Urbana* do IBEU, que mostram que quase metade dos empreendimentos da

Faixa 1 está sendo implantada em áreas apresentaram os piores índices, como se pode visualizar no Mapa 20. O Mapa 21, o Mapa 22 e o Mapa 23 *espacializam* as outras três dimensões do IBEU, isto é: *Condições Ambientais Urbanas*, *Condições Habitacionais Urbanas* e *Atendimento a Serviços Coletivos Urbanos*, respectivamente**.**

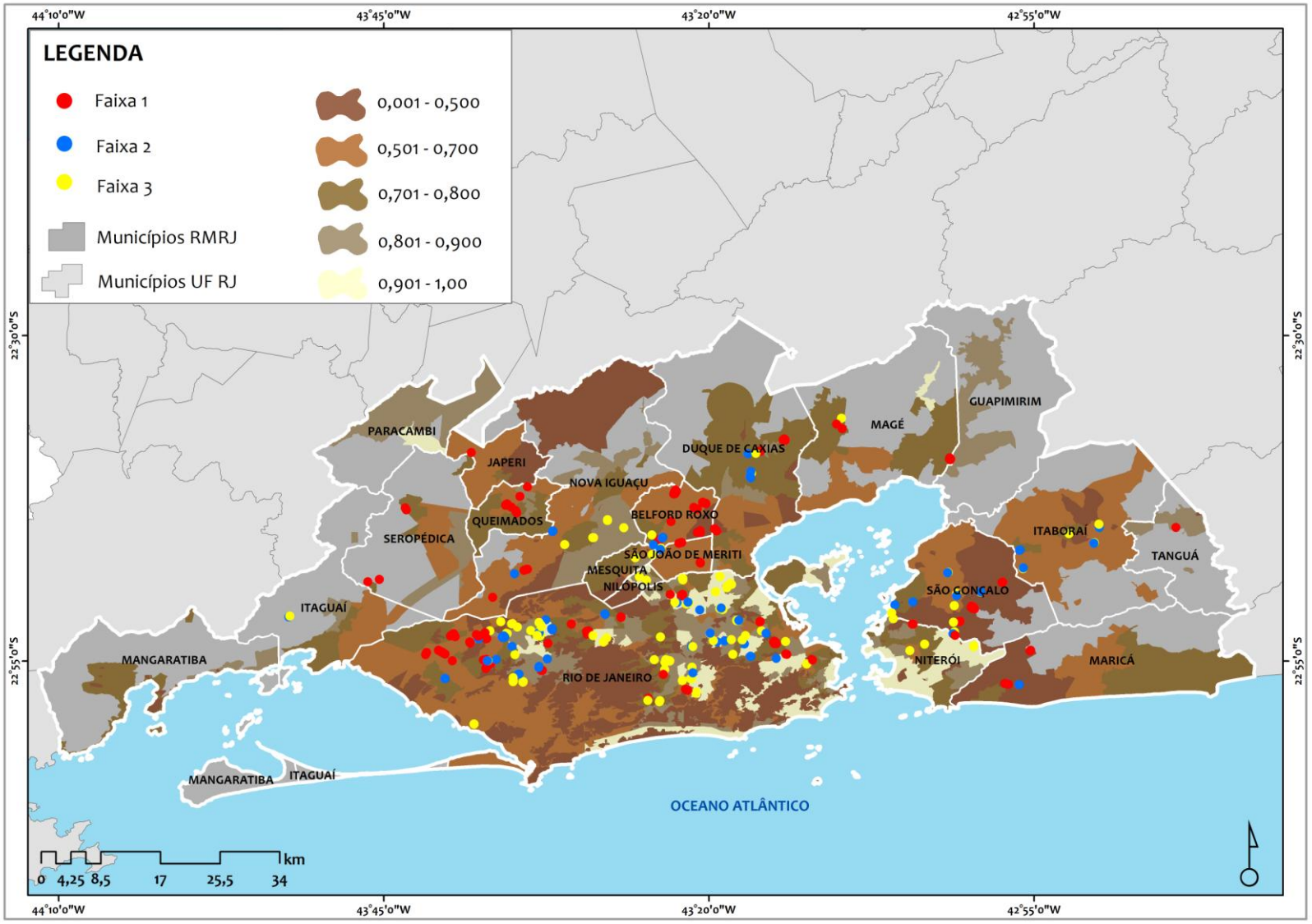
Mapa 19. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Mobilidade Urbana do IBEU**



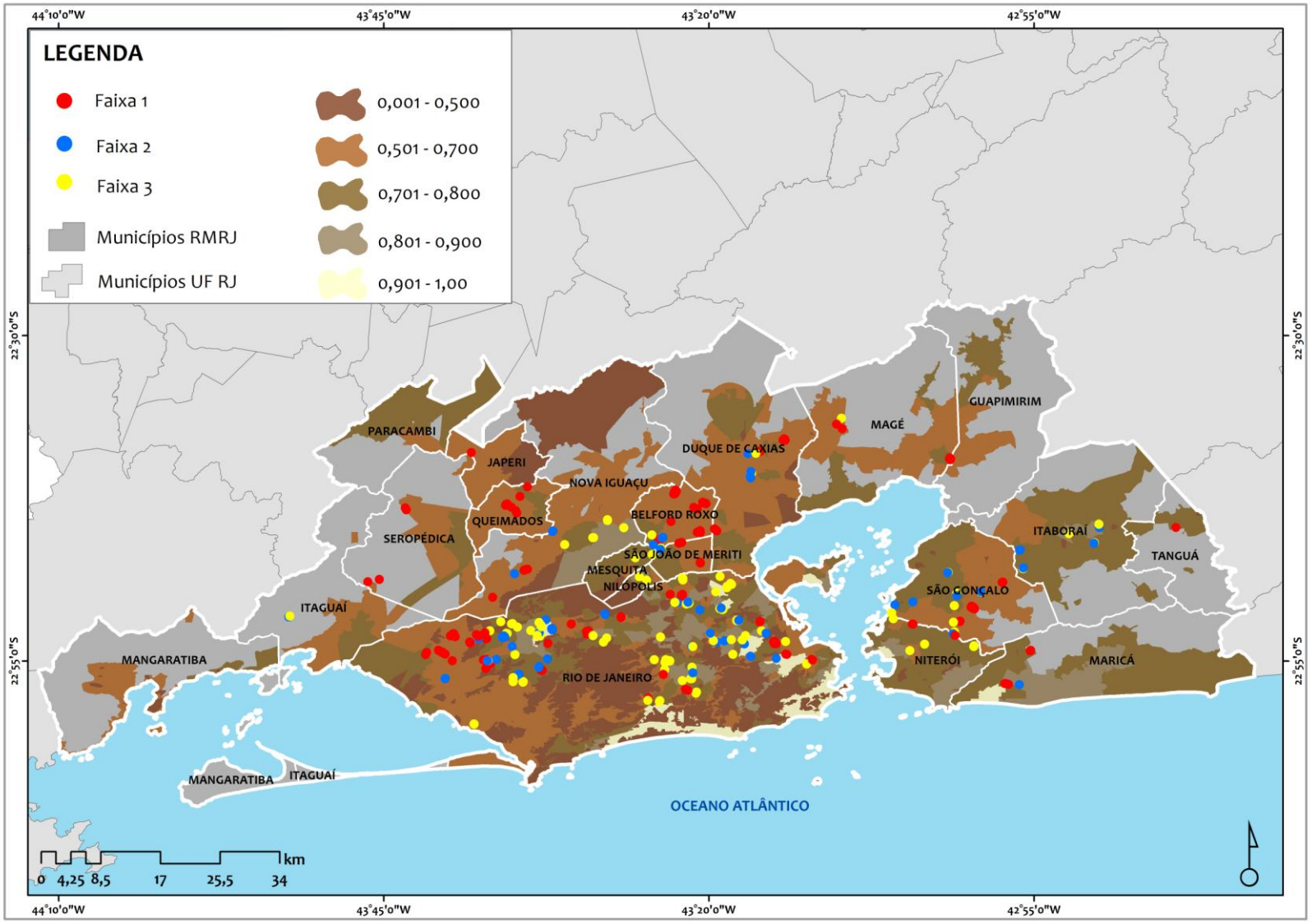
Mapa 20. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Infraestrutura Urbana do IBEU**



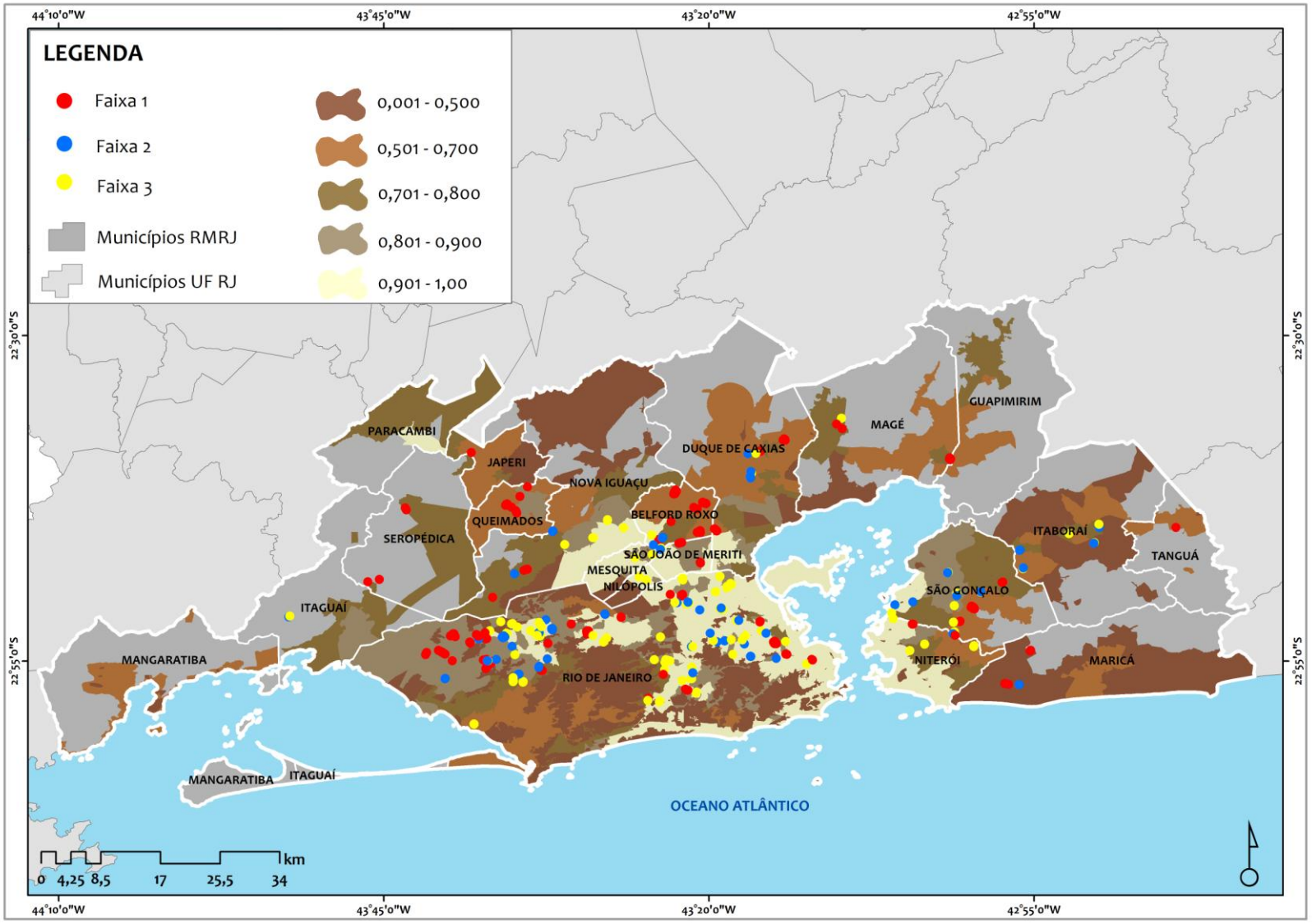
Mapa 21. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Condições Ambientais Urbanas do IBEU**



Mapa 22. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Condições Habitacionais Urbanas do IBEU**



Mapa 23. Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação com a dimensão **Atendimento a Serviços Coletivos Urbanos do IBEU**



Essas insuficiências no acesso às redes de infraestrutura e os resultados ruins apresentados pelos indicadores do IBEU, principalmente nas áreas destinadas às famílias da Faixa 1, mostram que a implementação do PMCMV vem contribuindo para reforçar os processos de segregação socioterritorial que marcam a estruturação da RMRJ. As famílias de baixa renda seguem sendo deslocadas para áreas que já apresentavam previamente uma série de carências a ser resolvida, além de problemas no acesso ao transporte público ou mesmo na oferta de serviços públicos de qualidade conforme será explicitado mais adiante no texto. Cabe ressaltar que o transporte precário também dificulta os deslocamentos intermunicipais e intramunicipais dos moradores, e, consequentemente, o acesso aos postos de trabalho, centros de comércio e serviços ou mesmo aos antigos locais de moradia onde grande parte dos moradores ainda mantém vínculos sociais e familiares. Essa questão fica mais evidente no caso dos empreendimentos localizados no limite urbanizado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro.

As diferenças verificadas entre os índices apresentados pelos indicadores do IBEU para as áreas que estão recebendo os empreendimentos da Faixa 1 e as Faixas 2 e 3, explicitam que no PMCVM, famílias com rendimentos diferenciados também acessam localizações com padrões de urbanização diferenciados. Algo que em si só já é uma questão a ser problematizada no âmbito de um programa habitacional que deveria favorecer a integração das famílias mais vulneráveis às dinâmicas urbanas e às áreas mais favoráveis para o desenvolvimento de atividades econômicas, de sociabilidade ou de lazer. Essa questão ganha ainda mais notoriedade e problemática quando avaliados os indicadores socioeconômicos das áreas onde estão sendo implantados os empreendimentos do Programa.

6.2. TEMA II - ANÁLISE NA ESCALA DO MUNICÍPIO

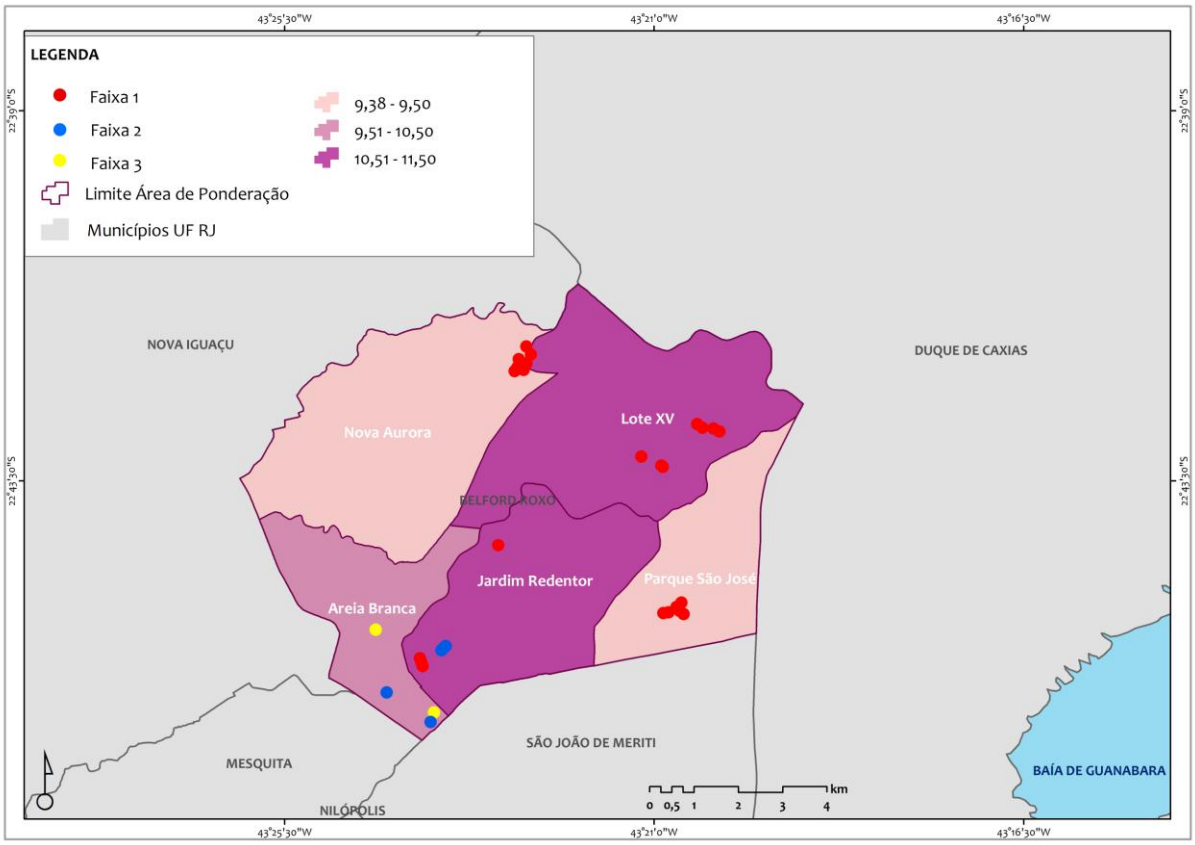
Ao sobrepormos a localização dos empreendimentos contratados nos três municípios analisados em nossos estudos de caso com algumas variáveis extraídas do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, é possível ver novamente que as áreas contempladas por empreendimentos da Faixa 1 tendem a apresentar os piores índices. Para verificar essas diferenças, algumas variáveis relativas à escolaridade, emprego e renda foram *espacializadas* com o auxílio de *softwares* de geoprocessamento.

No caso do município de Belford Roxo, as diferenças são menos evidentes, pois trata-se de um município que possui um perfil socioeconômico relativamente homogêneo. Os empreendimentos voltados para a Faixa 2 e Faixa 3 estão localizados próximos à área central

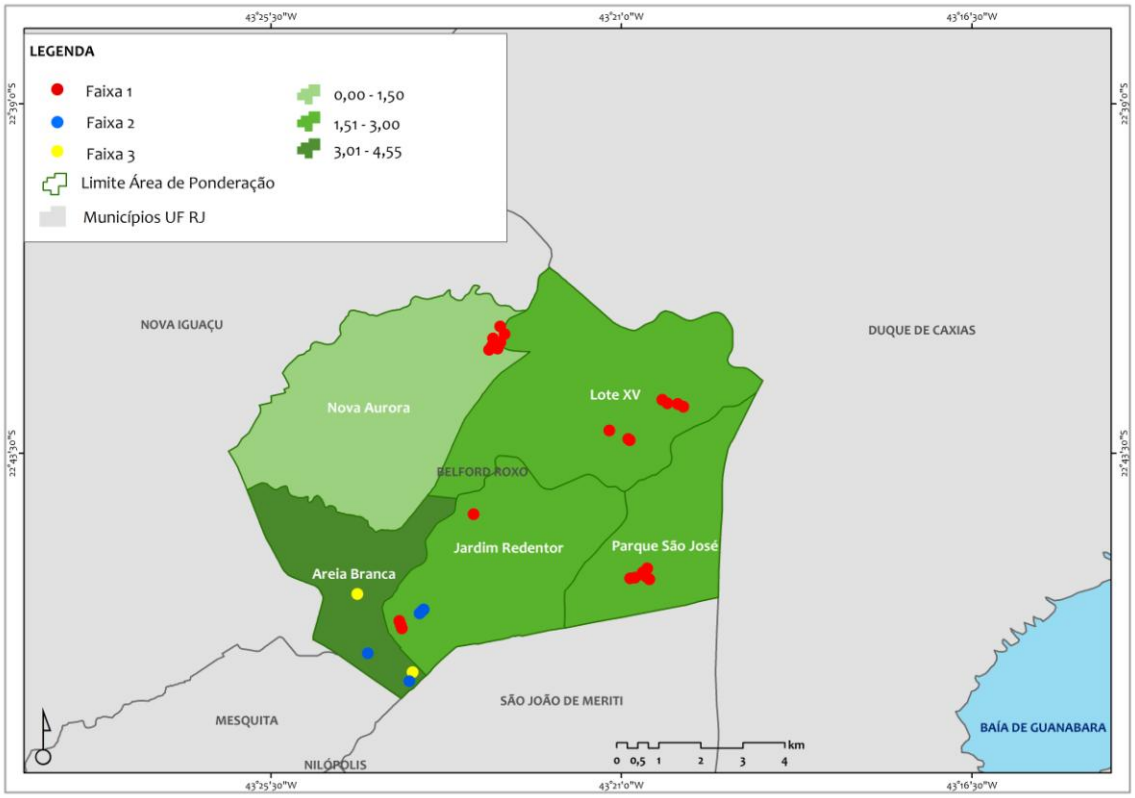
do município e aos principais acessos que o integram os demais municípios da Região Metropolitana, enquanto os da Faixa 1 ocupam os bairros mais distantes nas áreas de expansão urbana. A taxa de desocupados tem pouca variação, ficando entre 9,38% e 11,50%, semelhante ao percentual de pessoas com nível superior completo (0% e 4,55%) ou das famílias com renda mensal familiar acima de 5 salários-mínimos mensais (0,4% e 2,13%).

As diferenças de renda ficaram mais evidentes quando avaliadas as famílias com rendimento mensal de até 1 salário-mínimo, que tendem a estar mais concentradas nas Áreas de Ponderação ou Áreas de Expansão Domiciliar (AED)'s situadas fora da área central do município. No caso de Queimados os resultados foram semelhantes. O município também é bastante homogêneo em termos de renda, ocupação e escolaridade, com a diferença de que este só contratou empreendimentos para a Faixa 1 e localizados em área de expansão urbana. Esses dados podem ser visualizados nos mapas seguintes:

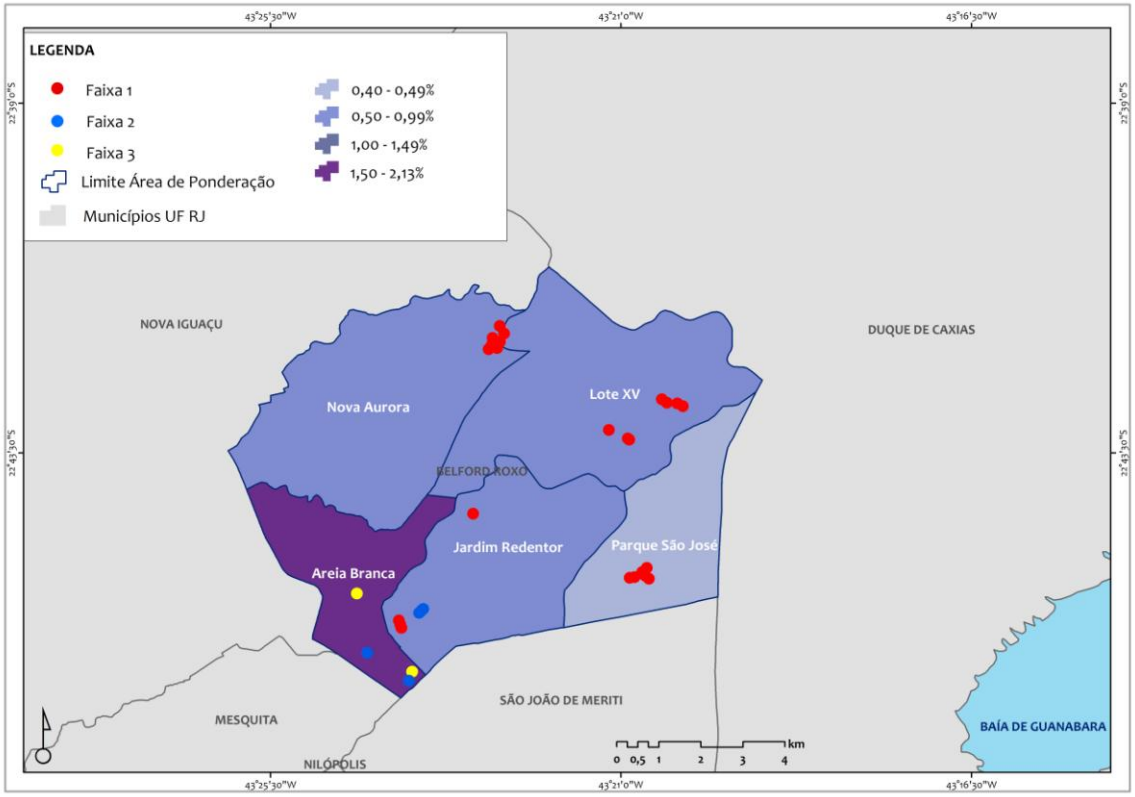
Mapa 24. Mapa com distribuição do percentual de desocupados dentre as Pessoas Economicamente Ativas por AED no município de Belford Roxo



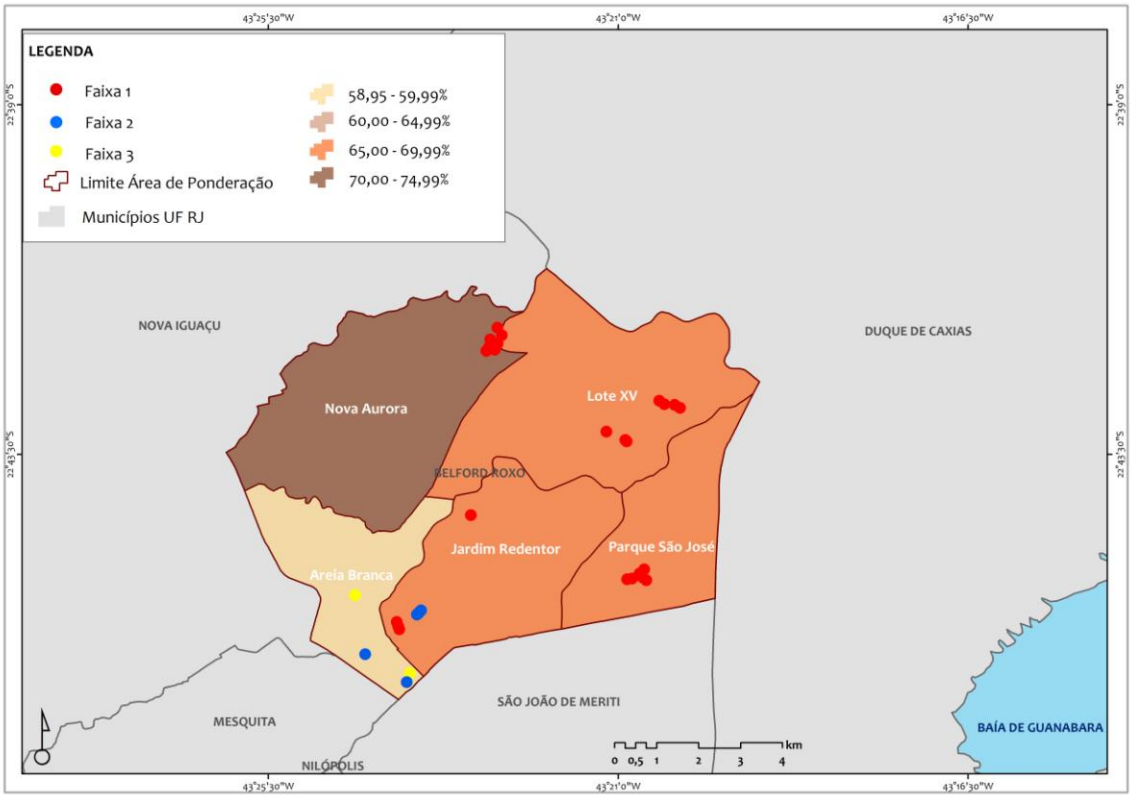
Mapa 25. Mapa com distribuição do percentual de pessoas com nível superior por AED no município de Belford Roxo



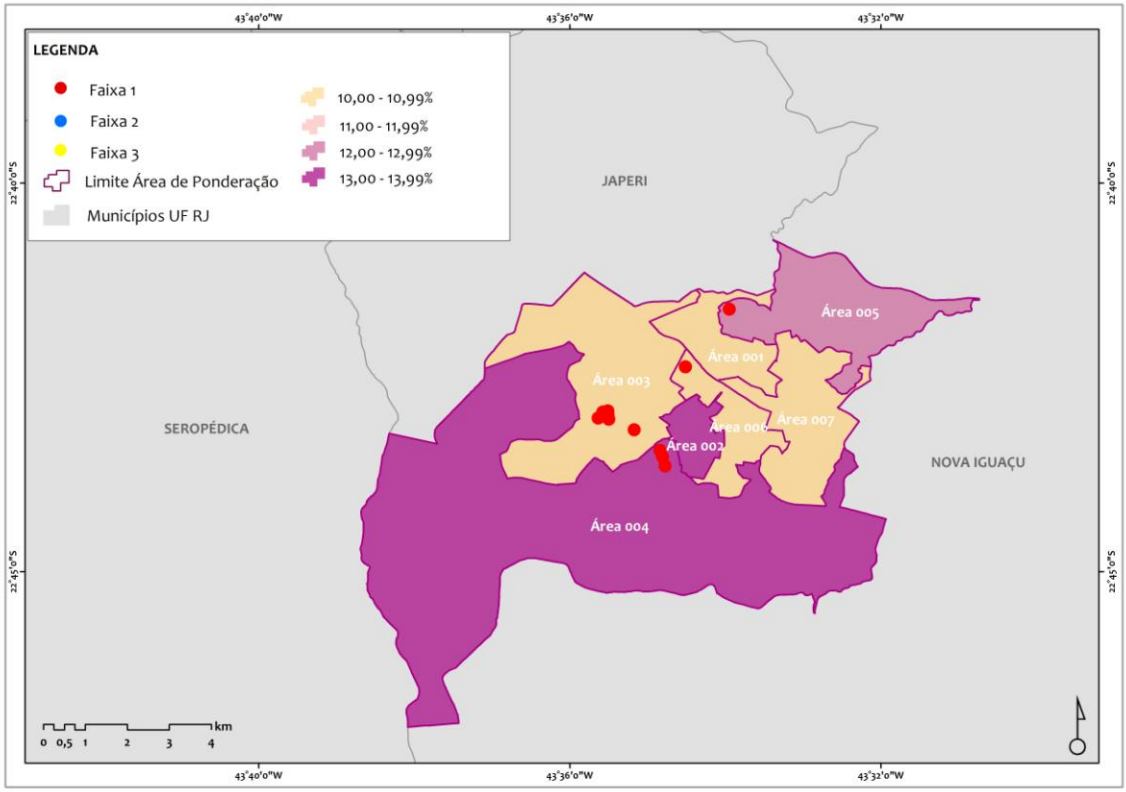
Mapa 26. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento acima de 5 SM por AED no município de Belford Roxo



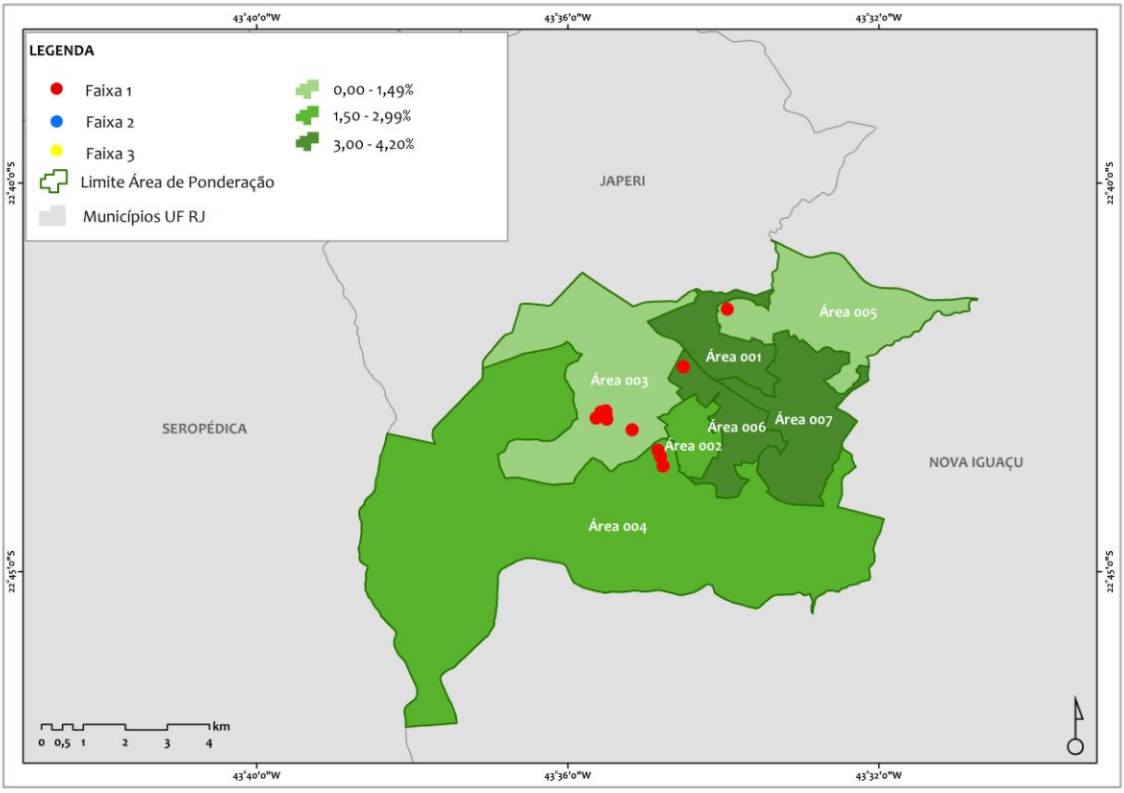
Mapa 27. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento até 1 SM por AED no município de Belford Roxo



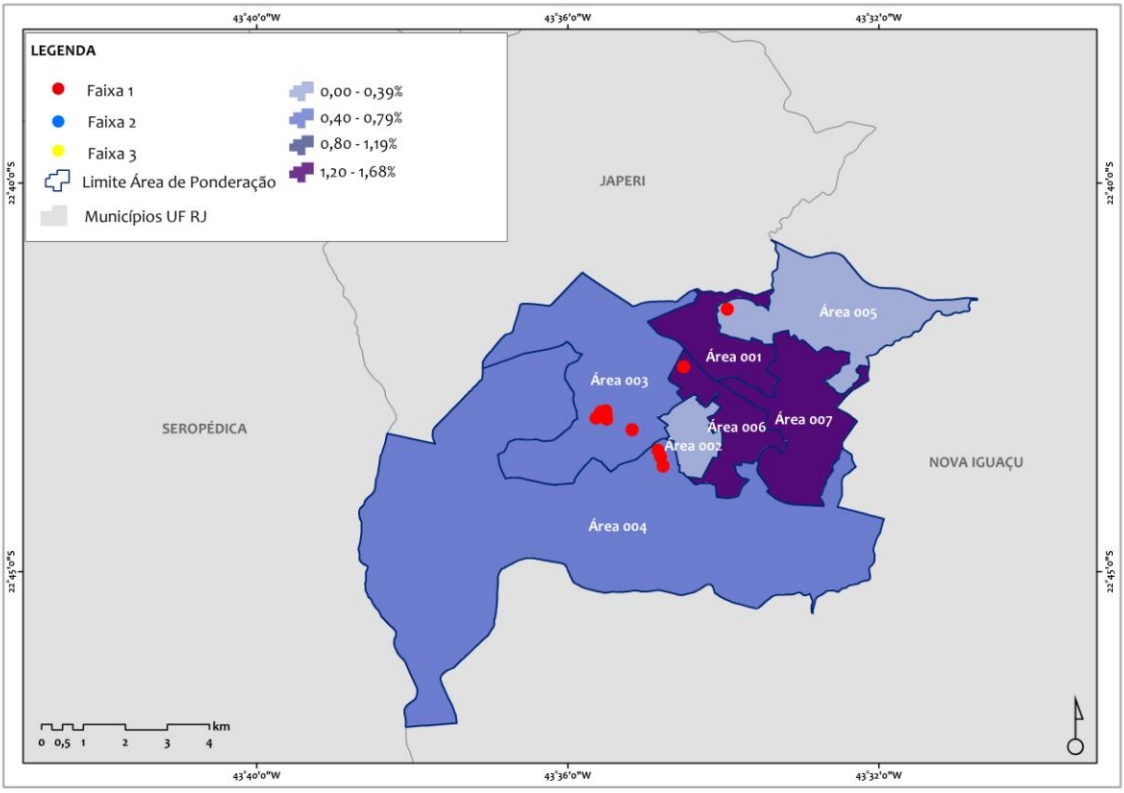
Mapa 28. Mapa com distribuição do percentual de desocupados dentre as Pessoas Economicamente Ativas por AED no município de Queimados



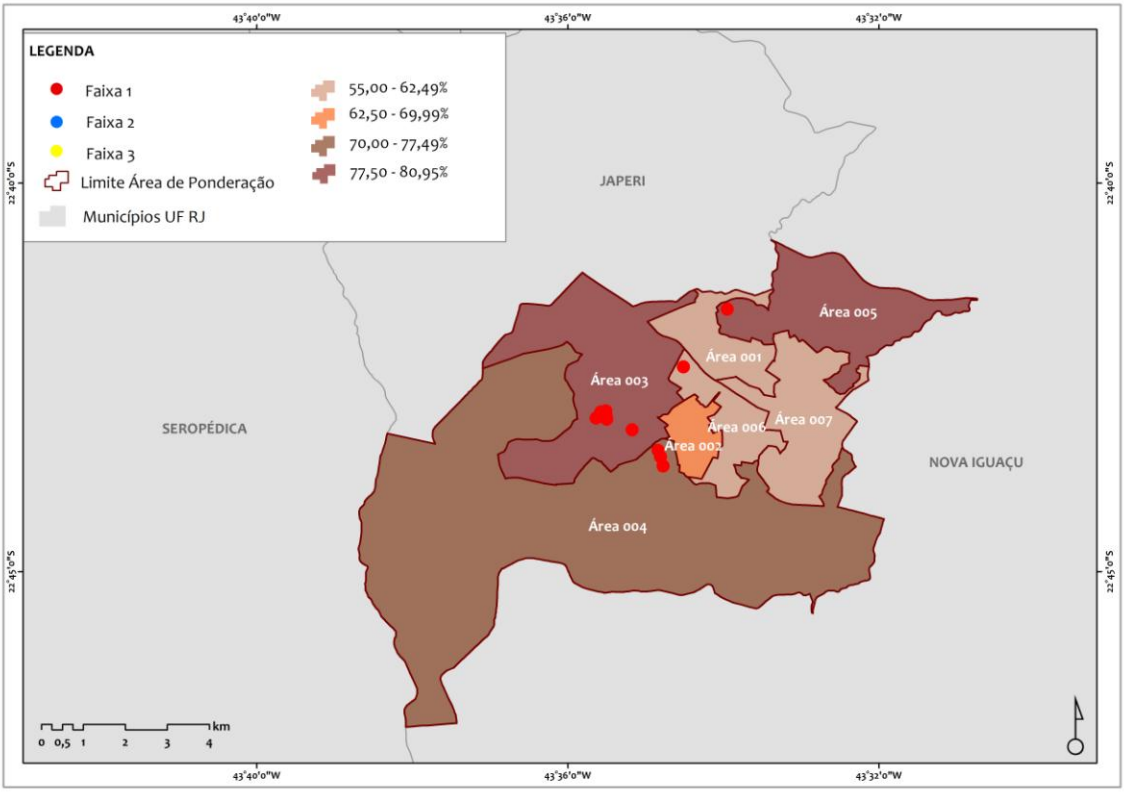
Mapa 29. Mapa com distribuição do percentual de pessoas com nível superior por AED no município de Queimados



Mapa 30. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento acima de 5 SM por AED no município de Queimados



Mapa 31. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento até 1 SM por AED no município de Queimados

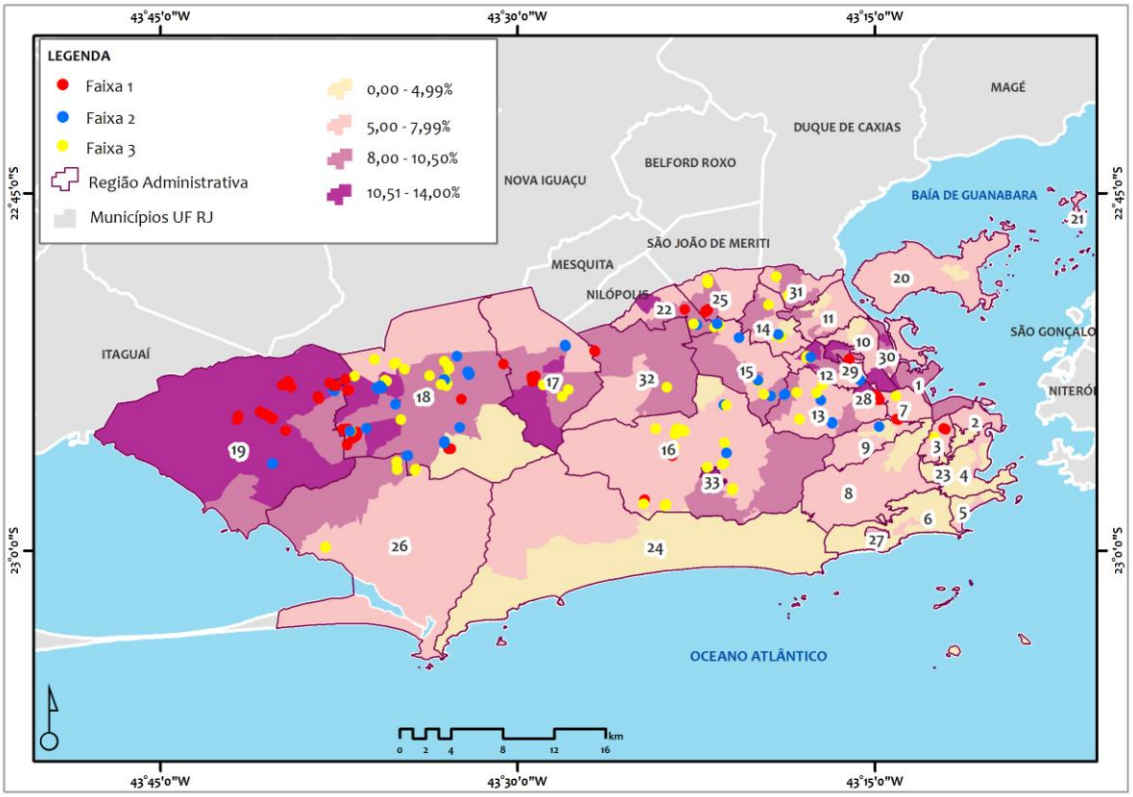


O caso do município do Rio de Janeiro já apresenta uma complexidade maior em termos da distribuição desses indicadores socioeconômicos. Há um corte de renda que marca uma diferença significativa entre os bairros da Zona Sul do Rio e de parte da região da Baixada de Jacarepaguá com o restante da cidade. São áreas que também apresentaram os melhores índices nos indicadores do IBEU e onde praticamente não há contratações para o PMCMV, com a exceção de alguns empreendimentos voltados para a Faixa 3. Esse corte se repete também nos outros indicadores relativos à escolaridade e trabalho.

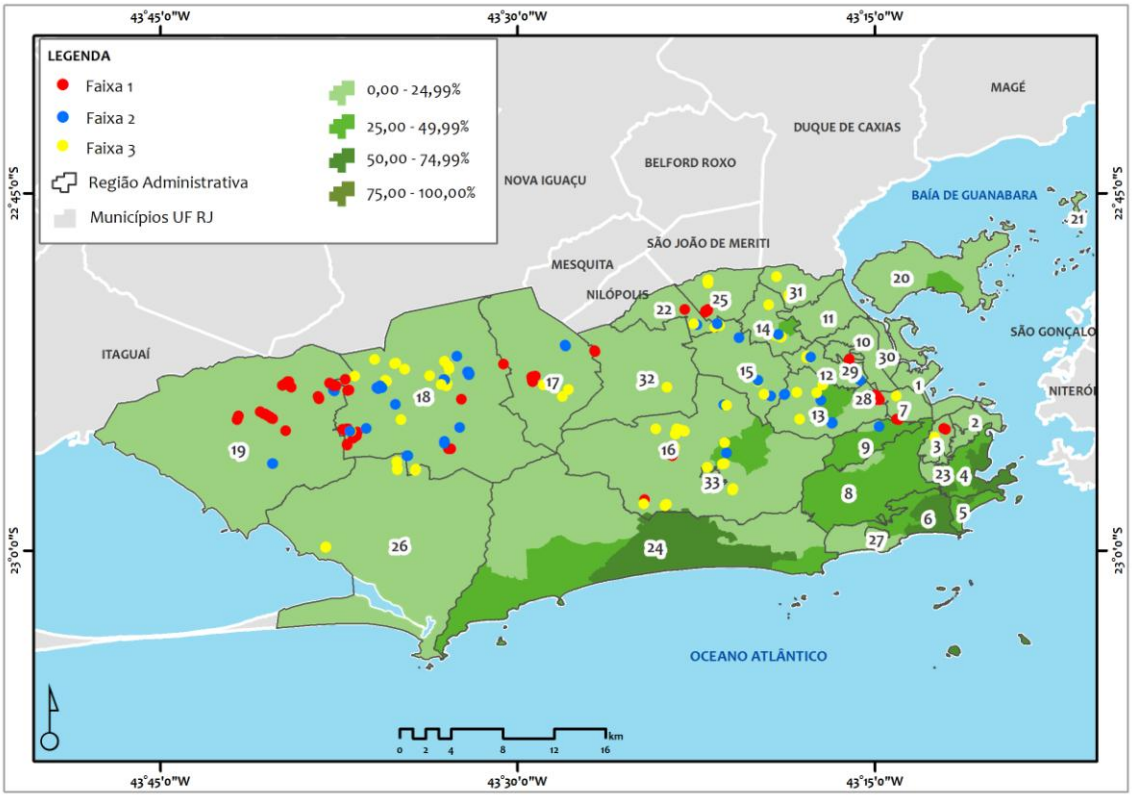
Cabe destacar o bairro de Santa Cruz, na Zona Oeste da cidade, que tem um volume significativo de contratações para a Faixa 1 do PMCMV, apresentando altos índices de desocupação entre seus moradores (Mapa 32) e dispondo de parte significativa de suas famílias com rendimento mensal de até 1 salário-mínimo (Mapa 35). Esse panorama nos leva novamente a sugerir, a título de hipótese, que o Programa está atuando na reprodução das desigualdades socioespaciais da RMRJ. Inclusive quando sobreposta a localização de todas as unidades contratadas com a distribuição do rendimento nominal mensal domiciliar médio, vemos que nenhum dos principais eixos de expansão do Programa estão nas áreas que

apresentam as melhores médias (Mapa 37). Outros dados podem ser visualizados nos mapas seguintes.

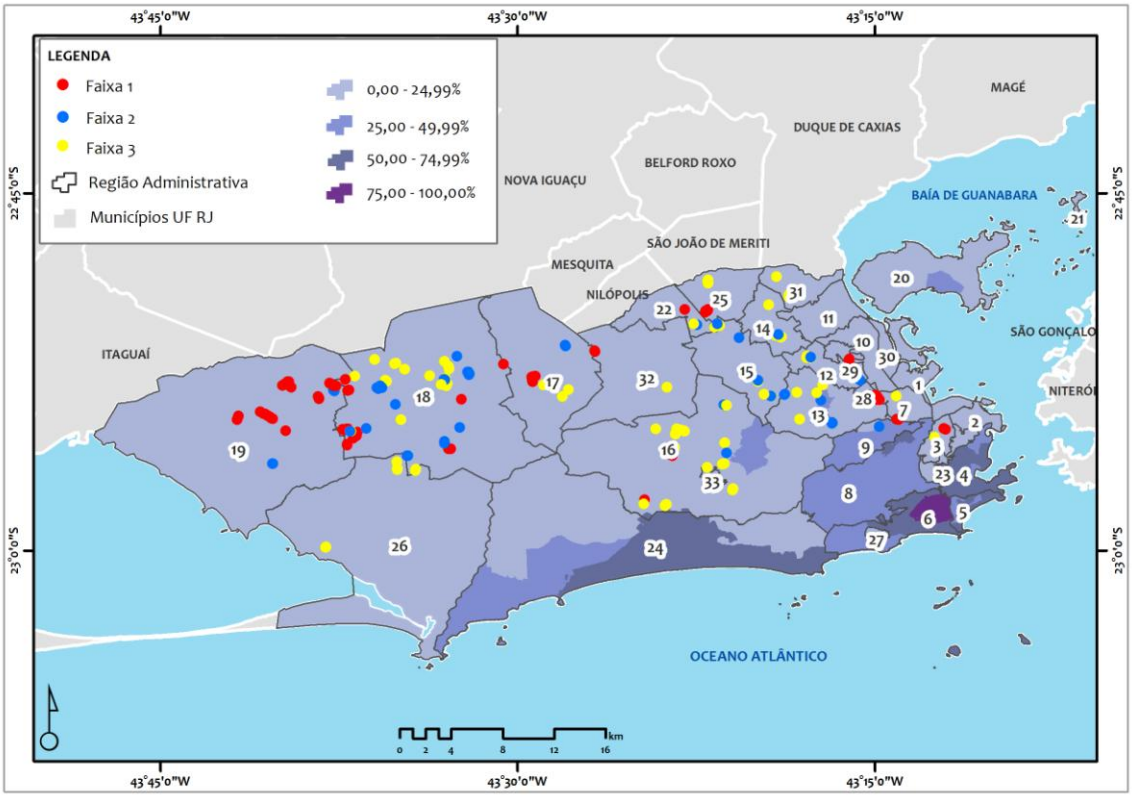
Mapa 32. Mapa com distribuição do percentual de desocupados dentre as Pessoas Economicamente Ativas por AED no município do Rio de Janeiro



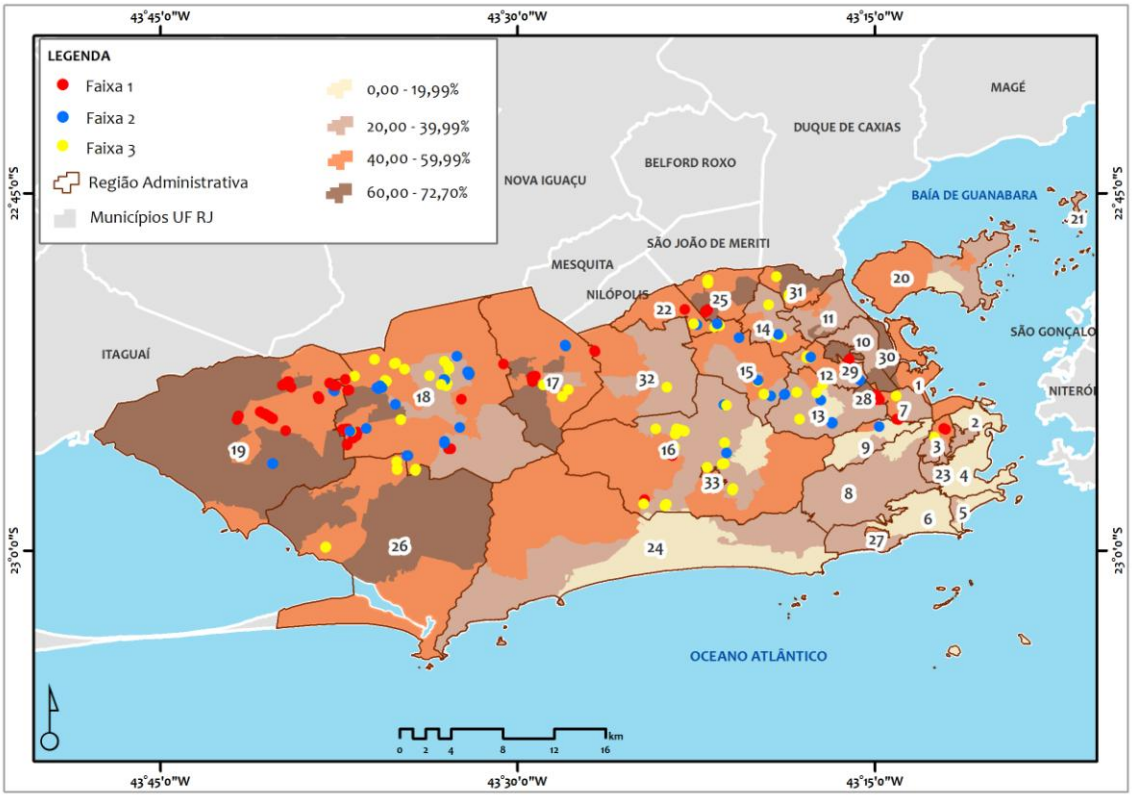
Mapa 33. Mapa com distribuição do percentual de pessoas com nível superior por AED no município do Rio de Janeiro



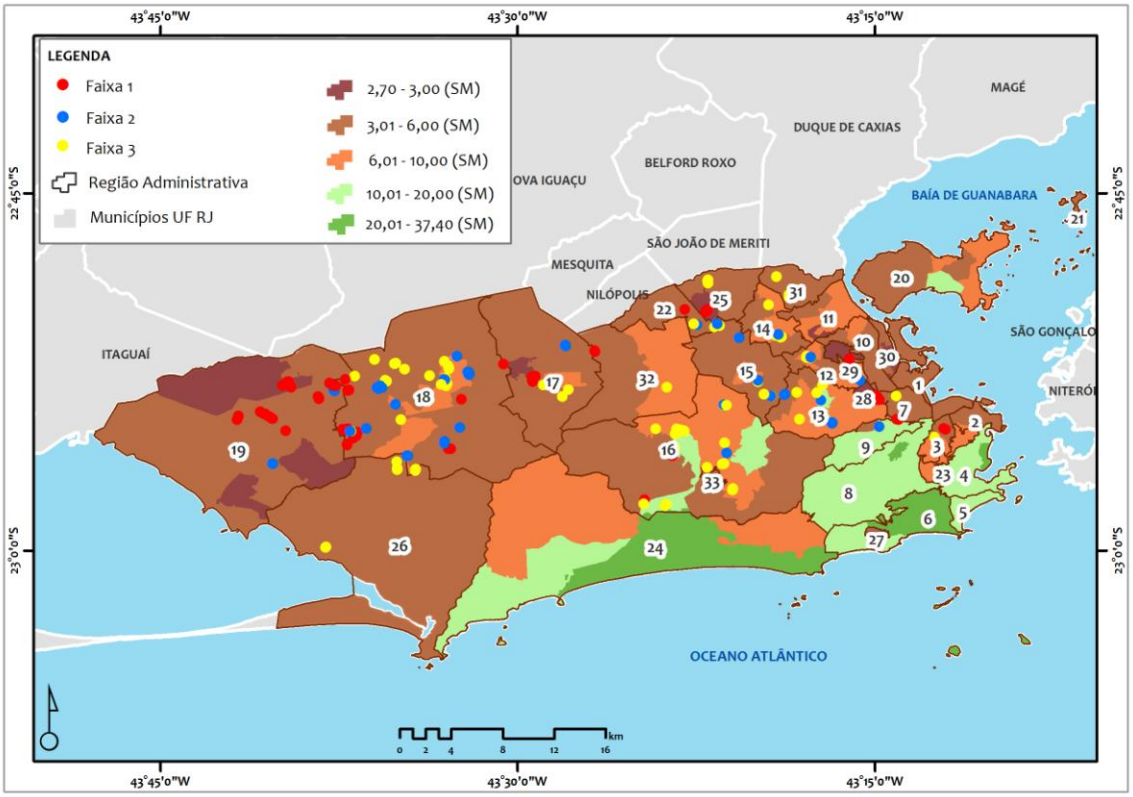
Mapa 34. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento acima de 5 SM por AED no município do Rio de Janeiro



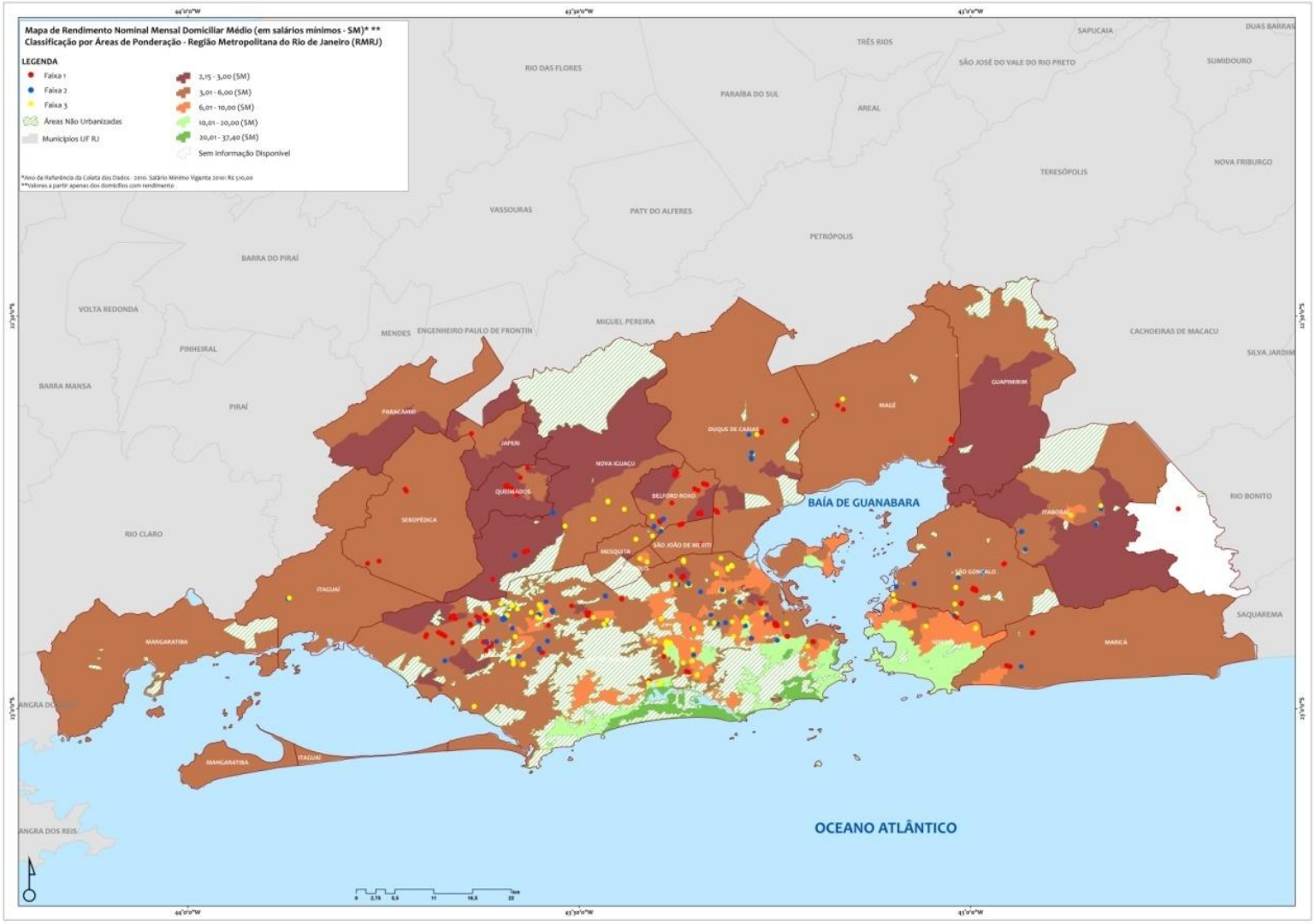
Mapa 35. Mapa com distribuição do percentual de famílias com rendimento até 1 SM por AED no município do Rio de Janeiro



Mapa 36. Mapa com distribuição do rendimento nominal mensal domiciliar médio por AED no município do Rio de Janeiro



Mapa 37. Mapa com distribuição do rendimento nominal mensal domiciliar médio por AED na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



6.2.1. Tamanho dos empreendimentos e contiguidade

Outro elemento a ser problematizado diz respeito às variações no tamanho dos empreendimentos por faixa de renda dos beneficiários. A discussão que segue nesse subitem pode ser justificada tendo em vista que a literatura internacional apresenta uma forte crítica às experiências de produção de habitação de interesse social de corte modernista, marcada pela presença de grandes conjuntos, voltados exclusivamente para a função habitacional e especificamente para população de baixa renda.

Essas críticas ressaltaram que a homogeneidade funcional e de renda acabava por gerar situações de segregação que tornavam mais frequentes a emergência de problemas sociais e de convivência. Como fruto dessa crítica, uma prática comum entre os países da Europa e Estados Unidos, desde a década de 1980, foi a demolição desses "conjuntos-problema" e a sua substituição por soluções de menor densidade, com diversidade funcional (juntando as funções de moradia, comércio e serviços) e com um *mix* social, isto é, juntando grupos sociais com rendimentos diferentes. Para lidar com tal problema, inclusive, a normativa do Programa estabeleceu restrições quanto ao número máximo de unidades em cada contrato.

Neste sentido, a identificação do porte dos empreendimentos do PMCMV que vem sendo construídos na RMRJ nos permite identificar em que medida esse tipo de problema possa vir a estar ocorrendo na nova produção. Para fazê-lo, procuramos, em primeiro lugar, realizar uma classificação dos contratos por número de unidades, criando faixas de porte a partir da observação de histogramas e gráficos de dispersão, identificando-se as descontinuidades que sugerem as diferentes faixas. Portanto, essas faixas são adequadas apenas para o caso aqui estudado.

A Tabela 43 indica que na RMRJ o tamanho médio dos empreendimentos voltados para a Faixa 1 tende a ser maior que o da Faixa 2 e Faixa 3, ressaltando que na segunda fase do Programa essa diferença ficou ainda mais acentuada, conforme descrito nas tabelas seguintes:

Tabela 43. Média de unidades por empreendimento em cada fase do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Fase do Programa	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Minha Casa Minha Vida 1	295,62 Unid/Emp.	163,74 Unid/Emp.	227,96 Unid/Emp.
Minha Casa Minha Vida 2	363,62 Unid/Emp.	172,04 Unid/Emp.	219,51 Unid/Emp.
TOTAL (MCMV1 + MCMV2)	334,26 Unid/Emp.	168,83 Unid/Emp.	224,43 Unid/Emp.

Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração: Observatório das Metrópoles

Tabela 44. Distribuição das unidades produzidas para cada faixa de renda por tamanho do empreendimento

Tamanho do empreendimento	Unidades para Faixa 1		Unidades para Faixa 2 e 3	
Até 100 UH	337	0.57%	4.161	10.18%
101 a 250 UH	10.615	18.04%	12.813	31.34%
251 a 400 UH	19.763	33.59%	10.593	25.91%
Mais que 400 UH	28.114	47.79%	13.318	32.57%
TOTAL	58.829	100.00%	40.885	100.00%

Fonte: Ministério das Cidades
Elaboração: Observatório das Metrópoles

Os dados apresentados na Tabela 44 indicam que a produção dos maiores empreendimentos está voltada principalmente para a Faixa 1, tendo se acentuado na segunda fase do Programa. É válido destacar que aproximadamente metade das unidades contratadas para a Faixa 1 está localizada em empreendimentos com mais de 400 unidades habitacionais.

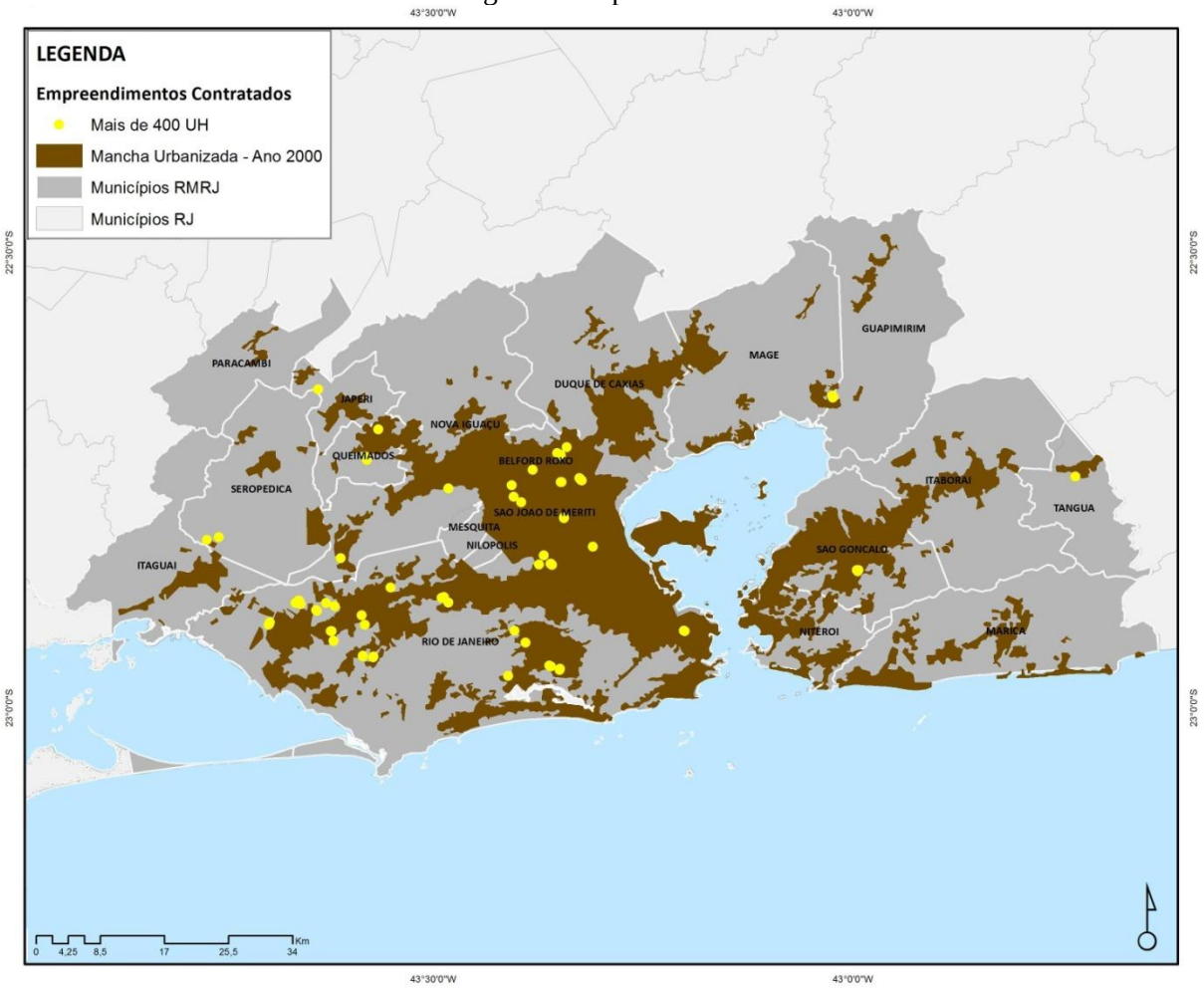
A questão do tamanho pode ser novamente associada aos processos de *estandardização* e da produção em massa de unidades habitacionais: com o valor máximo da unidade habitacional pré-determinado pela Caixa Econômica Federal, as incorporadoras apostam no volume produzido para reduzir seus custos e, consequentemente, aumentar seus ganhos. Mas é importante também problematizar a localização desses empreendimentos de grande porte. Dentre o total de unidades produzidas para a Faixa 1 e inseridas em empreendimentos com mais de 400 unidades habitacionais, cerca de 37% delas estão localizadas no limite urbanizado da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. Em seguida, temos 23,42% nos municípios de Belford Roxo e São João do Meriti, e 17% nos municípios de Queimados, Japeri, Magé e Tanguá. Todos esses lugares correspondem a áreas periféricas ou de expansão urbana da RMRJ. Esses dados podem visualizados no Mapa 38.

A dinâmica apresentada acima também pode ser associada ao protagonismo dado às empresas construtoras e incorporadoras no desenho institucional do Programa. O responsável

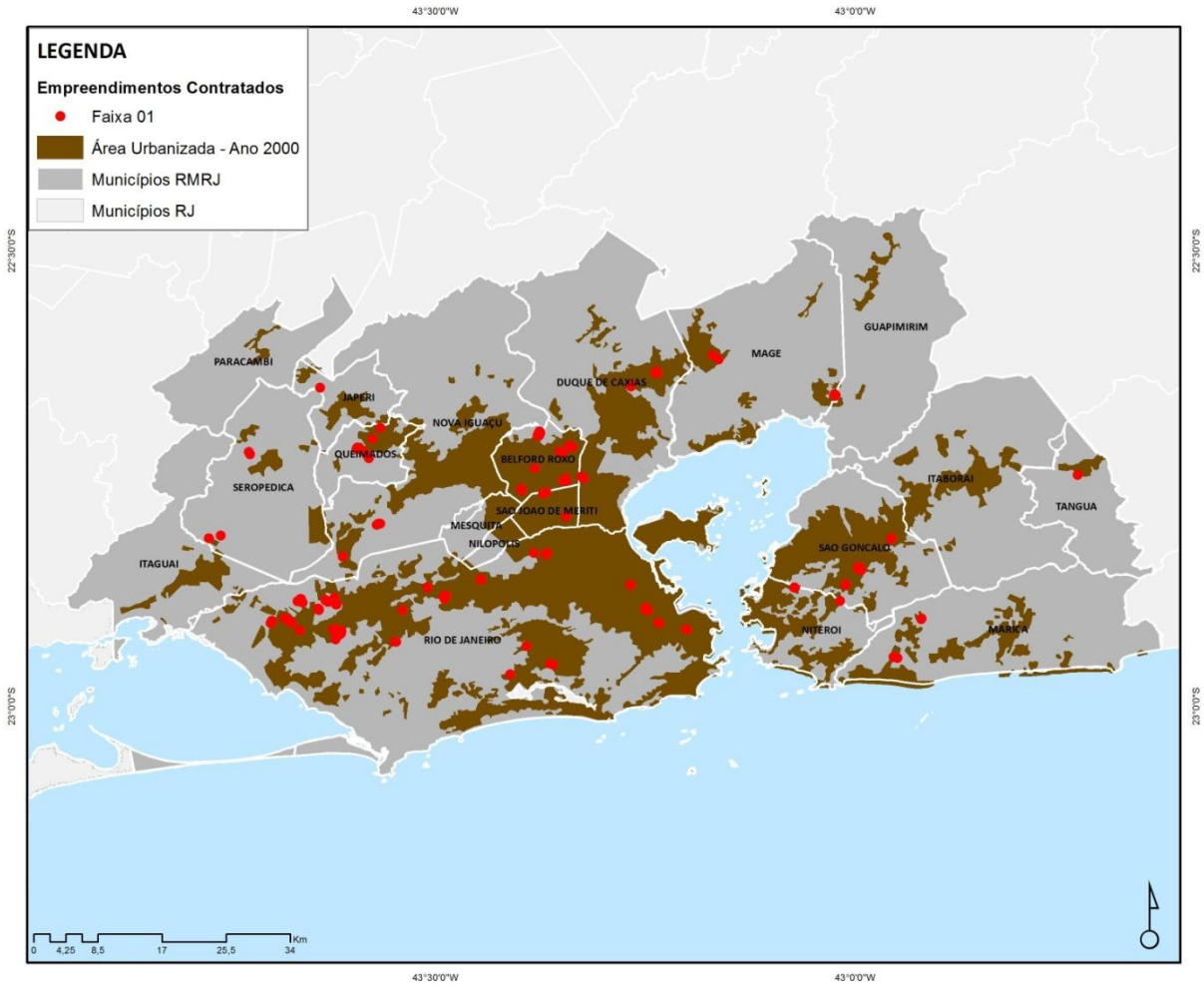
pela produção é a iniciativa privada, que faz uso de uma série de estratégias para reduzir o custo e viabilizar a produção dentro do valor máximo por unidade habitacional estabelecido pelas normativas. Uma forma de fazer isso é através da busca de grandes áreas de terra a preço baixo em áreas periféricas ou de urbanização ainda restrita, dinâmica que só é revertida com ações diretas do poder público para liberar terrenos para construção de novos empreendimentos em áreas mais bem inseridas nas dinâmicas urbanas.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, cabe citar, como exemplo, o empreendimento contíguo Bairro Carioca, construído para Faixa 1 com 2.240 unidades habitacionais em antigo terreno da empresa Light em uma área de urbanização consolidada. Por outro lado, esse tipo de intervenção segue sendo exceção na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Mapa 38. Distribuição dos empreendimentos com mais de 400 Unidades Habitacionais sobre a área urbanizada da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Mapa 39. Distribuição dos empreendimentos da Faixa 1 sobre a área urbanizada da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Outro ponto associado a essa questão do porte é a contiguidade existente entre os empreendimentos do PMCMV. Como já apontado na Introdução, verificou-se em nossa pesquisa a existência de vários empreendimentos com características similares, implantados em terrenos vizinhos entre si e sob responsabilidade de uma mesma construtora. Tal inferência nos levou a problematizar a relação entre o número de contratos que constam no banco de dados fornecido pelo Ministério das Cidades e o número efetivo de empreendimentos que estão sendo construídos, uma vez que vem sendo prática comum entre muitas incorporadoras fracionar seus lotes de terra em vários empreendimentos contratados separadamente junto à Caixa Econômica Federal.

Optou-se, então, por agrupar esses contratos a partir de uma análise georreferenciada de suas localizações, passando a considerar esses conjuntos de empreendimentos limítrofes entre si como se fossem apenas um grande empreendimento. Esse procedimento pode ser

visualizado na Figura 8 e na Figura 9, que ilustram dois diferentes exemplos de empreendimentos contíguos na RMRJ, mas que foram contratados separadamente junto à Caixa Econômica Federal.

Figura 8. Exemplo de empreendimento contíguo composto por seis contratos individuais (Santa Cruz)

Figura 9. Exemplo de empreendimento contíguo composto por quatro contratos individuais (Campo Grande)

No caso da RMRJ, o volume de casos dessa natureza é muito significativo. Apenas 29,03% dos empreendimentos identificados[80] não estão contíguos com algum outro. E, aqui, novamente, é possível verificar variações tanto em função da localização quanto das faixas de renda: 85,80% dos empreendimentos voltados para a Faixa 1 apresentam algum tipo de contiguidade frente a 50% dos empreendimentos da Faixa 3.

No município do Rio de Janeiro 74,55% das unidades contratadas estão localizadas em empreendimentos contíguos e apenas 25,45% em empreendimentos isolados (Tabela 45). Quanto aos municípios que mais concentraram unidades contratadas, em Duque de Caxias e São Gonçalo cerca 80% das unidades estão localizadas em empreendimentos contíguos ao passo que em Belford Roxo esse valor chega a 61,01%, cabendo exceção à Nova Iguaçu, com apenas 34,38% das unidades nessa condição. A distribuição dos empreendimentos contíguos por faixa de renda para todos os municípios da RMRJ pode ser conferida na Tabela 46.

[80] Conforme já descrito na Introdução, até dezembro de 2012 foram contratados 378 empreendimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, porém, até a conclusão deste trabalho, só havíamos conseguido precisar a localização de 334 devido a inconsistências do banco de dados fornecido pelo Ministério das Cidades.

Tabela 45. Distribuição das unidades produzidas por empreendimentos contíguos e não-contíguos

	Unidades Habitacionais				
Municípios	**não contíguos**		**contíguos**		**Total**
Belford Roxo	3694	38,99%	5781	61,01%	9475
Duque de Caxias	870	18,51%	3829	81,49%	4699
Itaboraí	302	25,83%	867	74,17%	1169
Itaguaí	1011	83,90%	194	16,10%	1205
Japeri	436	100,00%	0	0,00%	436
Magé	782	28,11%	2000	71,89%	2782
Maricá	7	0,34%	2072	99,66%	2079
Mesquita	204	100,00%	0	0,00%	204
Nilópolis	24	6,94%	322	93,06%	346
Niterói	679	43,06%	898	56,94%	1577
Nova Iguaçu	3274	65,62%	1715	34,38%	4989
Queimados	872	22,52%	3000	77,48%	3872
Rio de Janeiro	14204	25,45%	41607	74,55%	55811
São Gonçalo	951	16,87%	4685	83,13%	5636
São João de Meriti	0	0,00%	1768	100,00%	1768
Seropédica	0	0,00%	646	100,00%	646
Tanguá	462	100,00%	0	0,00%	462
RMRJ	27772	28,58%	69384	71,42%	97156

Tabela 46. Percentual de unidades habitacionais localizadas em empreendimentos contíguos e não-contíguos por Faixa de Renda do beneficiário

	UNIDADES								
	FAIXA 1			FAIXA 2			FAIXA 3		
	Não Contíguos	Contíguos	Total	Não Contíguos	Contíguos	Total	Não Contíguos	Contíguos	Total
Belford Roxo	19,91%	80,09%	7.161	97,12%	2,88%	1.598	100,00%	0,00%	716
Duque de Caxias	0,00%	100,00%	3.829	100,00%	0,00%	516	100,00%	0,00%	354
Itaboraí			0	9,65%	90,35%	663	47,04%	52,96%	506
Itaguaí	100,00%	0,00%	1.011	0,00%	100,00%	97	0,00%	100,00%	97
Japeri	100,00%	0,00%	436			0			0
Magé	17,36%	82,64%	2.420			0	100,00%	0,00%	362
Maricá	0,00%	100,00%	2.072	100,00%	0,00%	7			0
Mesquita			0			0	100,00%	0,00%	204
Nilópolis			0			0	6,94%	93,06%	346
Niterói	17,00%	83,00%	547	54,40%	45,60%	250	57,69%	42,31%	780
Nova Iguaçu	76,15%	23,85%	3.404	55,03%	44,97%	378	39,27%	60,73%	1.207
Queimados	22,52%	77,48%	3.872			0			0
Rio de Janeiro	10,78%	89,22%	27.376	31,67%	68,33%	9.494	43,54%	56,46%	18.941
São Gonçalo	0,00%	100,00%	3.825	39,81%	60,19%	731	61,11%	38,89%	1.080
São João de Meriti	0,00%	100,00%	1.768			0			0
Seropédica	0,00%	100,00%	646			0			0
Tanguá	100,00%	0,00%	462			0			0
RMRJ	17,44%	82,56%	58.829	42,09%	57,91%	13.734	47,69%	52,31%	24.593

A partir desse procedimento, foi possível recalcular as médias de unidades por empreendimentos para cada faixa de renda e a distribuição dos empreendimentos pelas faixas de tamanho. No que se refere às médias, constatamos que as maiores diferenças apareceram na Faixa 1, que quase teve seu número médio de unidades por empreendimentos triplicado, como se observa na Tabela 47, com significativo aumento na segunda fase do Programa. Na Faixa 2, as diferenças também apareceram, porém em menor escala. Já na Faixa 3, quase não houve mudanças.

Neste sentido, percebe-se que esses são dados que reforçam as considerações já feitas sobre as diferentes dinâmicas e estratégias de inserção dos empreendimentos no território metropolitano em função das diferenças no público-alvo. Além disso, indicam também que o poder público segue investindo na construção de grandes empreendimentos para abrigar as populações de baixa renda na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esse ponto já foi amplamente discutido e criticado pela literatura especializada sobre os programas habitacionais anteriores. E, ao que parece, o Programa Minha Casa Minha Vida não vem conseguindo evitar que voltem a se formar grandes espaços residenciais homogêneos dirigidos para a população de baixa renda em áreas periféricas que carecem de um conjunto de serviços públicos adequados para a demanda criada, além de contar com transporte público precário para as áreas mais dinâmicas em termos de oferta de posto de trabalho da RMRJ.

Vale ressaltar que foram identificados 9 conjuntos de empreendimentos contíguos que somam mais de 2.000 unidades habitacionais, sendo que 8 deles são voltados para a Faixa 1. Outro dado que chama a atenção é que quase 95% das unidades habitacionais voltadas para a Faixa 1 têm surgido em conjuntos de empreendimentos com mais de 400 unidades habitacionais (Tabela 48).

Tabela 47. Comparação entre a média de unidades por empreendimento considerando o número oficial de contratos efetivados junto à CAIXA e após a simulação que juntou os empreendimentos contíguos

		Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Contratos	**Minha Casa Minha Vida 1**	295,62 Unid/Emp.	163,74 Unid/Emp.	227,96 Unid/Emp.
	Minha Casa Minha Vida 2	363,62 Unid/Emp.	172,04 Unid/Emp.	219,51 Unid/Emp.
	TOTAL (MCMV1 + MCMV2)	334,26 Unid/Emp.	168,83 Unid/Emp.	224,43 Unid/Emp.
		Faixa 1	**Faixa 2**	**Faixa 3**
Contíguos	**Minha Casa Minha Vida 1**	741,68 Unid/Emp.	291,9 Unid/Emp.	278,50 Unid/Emp.
	Minha Casa Minha Vida 2	969,24 Unid/Emp.	347,78 Unid/Emp.	292,07 Unid/Emp.
	TOTAL (MCMV1 + MCMV2)	878,04 Unid/Emp.	316,29 Unid/Emp.	291,48 Unid/Emp.

Tabela 48. Comparação entre a distribuição das unidades habitacionais por faixa de tamanho do empreendimento considerando o número oficial de contratos efetivados junto à CAIXA e após a simulação que juntou os empreendimentos contíguos

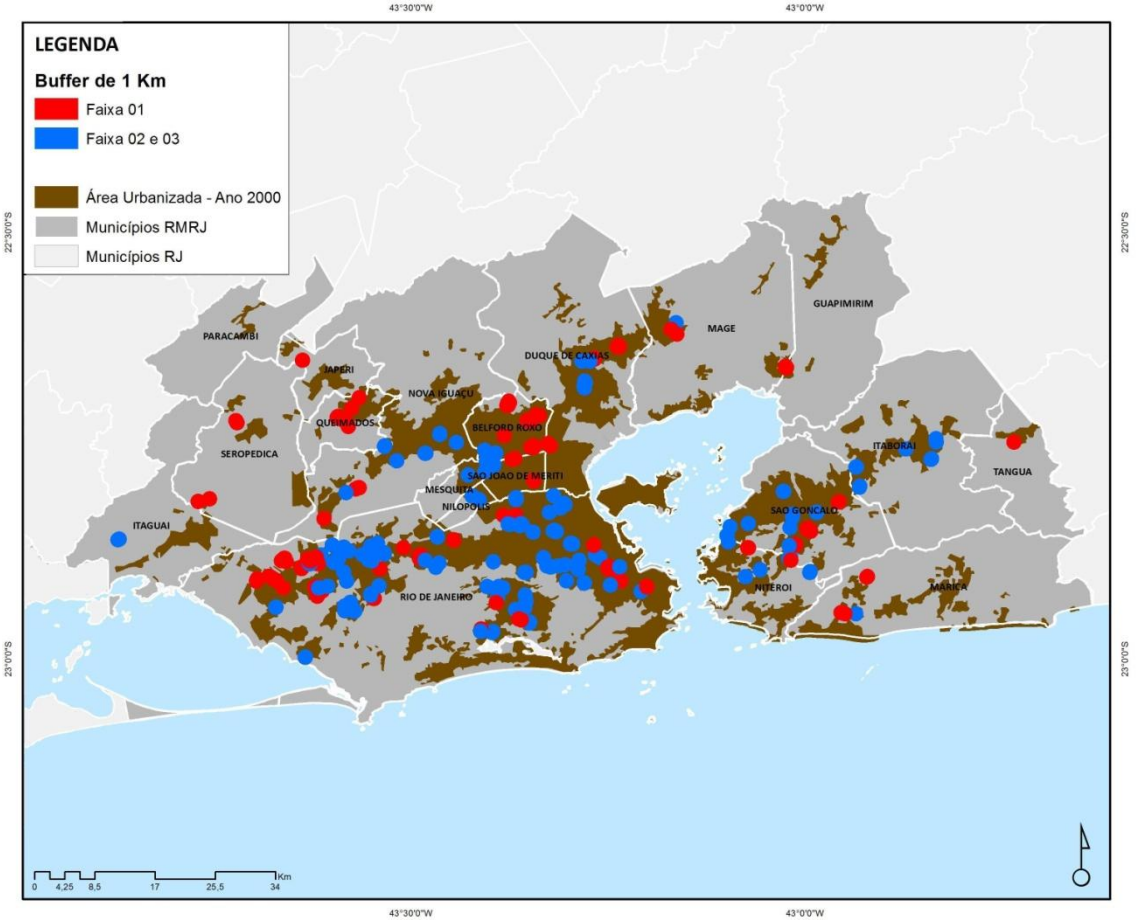
	Tamanho do empreendimento	**Unidades para Faixa 1**		**Unidades para Faixa 2**		**Unidades para Faixa 3**	
Valores por contrato	**Até 100 UH**	337	0.57%	1.922	14,23%	1.840	6,72%
	101 a 250 UH	10.615	18.04%	5.735	42,46%	7.478	27,31%
	251 a 400 UH	19.763	33.59%	1.577	11,68%	9.016	32,93%
	Mais que 400 UH	28.114	47.79%	4.272	31,63%	9.046	33,04%
	TOTAL	58.829	100.00%	13.506		27.380	
	Tamanho do empreendimento	**Unidades para Faixa 1**		**Unidades para Faixa 2**		**Unidades para Faixa 3**	
Valores por contíguos	**Até 100 UH**	254	0,43%	507	3,90%	1.522	6,00%
	101 a 250 UH	2.108	3,58%	2.690	20,69%	4.072	16,06%
	251 a 400 UH	1.056	1,91%	1.667	12,82%	6.284	24,78%
	Mais que 400 UH	55.411	94,19%	8.140	62,60%	13.481	53,16%
	TOTAL	58.829		13.004		25.359	

Em outra simulação, foi traçado um raio de 1 km ao redor dos empreendimentos para avaliar a proximidade entre eles. O resultado desse procedimento mostrou a formação de grandes manchas por todo o território metropolitano, acentuando

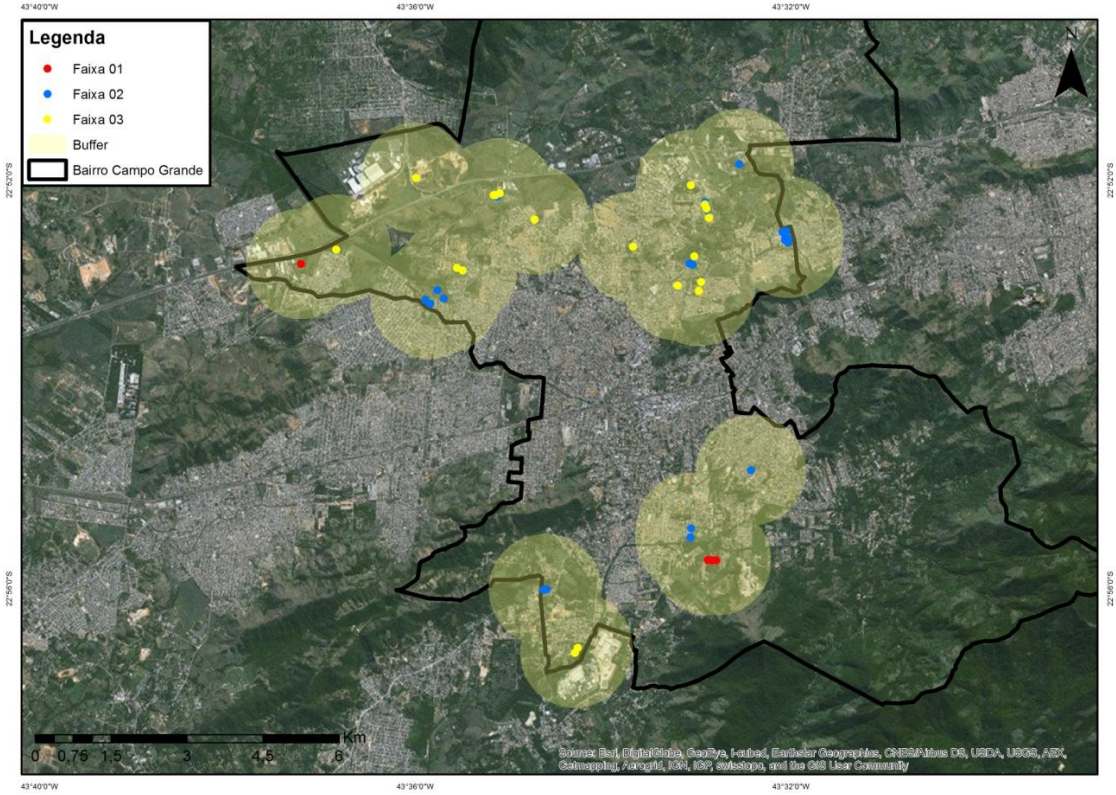
as diferenças já identificadas de localização em função das faixas de renda. No caso do bairro de Campo Grande e da Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, há uma mistura de empreendimentos da Faixa 2 e Faixa 3 que se distribuem de forma mais ampla por essas duas áreas. Já o caso dos bairros de Santa Cruz e Cosmos ilustra a já citada concentração de empreendimentos da Faixa 1 no limite da área urbanizada da cidade, como pode ser visto no Mapa 42.

Distribuições semelhantes ocorrem nos casos de Belford Roxo e Queimados. Há uma concentração de empreendimentos de faixas diferentes no entorno da área central de Belford Roxo (mas com predomínio da Faixa 2 e Faixa 3), embora a grande maioria dos empreendimentos da Faixa 1 estejam distribuídos em direção às "bordas" do município. O caso de Queimados apresenta uma distribuição semelhante à do bairro de Santa Cruz da cidade do Rio de Janeiro: grande concentração de empreendimentos da Faixa 1 no limite da área urbanizada do município. Essa distribuição pode ser visualizada nas figuras seguintes.

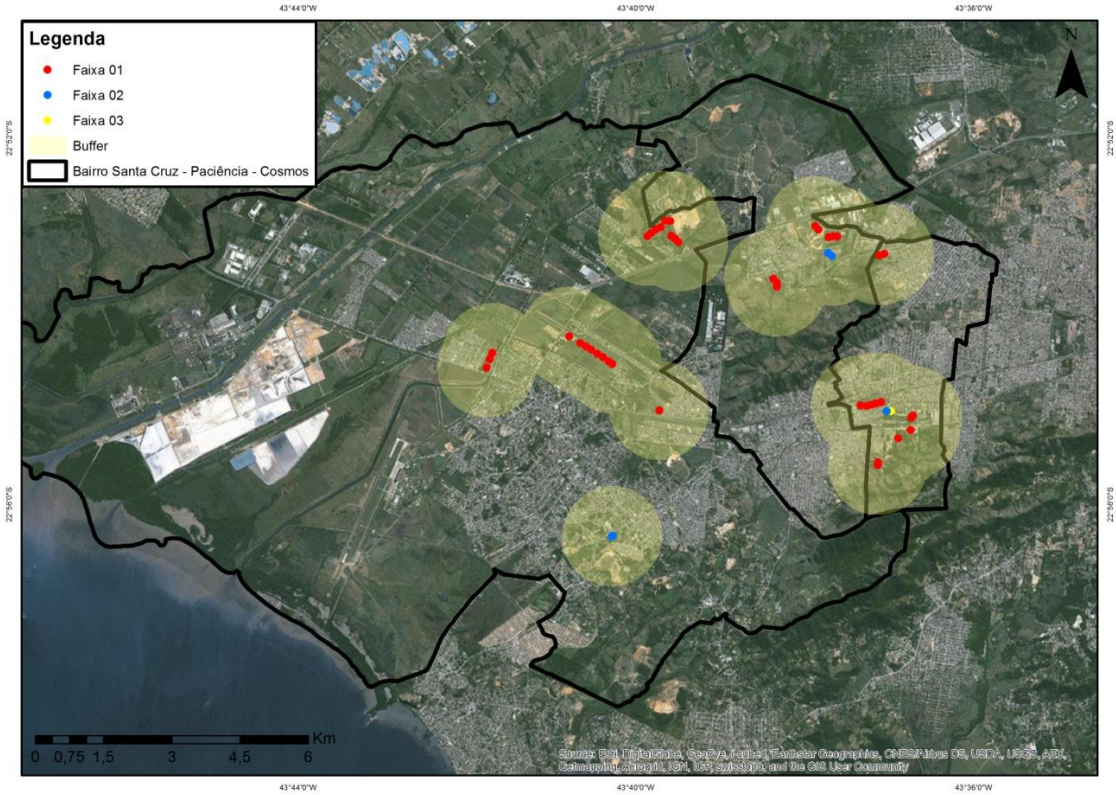
Mapa 40. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



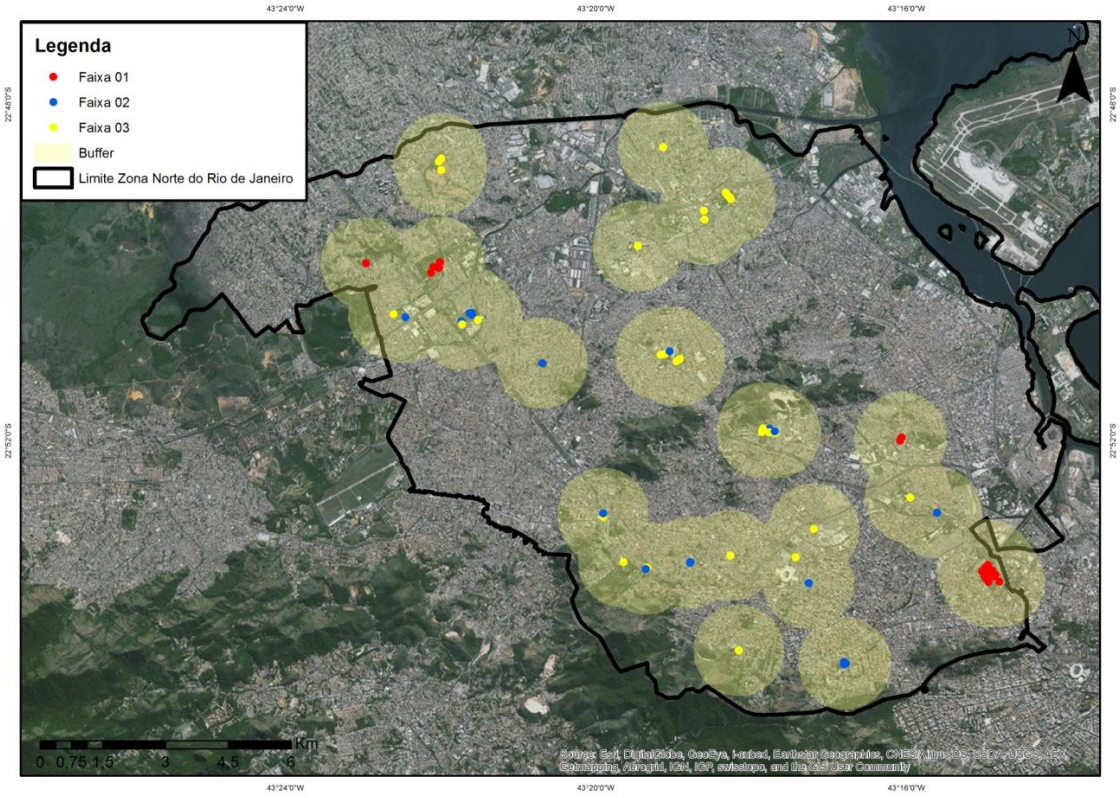
Mapa 41. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida no Bairro de Campo Grande (Rio de Janeiro)



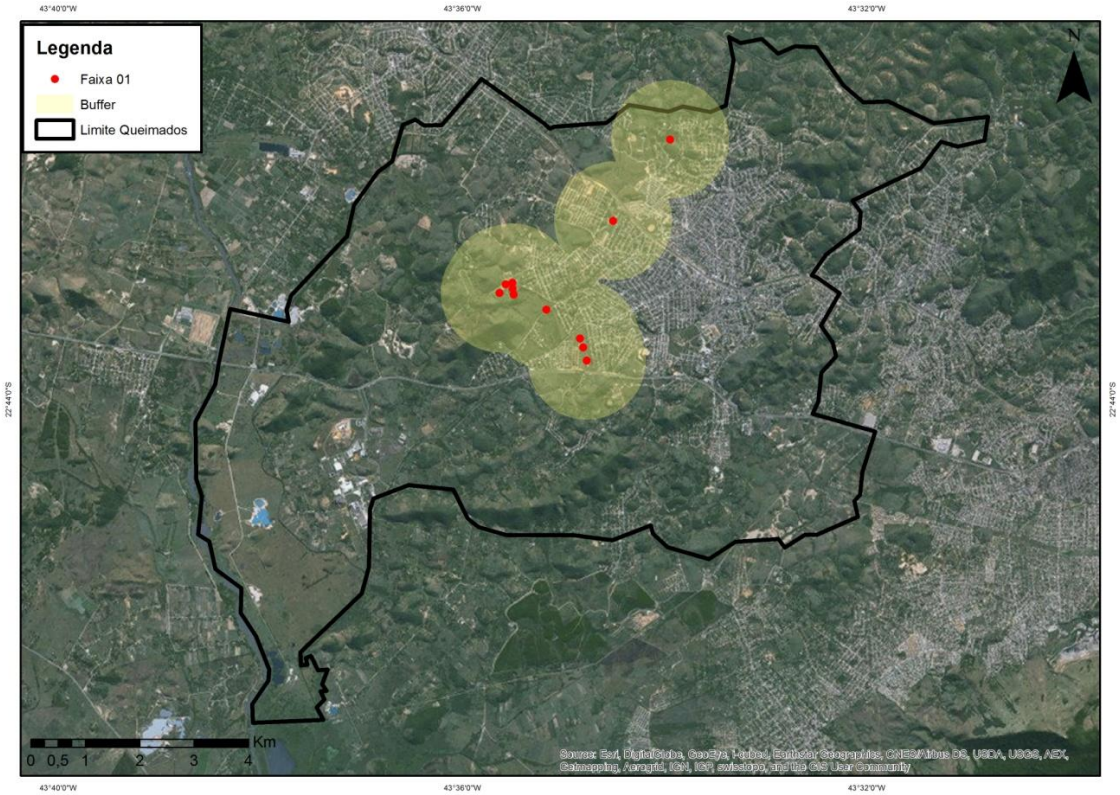
Mapa 42. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida nos bairros de Santa Cruz, Paciência e Cosmos (Rio de Janeiro)



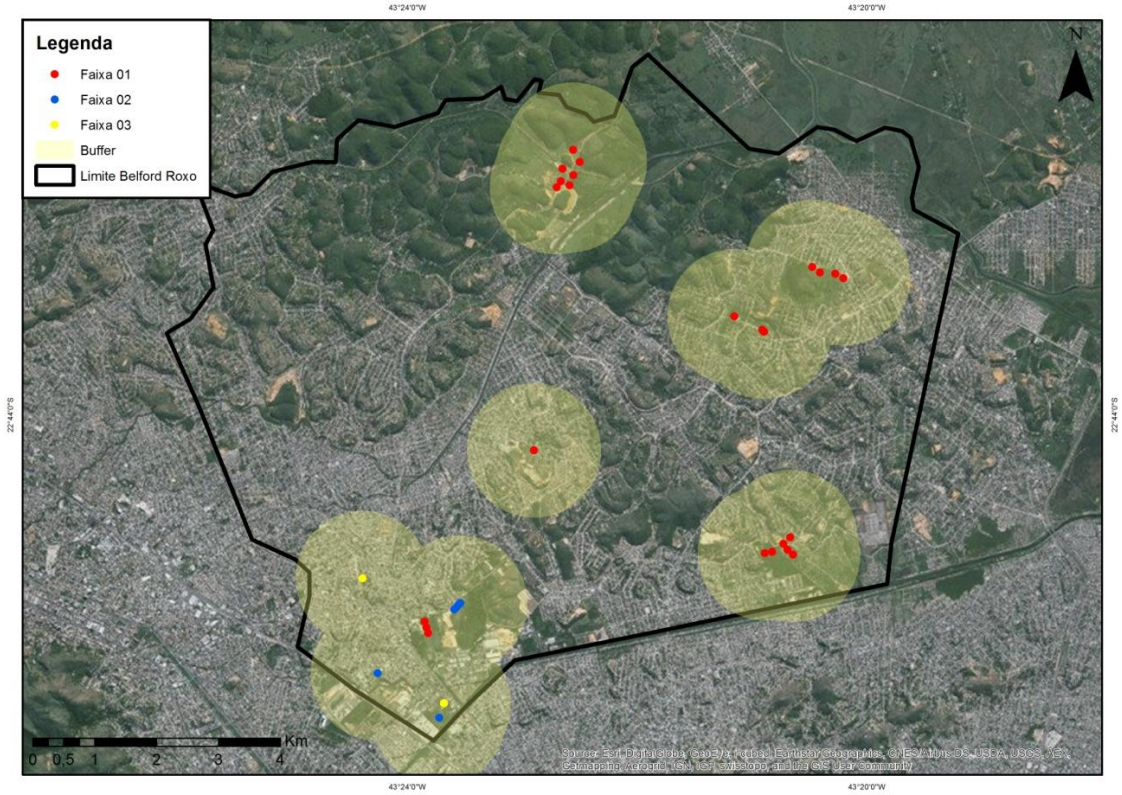
Mapa 43. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro



Mapa 44. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida no município de Queimados



Mapa 45. Manchas formadas por buffer de 1Km criado ao redor dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida no município de Belford Roxo



6.3. TEMA III – ESCALA DO EMPREENDIMENTO: INSERÇÃO URBANA NOS QUATRO ESTUDOS DE CASO

Para aprofundar as dinâmicas identificadas no âmbito da escala metropolitana e municipal, cabe recorrer aos resultados dos levantamentos do entorno e dos questionários aplicados nos quatro estudos de caso selecionados, indicados no Mapa 46.

Um primeiro ponto que cabe ser ressaltado é que os quatro estudos de caso da Faixa 1 são grandes conjuntos formados por mais de um empreendimento contíguo, diferentemente do caso controle. Os dois de Faixa 1 localizados na cidade do Rio de Janeiro – Bairro Carioca e Santa Cruz – possuem, no total, respectivamente 2.240 e 2.717 unidades habitacionais. Já os de Belford Roxo e Queimados possuem, por sua vez, 748 e 1.500 unidades habitacionais.

Neste sentido, os quatro correspondem a uma situação que é particular à maioria dos empreendimentos voltados para a Faixa 1 nesses três municípios, que apresentam um grau de contiguidade para essa Faixa que chega a 89,22% na cidade do Rio de Janeiro, 80,09% em Belford Roxo e 77,48% em Queimados. O caso controle,

por sua vez, está localizado na cidade do Rio de Janeiro e possui 192 unidades em apenas um condomínio.

Além disso, todos estão inseridos nos principais eixos que vêm caracterizando a implementação do PMCMV na RMRJ. O município de Belford Roxo foi o segundo que mais contratou em todo o Estado do Rio de Janeiro e é parte da Baixada Fluminense. O estudo de caso selecionado está localizado no centro da cidade e próximo a dois importantes eixos estruturadores dessa região e de sua ligação com a cidade do Rio de Janeiro: a Via Dutra (BR-116) e uma linha do sistema de trens metropolitanos operados pela Supervia. Por consequência dessa localização, os três condomínios que compõem o caso em questão apresentam uma ampla quantidade de pontos de comércio, serviços e transportes no seu entorno.

Já o município de Queimados está enquadrado como um daqueles pertencentes à periferia distante metropolitana e que passaram a receber um número significativo de unidades habitacionais principalmente na segunda fase do Programa. O caso selecionado está localizado em uma área de expansão urbana do município – ainda em processo de urbanização e ocupação de muitas das glebas vizinhas – com opções mais restritas de comércio, serviços e transporte público.

Por outro lado, os dois casos de Faixa 1 selecionados no município do Rio de Janeiro apresentam localizações diferenciadas entre si. O caso de Santa Cruz é composto por 6 condomínios construídos em uma área de urbanização dispersa e irregular, próximos à Avenida Brasil, no bairro de Santa Cruz. Localizado na Zona Oeste da cidade, é o segundo bairro que mais recebeu unidades habitacionais – um total de 8.150 – com uma média de 1.358,33 unidades por empreendimento[81] e com 98,9% delas voltadas para famílias enquadradas na Faixa 1.

É, portanto, um caso peculiar ao movimento de periferização dos empreendimentos dirigidos para a referida faixa, estando parcamente integrado às áreas mais dinâmicas da cidade e, sobretudo, aos centros dos bairros de Santa Cruz e Campo Grande. Consequentemente, é desprovido do mesmo modo de uma oferta de comércio, serviços e transporte que agora começa a se constituir, ainda de forma incipiente, em função da nova demanda criada. Destaca-se que a Prefeitura do Rio de Janeiro construiu uma creche e uma escola de ensino fundamental junto ao condomínio, que, no entanto,

[81] Considerando aqui os resultados do procedimento que junta os empreendimentos contíguos em um só.

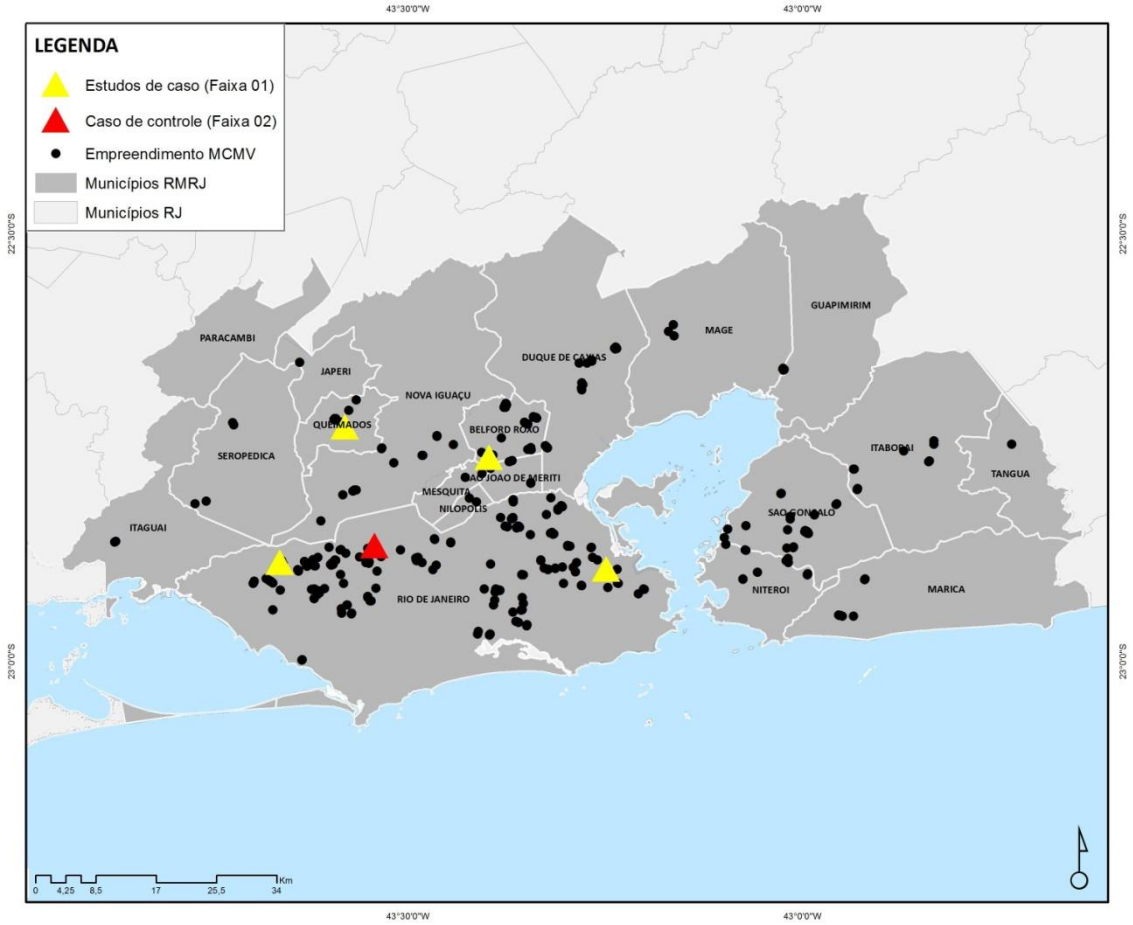
foram entregues após a ocupação dos empreendimentos e sem vagas suficientes para os novos moradores.

Já o Bairro Carioca é composto por 11 condomínios construídos em uma área especialmente desapropriada e urbanizada para esse fim, utilizado pela administração municipal da cidade do Rio de Janeiro como projeto de referência para divulgação de suas políticas habitacionais recentes. Está localizado no início da Zona Norte da cidade (em relação à região central) e próximo a uma série de vias e eixos de transporte importantes – como a Avenida Dom Hélder Câmara (antiga Avenida Suburbana), a Linha 2 do Metrô Rio e um ramal da Supervia, contando com uma série de equipamentos públicos edificados no seu interior. À semelhança do caso de Belford Roxo, o Bairro Carioca também está localizado em uma área de urbanização consolidada e com uma oferta razoável de comércio e serviços no seu entorno.

O caso controle, por sua vez, assim como o caso de Santa Cruz, está situado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, especificamente no bairro de Campo Grande, próximo à Avenida Brasil, em uma via principal, a Estrada do Mendanha.

A urbanização desta estrada está totalmente consolidada, mas nas ruas vicinais está dispersa e esparsa. Entre as unidades contratadas nas Faixas 2 e 3, 42% estão localizadas na Zona Oeste (AP-5), sendo, portanto, também, uma localização típica dos empreendimentos relativa a tais faixas de renda; como caso controle, essa observação é interessante para mostrar suas diferenças de inserção urbana em relação ao empreendimento da Faixa 1 na região. No seu entorno, encontram-se alguns serviços que facilitam a mobilidade, pois há pontos de ônibus próximos tanto em direção ao centro de Campo Grande quanto em direção à região central do Rio de Janeiro.

Mapa 46. Localização dos quatro estudos de caso



6.3.1. Belford Roxo

O estudo de caso selecionado no município de Belford Roxo é composto por um conjunto de três empreendimentos contíguos (Condomínios San Carlo, San Francesco e San Marino), distantes cerca de 650 metros da estação de trem e 900 metros do principal polo comercial da cidade. Consta no seu entorno imediato, conforme Mapa 47, uma diversidade de pontos de comércio de vários níveis de complexidade – desde supermercados e lojas de departamentos, passando por restaurantes e pequenos comércios, até um aglomerado de vendedores informais na porta da estação –, além de várias linhas de transporte público (vans, ônibus regulares e executivos) municipais e intermunicipais. Nesse quesito, a frequência e eficiência do transporte público não foram apontados como um problema pelos moradores.

Mapa 47. Descrição das atividades identificadas no entorno dos condomínios San Carlo/San Francesco/San Marino

Dentre aqueles que se declararam ocupados no momento da coleta dos dados, metade (46,47%) afirmou desenvolver a sua ocupação principal no município de Belford Roxo, confirmando resultados de pesquisas (LAGO, 2010) que apontam que os municípios da Baixada Fluminense já perderam a característica de cidade dormitório, aspecto predominante entre os anos 1940 e 1970. Os demais afirmaram se dividir principalmente entre o município do Rio de Janeiro (24,71%) e outros municípios da Baixada Fluminense[82] (18,24%), sugerindo que o primeiro segue sendo um polo gerador de postos de trabalho importante na RMRJ ao passo que o segundo também demonstra uma boa capacidade de gerar empregos.

Em seguida, 8,82% dos moradores afirmaram trabalhar em mais de uma localidade, restando um valor residual de 1,76% correspondente aos que afirmaram trabalhar em Queimados ou Niterói. Esses dados podem ser conferidos no Mapa 48. Os tempos de deslocamento casa-trabalho-casa (para pessoas com mais de 16 anos) ou

[82] Neste caso Duque de Caxias (6,47%), Nova Iguaçu (7,65%), São João de Meriti (2,35%), Mesquita (1,18%) e Nilópolis (0,59%).

casa-outra atividade-casa[83] não apresentaram valores muito elevados e cerca de metade dos moradores afirmou aguardar até 15 minutos pelo transporte público. No entanto, cabe ressaltar que aproximadamente 30% dos entrevistados levam mais de duas horas no deslocamento casa-trabalho. Esses dados podem ser visualizados na Tabela 49 e na Tabela 50.

Mapa 48. Local de trabalho dos moradores dos condomínios San Carlo/San Marino/San Francesco

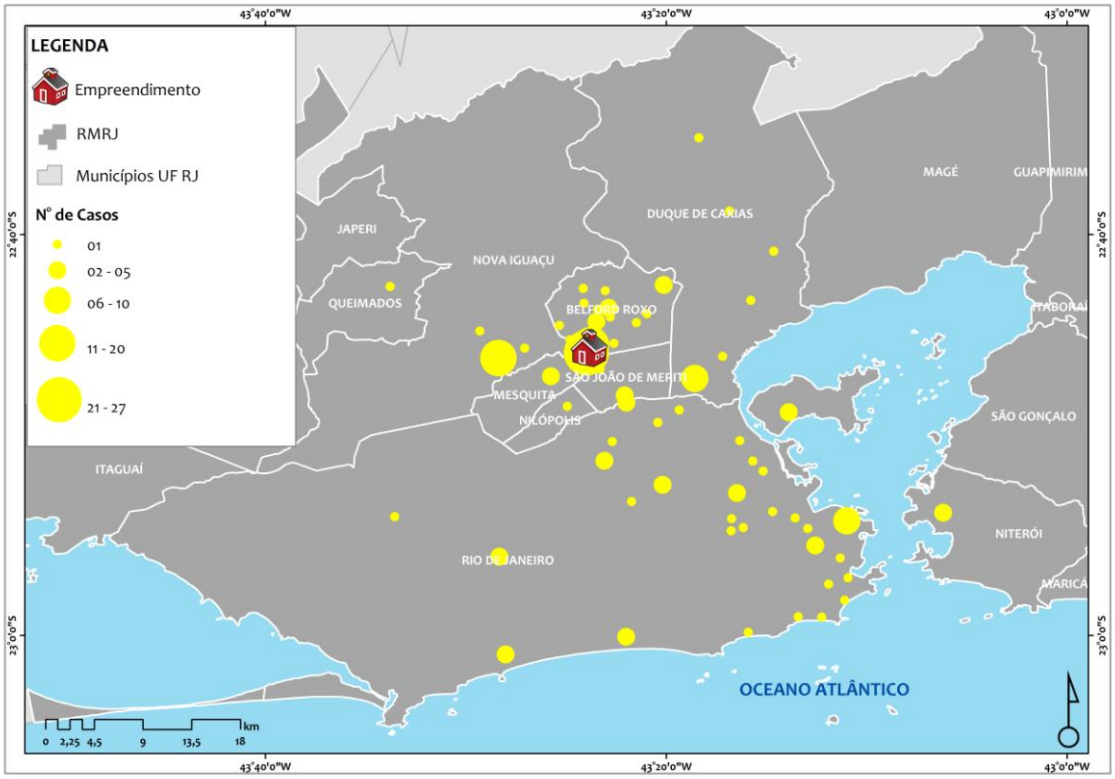


Tabela 49. Relação tempo médio de espera do transporte coletivo x tempo de deslocamento até o ponto mais próximo de transporte para os moradores dos condomínios San Carlo/San Francesco/San Marino.

		Tempo de deslocamento até o ponto de transporte mais próximo	
		Menos de 15 minutos	**Mais de 15 minutos**
Espera do transporte público	**Até 15 minutos**	54,12%	51,85%
	Entre 15 e 30 minutos	31,76%	33,33%
	De 30 a 60 minutos	12,94%	11,11%
	Mais de 60 minutos	0,00%	0,00%

[83] Neste caso, qualquer atividade que não seja trabalho para indivíduos de todas as idades, incluindo-se aí o local de estudo ou outras atividades regulares realizadas pelos moradores (cursos, igreja, médico, esportes, etc.).

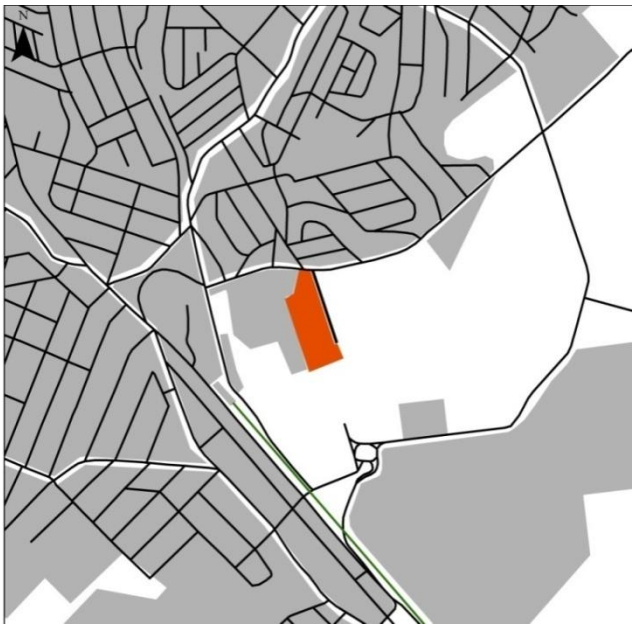
Tabela 50. Tempo de deslocamento casa-trabalho-casa e casa-atividade-casa dos moradores para os moradores dos condomínios San Carlo/San Francesco/San Marino (considerando apenas as respostas válidas)

	Casa-Trabalho-Casa			Casa-Atividade-Casa
De 0 a 30 minutos	25,0%		**De 0 a 20 minutos**	20,5%
De 31 minutos a 1 hora	14,6%		**De 21 a 30 minutos**	32,3%
De 1 hora a 2 horas	31,3%		**De 31 a 40 minutos**	7,1%
De 2 a 3 horas	13,9%		**De 41 minutos a 1 hora**	16,5%
De 3 a 4 horas	13,9%		**De 1 a 2 horas**	17,3%
Mais que 4 horas	1,4%		**Mais que 2 horas**	6,3%

Mas apesar de sua localização e acessibilidade serem relativamente melhores do que a maioria dos demais empreendimentos voltados para a Faixa 1, como será visto nos relatos a seguir, a sua inserção e articulação com a malha urbana pré-existente merecem algumas ressalvas.

Em primeiro lugar, os três condomínios estão localizados entre um grande equipamento privado (uma universidade particular) e um grande vazio urbano (composto por terrenos baldios), e sua conexão com o restante da cidade é efetuada apenas através da Avenida Amália Rocha (Figura 10). Entretanto, apenas um dos condomínios tem seu acesso voltado para essa via, restando, para os outros dois, uma pequena via lateral sem saída. No seu entorno imediato (raio de 1 quilômetro ao redor dos condomínios) é possível verificar também a presença de outros condomínios contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida – um deles poucos metros à frente na mesma avenida – e a presença marcante da fábrica da Bayer e do distrito industrial complementar nos fundos do empreendimento.

Figura 10. Diagrama de espaços urbanizados e vazios no entorno dos condomínios San Carlo/San Francesco/San Marino



6.3.2. Queimados

Os três condomínios que compõem o estudo de caso do município de Queimados – Valdariosa I, Valdariosa II e Valdariosa III – também são parte de um único conjunto de empreendimentos contíguos. Eles foram implantados no bairro Parque Valdariosa, localizado a cerca de 3 quilômetros da estação de trem da cidade de Queimados e do principal polo comercial e de serviços local, margeado pela Via Dutra (BR-116). O seu entorno imediato dispõe de vários pontos de comércio e serviço, mas, em geral, de pequena dimensão, voltados para atender as demandas cotidianas dos moradores dos bairros adjacentes (Mapa 49). Existem duas linhas de ônibus que conectam o empreendimento ao centro de Queimados. Todavia, para qualquer outro deslocamento intermunicipal, é necessário utilizar pelo menos duas conduções.

Mapa 49. Descrição das atividades identificadas no entorno dos condomínios Valdariosa I, II, III

Dentre aqueles que se declararam ocupados no momento da coleta dos dados, 41,51% afirmaram desenvolver a sua ocupação principal no município de Queimados. Os demais novamente reforçaram a importância da Baixada Fluminense e do município do Rio de Janeiro no contexto das dinâmicas metropolitanas de oferta de emprego, sendo esses o local de trabalho de respectivamente 13,84% e 37,74%, respectivamente, dos entrevistados. Houve, do mesmo modo, menções residuais ao município de Japeri e a outras localidades de fora do Estado do Rio ou de difícil classificação. Esses dados podem ser visualizados no Mapa 50.

Os tempos de deslocamento casa-trabalho-casa (para pessoas com mais de 16 anos) ou casa-outra atividade-casa apresentaram valores elevados, com cerca de 40% dos entrevistados demorando mais de 2 horas em seus deslocamentos diários para o trabalho, e 27% demorando mais de 3 horas. Já o tempo de espera para o transporte público não apresentou muitas diferenças em relação a Belford Roxo. Esses dados podem ser visualizados na Tabela 51 e na Tabela 52.

Mapa 50. Local de trabalho dos moradores dos condomínios Valdariosa 1, Valdariosa 2 e Valdariosa 3.

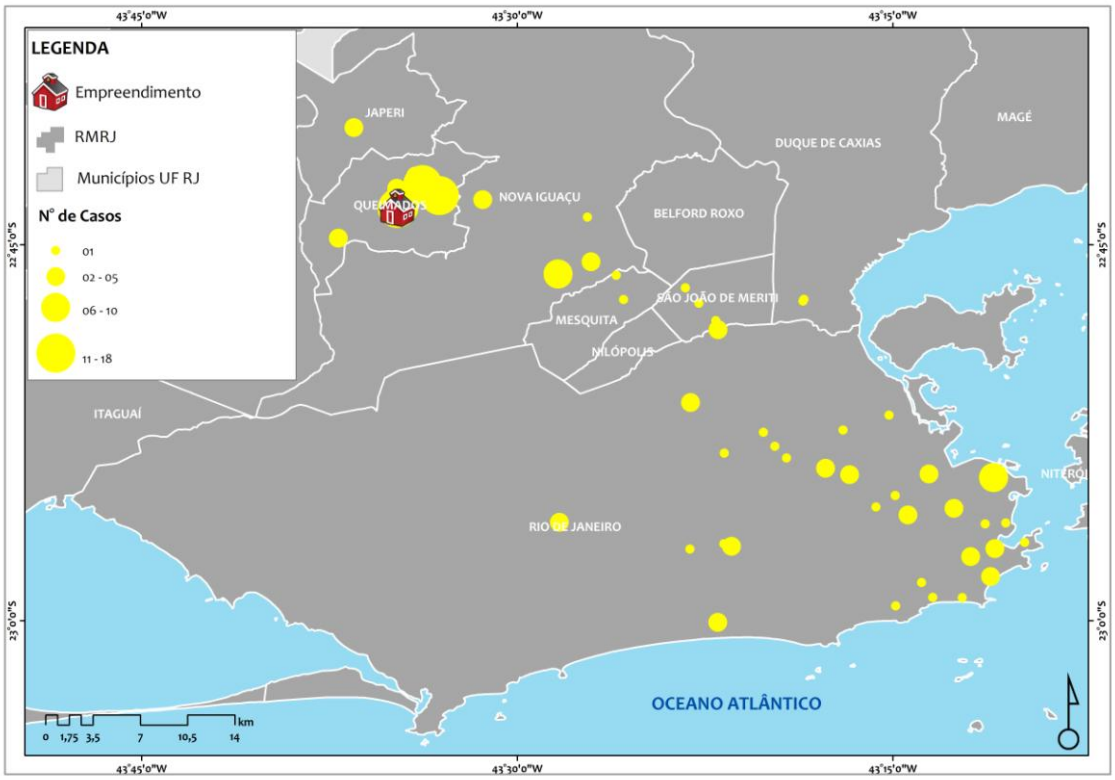


Tabela 51. Relação tempo médio de espera do transporte coletivo x tempo de deslocamento até o ponto mais próximo de transporte para os moradores dos condomínios Valdariosa I, II, III

		Tempo de deslocamento até o ponto de transporte mais próximo	
		Menos de 15 minutos	**Mais de 15 minutos**
Espera do transporte público	**Até 15 minutos**	61,02%	66,67%
	Entre 15 e 30 minutos	33,90%	16,67%
	De 30 a 60 minutos	3,39%	16,67%
	Mais de 60 minutos	1,69%	0,00%

Tabela 52. Tempo de deslocamento casa-trabalho-casa e casa-atividade-casa dos moradores para os moradores dos condomínios Valdariosa I, II, III (considerando apenas as respostas válidas)

	Casa-Trabalho-Casa			Casa-Atividade-Casa
De 0 a 30 minutos	17,3%		**De 0 a 20 minutos**	10,2%
De 31 minutos a 1 hora	24,5%		**De 21 a 30 minutos**	16,3%
De 1 hora a 2 horas	18,7%		**De 31 a 40 minutos**	8,2%
De 2 a 3 horas	12,2%		**De 41 minutos a 1 hora**	22,4%
De 3 a 4 horas	10,1%		**De 1 a 2 horas**	28,6%
Mais que 4 horas	17,3%		**Mais que 2 horas**	14,3%

Vale reforçar que a localização do empreendimento no município de Queimados é periférica. Foi implantado em uma área de expansão do município – trata-se de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)[84] dentro de uma grande área cujo zoneamento do município denomina de Zona Especial de Negócios (Mapa 51) – e encontra-se delimitado pela Via Dutra ao sul e por um córrego ao norte (Figura 11).

O seu entorno já estava ocupado antes de sua implantação e caracteriza-se por uma urbanização de baixa densidade, onde, em algumas áreas, ainda é rarefeita e irregular. Cabe destacar a presença nas suas vizinhanças de um empreendimento financiado pelo PAR e a construção, atualmente em curso, de mais dois conjuntos de empreendimentos relacionados ao PMCMV. Todos são destinados a famílias enquadradas na Faixa 1 e, juntos, contarão com mais 1.746 novas unidades habitacionais, além das 1.500 do Valdariosa.

É importante também destacar que, embora situado na proximidade de uma via de grande porte – a Via Dutra –, o conjunto não tem acesso para ela e os deslocamentos precisam ser feitos sempre por intermédio do Centro de Queimados. Neste sentido, confirma-se a premissa adotada na Introdução, de que a proximidade física (menores distâncias) não significa necessariamente melhor acessibilidade.

[84] Cabe ressaltar, como apontado na análise do Eixo 1, que, no município de Queimados, as ZEIS foram delimitadas após a manifestação de interesse das empresas em ocupar a área, e não a partir de um planejamento prévio.

Mapa 51. Mapa do zoneamento do município de Queimados com a localização dos empreendimentos contratados pelo MCMV no município.

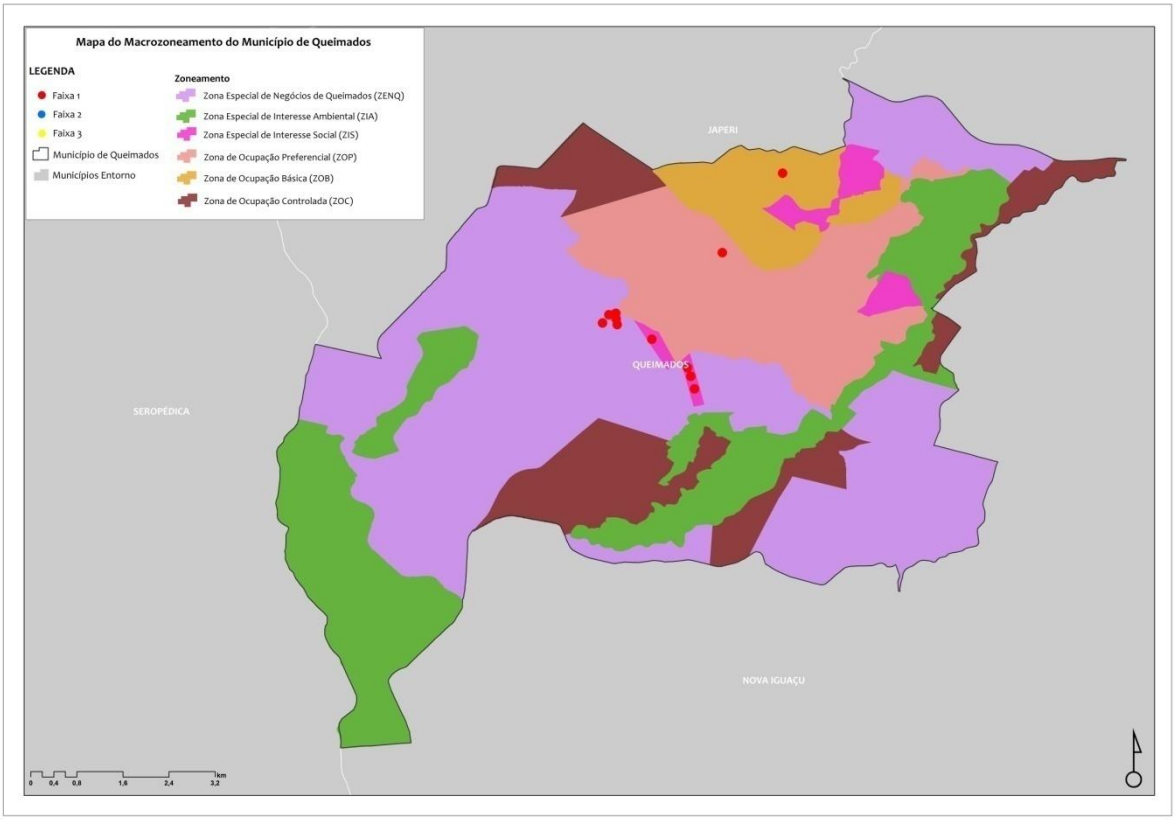


Figura 11. Diagrama de espaços urbanizados e vazios no entorno dos condomínios Valdariosa I, II, III

6.3.3. Rio de Janeiro

Os dois estudos de caso da Faixa 1 escolhidos na cidade do Rio de Janeiro apresentaram inserções urbanas significativamente diferenciadas.

O primeiro deles é composto por 6 empreendimentos contíguos – Residenciais Almada, Aveiro, Évora, Estoril, Coimbra e Cascais –, localizados em Santa Cruz a 1 quilômetro da Avenida Brasil, principal via de acesso aos demais bairros da capital fluminense.

Sua implantação foi realizada em uma área de expansão urbana da Zona Oeste, estando a 6 quilômetros do centro do bairro de Santa Cruz e a 13 quilômetros do centro do bairro de Campo Grande, que configuram os principais polos de comércio, serviço e opções de transporte público daquela região. Diferente dos dois outros casos anteriormente descritos, os empreendimentos não contam com linhas de transporte público regular no seu entorno imediato – apenas um serviço de vans que leva ao centro de Santa Cruz. Os moradores precisam se deslocar cerca de 800 metros até a Avenida Padre Guilherme Decaminada ou até a Avenida Brasil para encontrar um ponto de ônibus.

Os empreendimentos foram implantados em uma área que já contava com alguns núcleos residenciais pré-existentes, e que, à vista disso, já concentravam alguma oferta de pequenos comércios e serviços para atender as demandas locais e cotidianas dos moradores. Porém, trata-se de um padrão de urbanização fragmentado e de baixa densidade organizado no entorno de pequenas vias que partem de alguns eixos estruturantes como a Avenida Padre Decaminada/Estrada dos Palmares e a da Estrada do Aterrado do Leme.

Como consequência da tipologia de "Condomínio Fechado" adotada para os 6 empreendimentos construídos, percebeu-se um aumento no grau de fragmentação da urbanização daquela área por intermédio da formação de dois grandes blocos fisicamente segregados (com cercas de arame ao redor dos condomínios) do seu entorno. Todos os 6 condomínios têm acesso exclusivo pela Estrada dos Palmares.

Como seria de se esperar, apenas 2,72% dos moradores declararam trabalhar fora do município onde residem. A ampla maioria dos locais de trabalho está localizada no município do Rio de Janeiro, estando 41,50% em bairros da Zona Oeste, 17,01% na região da Barra da Tijuca/Jacarepaguá, 13,61% no Centro da cidade, 6,12% em bairros

da Zona Norte e os 10,88% restantes divididos entre bairros da Zona Sul e região da Tijuca. Houve uma menção residual à Ilha do Governador ao passo que 7,48% afirmaram trabalhar em mais de uma dessas localizações citadas. Tais dados podem ser conferidos no Mapa 52.

Os tempos de deslocamento casa-trabalho-casa (para pessoas com mais de 16 anos) ou casa-outra atividade-casa apresentaram os valores mais elevados dos quatro estudos de caso, com cerca de 40% dos entrevistados demorando mais de 3 horas em seus deslocamentos diários para o trabalho. O mesmo pode ser dito sobre o tempo de espera para o transporte público, onde um percentual significativo dos entrevistados afirmou permanecer mais de uma hora esperando pelo transporte público. Esses dados podem ser conferidos na Mapa 53. Local de estudo dos moradores dos condomínios de Santa Cruz.

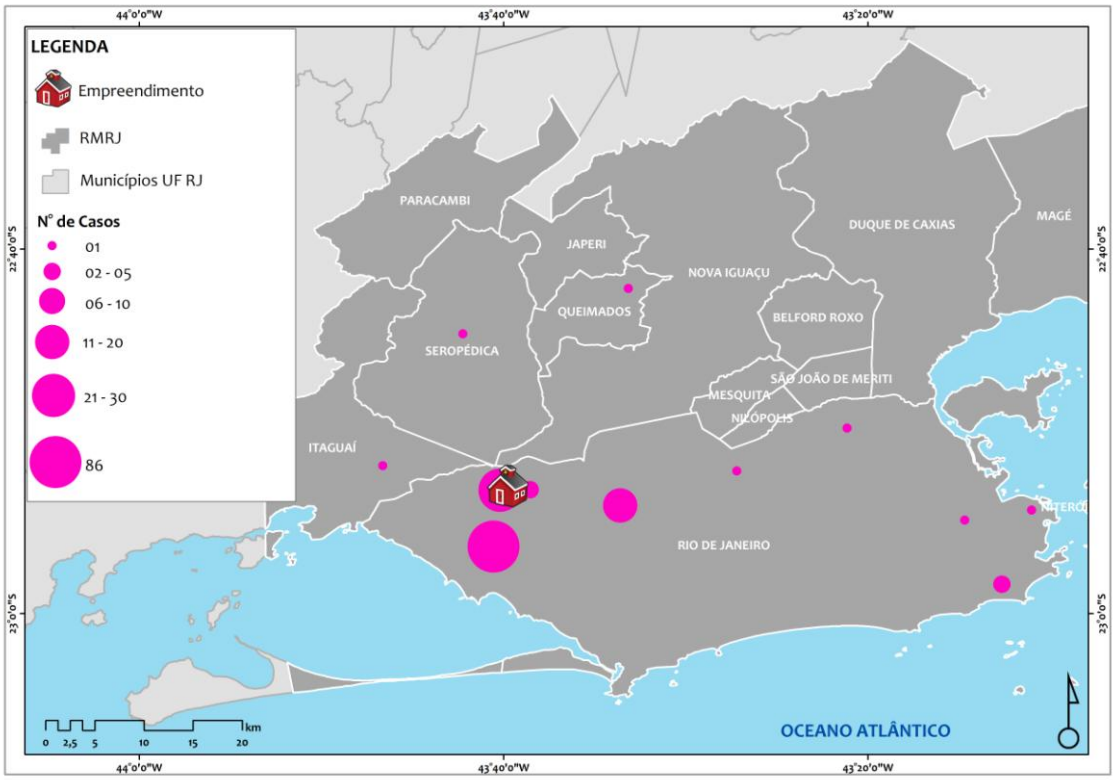


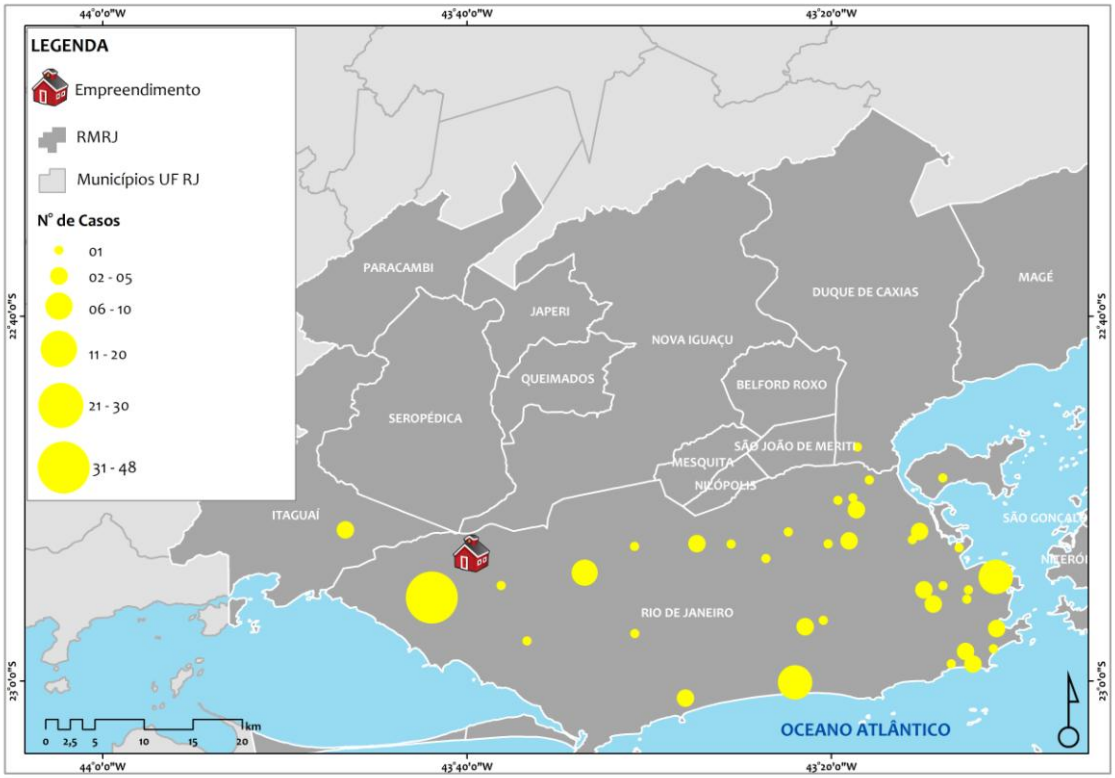
Tabela 53 e na Tabela 54.

Quanto ao local de estudo dos entrevistados que declararam ter alguém em sua família nessa condição, cerca de 80% frequentam estabelecimentos de ensino localizados no bairro de Santa Cruz (neste caso, 20% na localidade de Jesuítas, onde se situa o empreendimento), outros 10% localizados no bairro de Campo Grande, e os

8,57% restantes espalhados por outros bairros da cidade. Esses dados podem ser visualizados no Mapa 53.

Importante ressaltar que a área já tinha recebido dois outros condomínios financiados pelo PAR na Estrada dos Palmares e que, atualmente, está em fase de implantação mais um conjunto com três condomínios financiados pelo PMCMV para famílias da Faixa 1 totalizando 1.340 unidades habitacionais, o que virá agravar significativamente a situação.

Mapa 52. Local de trabalho dos moradores dos condomínios de Santa Cruz.



Mapa 53. Local de estudo dos moradores dos condomínios de Santa Cruz.

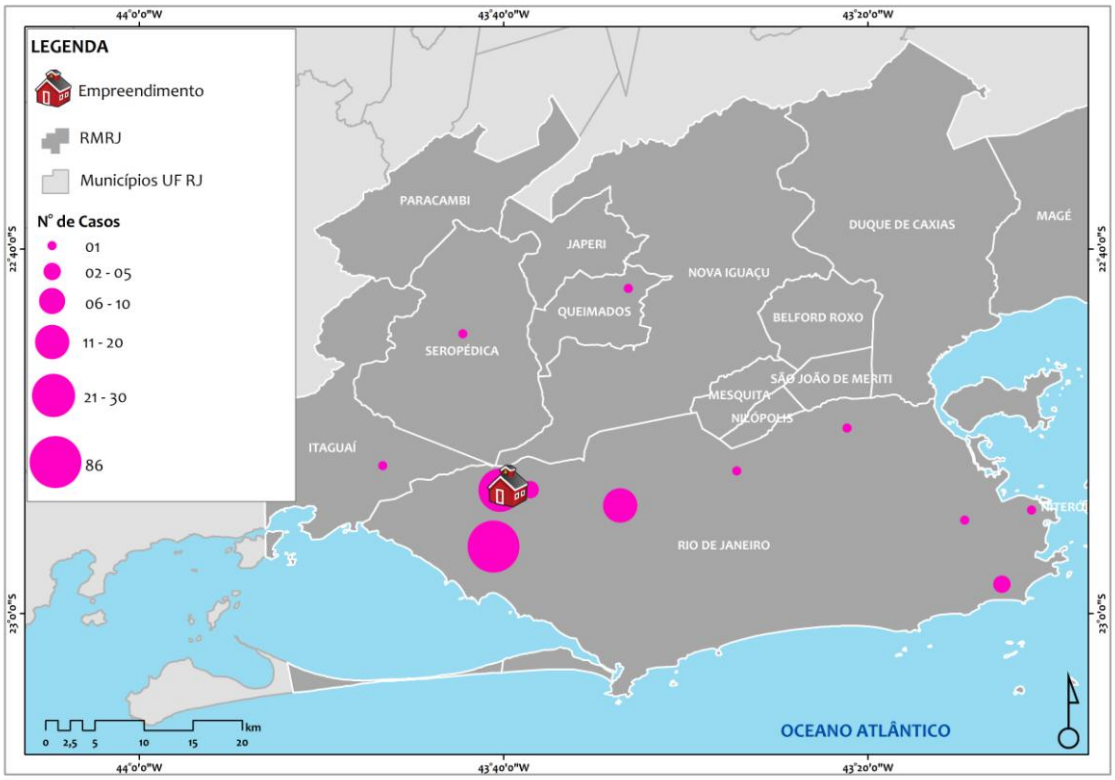


Tabela 53. Relação tempo médio de espera do transporte coletivo x tempo de deslocamento até o ponto mais próximo de transporte para os moradores dos condomínios de Santa Cruz

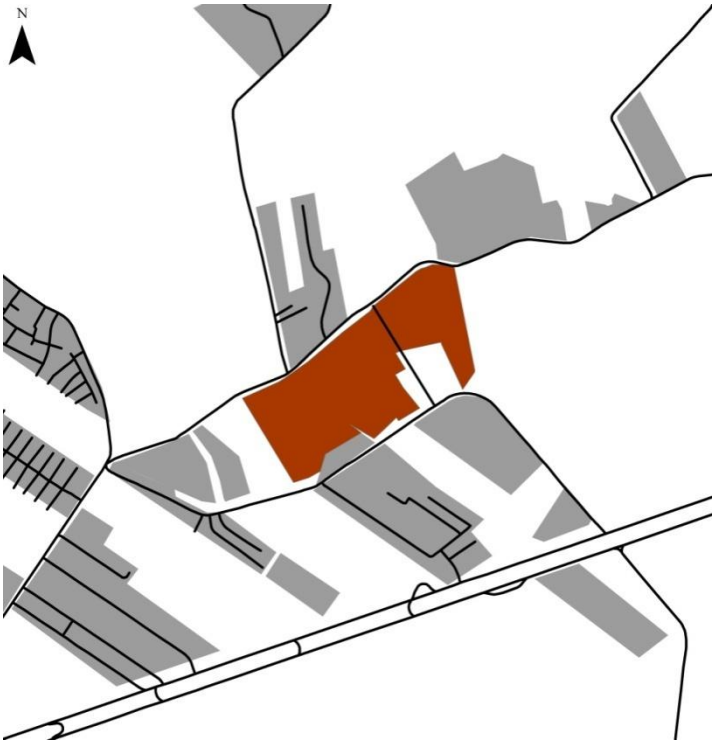
		Tempo de deslocamento até o ponto de transporte mais próximo	
		Menos de 15 minutos	**Mais de 15 minutos**
Espera do transporte público	**Até 15 minutos**	43,42%	12,00%
	Entre 15 e 30 minutos	28,95%	32,00%
	De 30 a 60 minutos	15,79%	28,00%
	Mais de 60 minutos	9,21%	28,00%

Tabela 54. Tempo de deslocamento casa-trabalho-casa e casa-atividade-casa dos moradores para os moradores dos condomínios de Santa Cruz (considerando apenas as respostas válidas)

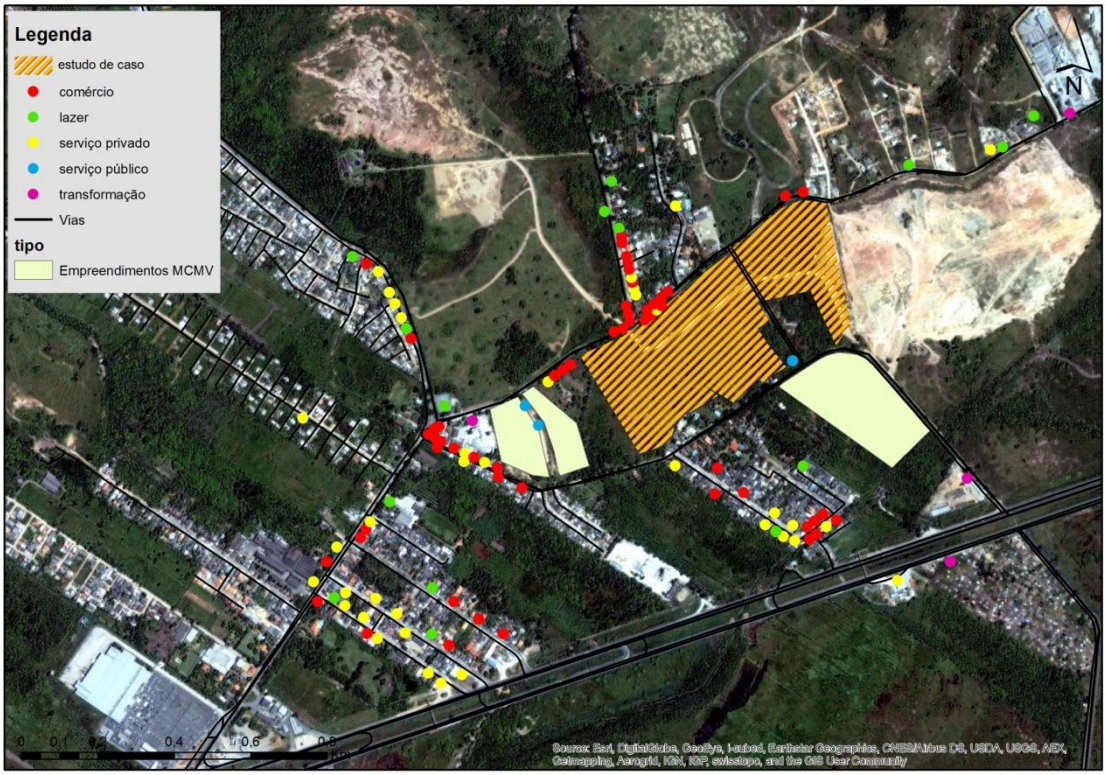
	Casa-Trabalho-Casa			**Casa-Atividade-Casa**
De 0 a 30 minutos	14,8%		**De 0 a 20 minutos**	25,0%
De 31 minutos a 1 hora	10,2%		**De 21 a 30 minutos**	6,9%
De 1 hora a 2 horas	21,1%		**De 31 a 40 minutos**	15,6%

De 2 a 3 horas	14,1%		**De 41 minutos a 1 hora**	16,9%
De 3 a 4 horas	24,2%		**De 1 a 2 horas**	26,3%
Mais que 4 horas	15,6%		**Mais que 2 horas**	9,4%

Figura 12. Diagrama de espaços urbanizados e vazios no entorno dos condomínios de Santa Cruz



Mapa 54. Descrição das atividades identificadas no entorno dos condomínios de Santa Cruz



O segundo estudo de caso é composto por um grande conjunto de 11 empreendimentos contíguos (Bairro Carioca I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X e XI) dispostos em uma grande área que foi desapropriada pela Prefeitura do Rio de Janeiro especialmente para esse fim. Seu projeto de implantação procurou distribuir os 11 condomínios em algumas vias públicas abertas nessa área, criando alguns espaços públicos de convívio como praças, uma quadra de esportes de uso comum e um pequeno "Mercado Popular" com oferta de produtos e serviços básicos para os moradores. Também foram implantados, nesse conjunto, uma clínica da família, uma creche municipal, uma escola de ensino fundamental e uma Nave do Conhecimento[85]. Dentre os quatro estudos de caso analisados, este certamente foi o que apresentou uma maior qualidade em termos de projeto urbano e oferta de serviços públicos.

Além disso, como já foi comentado neste relatório, o Bairro Carioca está localizado a poucos metros de uma estação que integra os serviços de Trens Metropolitanos e o Metrô da cidade do Rio de Janeiro. Porém, sua inserção urbana e

[85] A Nave do Conhecimento consiste em um equipamento cultural/educacional que oferece aos moradores serviços de informática e acesso à internet, além de outras atividades lúdicas diversas voltadas principalmente para crianças e adolescentes.

diálogo com o entorno são altamente prejudicados em função das barreiras físicas que circundam esse conjunto de empreendimentos. Ele está limitado, de um lado, pela linha do metrô e, de outro, por uma série de grandes instalações militares, uma empresa de ônibus e outros imóveis privados que fazem com que o Bairro Carioca se configure um enclave segregado do restante da malha urbana de bairros como Rocha e Benfica.

Para agravar essa situação, os únicos dois acessos que ligam os condomínios ao seu entorno e às opções de transporte público têm sido ocupados por grupos de usuários de *crack*, fato que não oferece segurança para os moradores, especialmente durante a noite. Além disso, também não há nenhuma linha de ônibus ou *van* que transite por dentro do empreendimento.

Seu entorno é marcado, ainda, pela existência de várias favelas (de onde inclusive saíram muitos dos atuais moradores), além de uma série de outros conjuntos habitacionais de diversos programas como, por exemplo, os grandes investimentos feitos no âmbito do Programa de Aceleramento do Crescimento (PAC) na favela de Manguinhos e arredores.

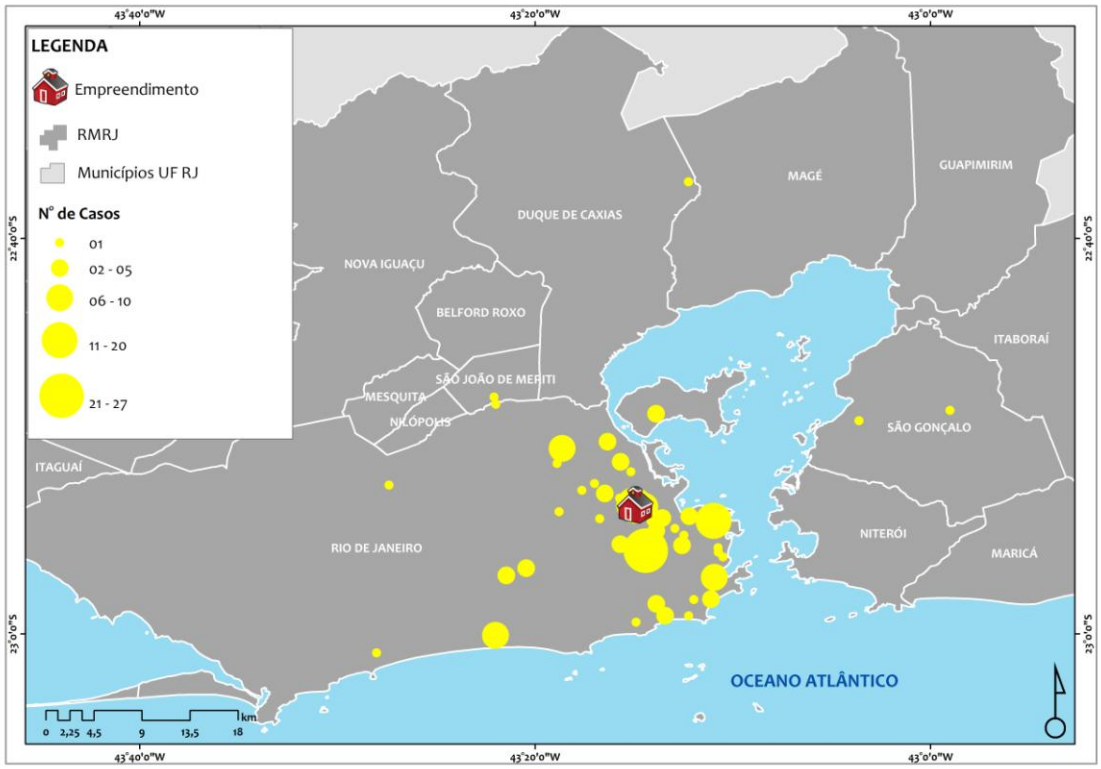
O bairro do Rocha oferece, também, uma série de comércio e serviços que podem ser acessados com menos de 1 quilômetro de caminhada além de opções de ônibus para várias partes da cidade. Semelhante ao caso analisado em Santa Cruz, apenas 2,31% dos moradores afirmaram trabalhar fora do município do Rio de Janeiro. Os demais se dividem por bairros da Grande Tijuca (28,90%), bairros da Zona Norte (29,48%), Zona Sul (14,45%), região central (10,48%), Barra da Tijuca/Jacarepaguá (8,67%) e Ilha do Governador (1,73%). Outros 4,05% afirmaram trabalhar em mais de uma dessas localidades citadas. Esses dados podem ser visualizados no Mapa 55.

Os tempos de deslocamento casa-trabalho-casa (para pessoas com mais de 16 anos) ou casa-outra atividade-casa não apresentaram valores muito elevados, com cerca de 47% dos entrevistados demorando menos de 1 hora em seus deslocamentos diários para o trabalho. O mesmo pode ser dito sobre o tempo de espera para o transporte público, onde a ampla maioria dos entrevistados afirmou permanecer até 15 minutos esperando pelo transporte público.

Quanto ao local de estudo dos entrevistados que declararam ter alguém em sua família nessa condição, apenas 35,3% frequentam estabelecimentos de ensino localizados no bairro do Rocha ou dentro do próprio empreendimento, indicando que a oferta de vagas nos equipamentos de ensino construídos podem não estar sendo suficientes para as novas demandas. Cabe ressaltar que dos restantes 4,7%, a grande

maioria segue estudando nos locais onde estavam localizadas as moradias anteriores, particularmente na região da Grande Tijuca. Esses dados podem ser visualizados no Mapa 55.

Mapa 55. Local de trabalho dos moradores do Bairro Carioca



Mapa 56. Local de estudo dos moradores do Bairro Carioca

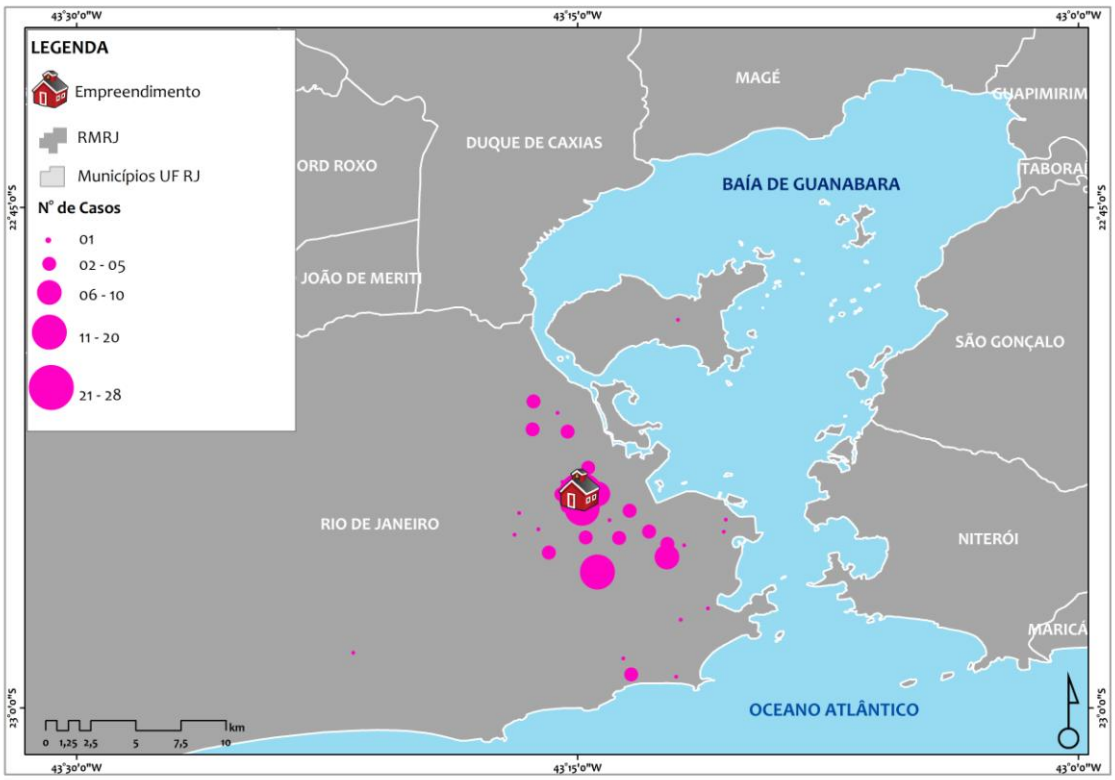


Tabela 55. Relação tempo médio de espera do transporte coletivo x tempo de deslocamento até o ponto mais próximo de transporte para os moradores dos condomínios do Bairro Carioca

		Tempo de deslocamento até o ponto de transporte mais próximo	
		Menos de 15 minutos	**Mais de 15 minutos**
Espera do transporte público	**Até 15 minutos**	64,91%	33,82%
	Entre 15 e 30 minutos	26,32%	30,88%
	De 30 a 60 minutos	8,77%	27,94%
	Mais de 60 minutos	0,00%	7,35%

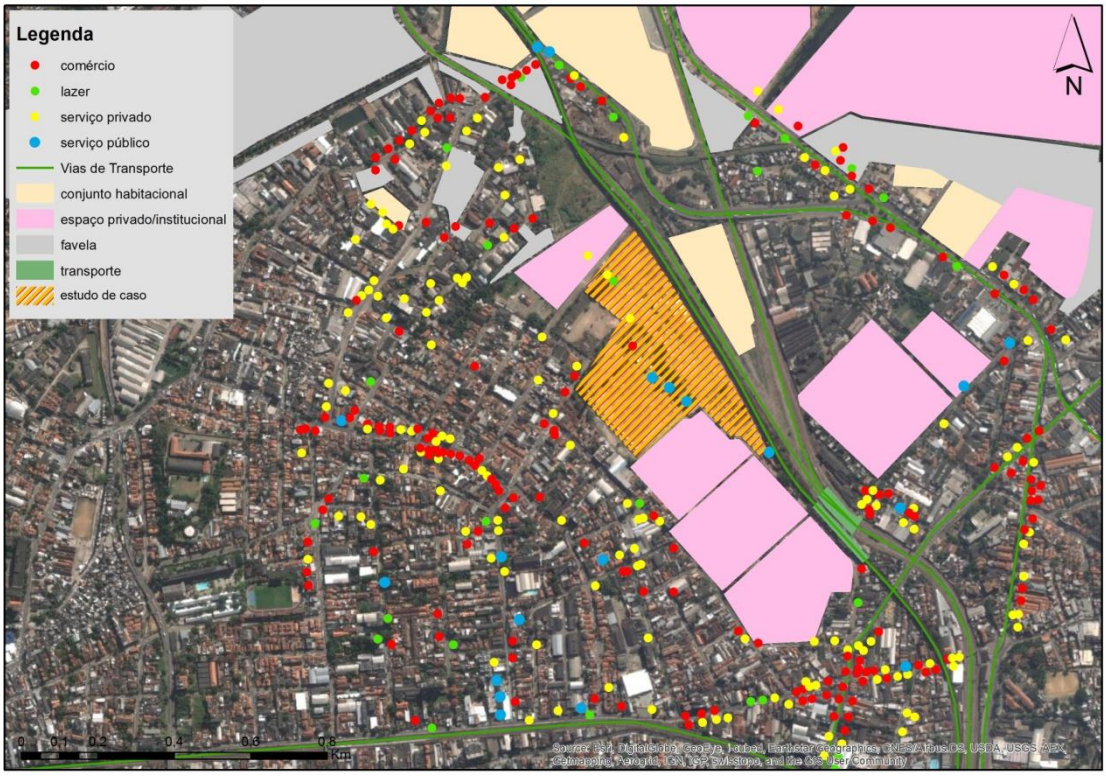
Tabela 56. Tempo de deslocamento casa-trabalho-casa e casa-atividade-casa dos moradores para os moradores dos condomínios do Bairro Carioca (considerando apenas as respostas válidas)

	Casa-Trabalho-Casa			**Casa-Atividade-Casa**
De 0 a 30 minutos	15,6%		**De 0 a 20 minutos**	29,3%
De 31 minutos a 1 hora	32,7%		**De 21 a 30 minutos**	8,2%
De 1 hora a 2 horas	30,6%		**De 31 a 40 minutos**	9,5%
De 2 a 3 horas	12,2%		**De 41 minutos a 1 hora**	21,8%

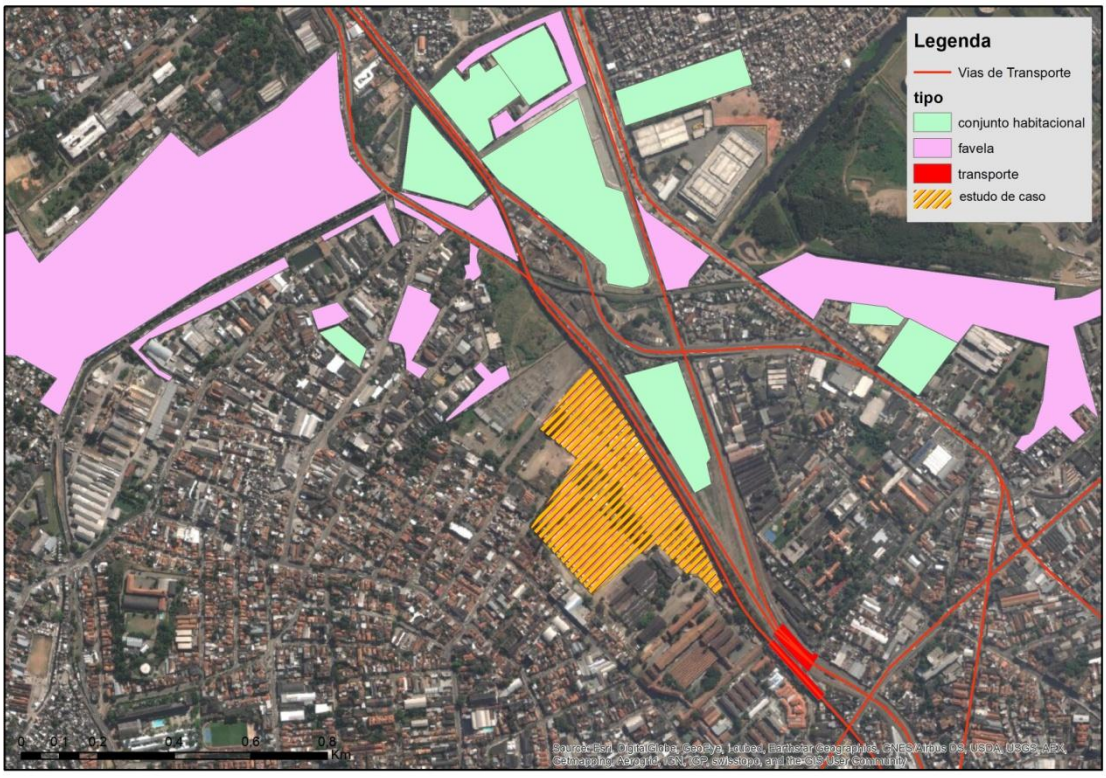
De 3 a 4 horas	6,1%		**De 1 a 2 horas**	25,2%
Mais que 4 horas	2,7%		**Mais que 2 horas**	6,1%

Figura 13. Diagrama de espaços urbanizados e vazios no entorno dos condomínios do Bairro Carioca

Mapa 57. Descrição das atividades identificadas no entorno dos condomínios do Bairro Carioca



Mapa 58. Favelas, outros conjuntos habitacionais e principais vias de transporte identificadas no entorno dos condomínios do Bairro Carioca



A comparação entre os quatro estudos de caso indica que a localização dos empreendimentos no tecido urbano é um elemento crítico que deve ser problematizado no âmbito do processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro possui um histórico de desigualdade no acesso às redes de infraestrutura, transporte e serviços públicos que vem sendo reforçado com a implantação de grandes empreendimentos voltados para a população de baixa renda em áreas periféricas cujo acesso é mais precário. Os dados do IBEU e das outras pesquisas citadas mostram que regiões como a Baixada Fluminense e a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro ainda apresentam índices críticos em muitos dos indicadores analisados, e, mesmo assim, vem se destacando como principais vetores de expansão do Programa. Por outro lado, mesmo empreendimentos em princípio bem localizados, em termos de acessibilidade à rede de transportes, como o Bairro Carioca, estão situados em áreas que concentram população de baixa renda – favelas e outros conjuntos – caracterizando, também, espaços segregados, como é evidente, por exemplo, no caso de Santa Cruz e Queimados.

6.4. TEMA IV – AVALIAÇÃO DO ENTORNO

Por fim, cabe apresentar também um procedimento que foi desenvolvido para avaliar a percepção dos moradores entrevistados sobre a oferta de serviços públicos e comerciais no entorno do empreendimento comparado com o local de moradia anterior. No questionário aplicado, foram realizadas 46 perguntas sobre a existência de comércio e serviços no entorno, classificados como serviços públicos básicos (posto de saúde, escola de ensino fundamental, creche e praça), serviços públicos complementares (posto de polícia, hospital, escola de ensino médio, delegacia, delegacia da mulher, Centro de Referência de Assistência Social, conselho tutelar, área pública para a prática de esportes, centro cultural, lona cultural, biblioteca pública, internet pública e parque), além de serviços privados/comércio.

Essa separação dos serviços públicos se deu em virtude da necessidade da distância que os serviços idealmente devem estar em relação às residências. Considerou-se que os serviços públicos básicos deveriam estar a até 3 quilômetros dos empreendimentos, resultando, portanto, em até 30 minutos de caminhada. Quanto aos serviços complementares, perguntou-se sobre a existência do mesmo na região, sem especificar um tempo ou distância de deslocamento. Porém, esperava-se que essa "região", no caso de Queimados e Belford Roxo, se restringisse aos próprios

municípios, e, nos casos do Bairro Carioca e de Santa Cruz, abrangesse o bairro e, no máximo, os bairros vizinhos.

Para avaliar a percepção da existência desses serviços, foram criados três índices que variam de 0 (zero) a 1 (um): 0 significa que nenhum entrevistado reconhece a existência de qualquer dos serviços que constam no índice em questão, e 1 seria o resultado ideal, ou seja, quando todos os entrevistados reconhecem todos os serviços avaliados pelo índice. O cálculo foi feito considerando as respostas ou positivas ou negativas para todas as perguntas de cada questionário. Assim, as respostas positivas recebem o valor 1 (um) e as negativas o valor 0 (zero), enquanto o número de serviços reconhecidos pelo entrevistado é dividido pelo número máximo de serviços na classe avaliada para se alcançar o valor do índice[86].

No caso dos Serviços Públicos Básicos, por exemplo, o valor máximo a ser atingido é 4, portanto, caso o entrevistado reconheça os quatro serviços no entorno, o índice seria igual a 1. Se o morador reconhecesse apenas três dos quatro Serviços Públicos Básicos, seu índice seria 0,75, ou, se identificasse apenas dois, o índice seria 0,5. Depois de computados os três índices – Serviços Públicos Básicos, Serviços Públicos Complementares e Serviços Privados/Comércio - para cada um dos questionários, calculou-se uma média simples por empreendimento. Os resultados estão descritos na Tabela 57.

Tabela 57. Índices de percepção de oferta de serviços no entorno do empreendimento e da moradia anterior

Índices[87]	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Bairro Carioca**	**Santa Cruz**

[86] Este índice não é indicado para uma avaliação que pretenda afirmar de modo conclusivo sobre a presença efetiva da oferta de comércio e serviços no entorno dos empreendimentos. Ele foi construído a partir da percepção dos moradores, apresentando assim variações significativas em função do grau de apropriação que eles tinham do entorno de seus locais de moradia e do que ele tem a oferecer. Além desse aspecto, também foram evidenciadas, nas respostas, variações entre o que cada um dos entrevistados considerou como longe, perto, acessível, etc.. Exemplo disso é a ocorrência de, no mesmo empreendimento, alguns moradores apontarem para a existência de tal equipamento e outros que apontam desconhecê-la, bem como o conflito entre o reconhecimento do entorno na perspectiva dos pesquisadores e a percepção declarada pelos entrevistados. Neste sentido, o índice assinala a percepção dos moradores sobre a oferta de comércio e serviços no entorno do empreendimento. Como se parte do princípio de que os moradores dependem dessa oferta de serviço/comércio para o desenvolvimento de suas atividades cotidianas, supõe-se, deste modo, que eles procuram recorrer a tal oferta nas vizinhanças do seu local de moradia. Essa hipótese garante certa relevância a este índice, pois ele está aqui sendo considerado capaz de expressar a possibilidade de sucesso (ou não) do atendimento a essas demandas.

[87] O valor máximo dos Serviços Públicos Básicos é 4, para os Serviços Públicos Complementares é 13 e para os Serviços Privados/Comércio, 6, de acordo com o número de serviços avaliados em cada um dos índices. As perguntas que não foram respondidas ou que o entrevistado não sabia a resposta foram consideradas respostas negativas equivalentes à resposta "não tem", portanto, receberam valor 0 (zero).

	Moradia Atual	Moradia Anterior	Moradia Atual	Moradia Anterior	Moradia Atual	Moradia Anterior	Moradia Atual	Moradia Anterior
Serviço Públicos Básicos	0,44	0,78	0,40	0,62	0,89	0,81	0,71	0,90
Serviços Público Complementares	0,22	0,37	0,26	0,39	0,23	0,56	0,26	0,60
Serviços Privados/ Comércio	XX[88]	0,79	0,51	0,63	0,66	0,87	0,58	0,87

Fonte: Observatório das Metrópoles

Os índices revelam que os Serviços Públicos Básicos não são plenamente atendidos em nenhum caso e, com exceção do Bairro Carioca, todos os outros pioraram neste caso com relação à moradia anterior. A principal carência identificada, que diminui esse índice, é a da praça. Vale notar que os dois valores mais altos desse índice sobre o entorno dos empreendimentos, no Bairro Carioca e em Santa Cruz, são fruto da construção dos equipamentos planejados para atender a demanda dos mesmos.

Os índices dos Serviços Complementares e dos Serviços Privados decresceram em todos os empreendimentos desde a moradia anterior até a moradia atual. O caso dos Serviços Públicos Complementares é o pior, mesmo sendo o índice com o maior número de variáveis; à vista disso, o não reconhecimento de um dos serviços tem um peso menor. Contudo, a evidência desse suposto desconhecimento pode ter sido resultado de problemas na aplicação do questionário no que diz respeito à categoria "região", mencionada acima, ou até mesmo devido ao pouco tempo de moradia dos entrevistados no empreendimento, podendo-se inferir que, em virtude disso, eles ainda não tenham precisado recorrer a alguns dos serviços existentes.

De todo modo, pode-se retomar aqui a premissa adotada neste trabalho de que proximidade física não significa acessibilidade. Assim sendo, tratam-se não necessariamente de barreiras físicas, mas sim, provavelmente, de barreiras sociais, que criam limites ao conhecimento, ao deslocamento e ao usufruto do entorno pelos novos moradores. É difícil saber até que ponto essa situação irá mudar com o maior tempo de moradia, já que pode haver restrições dos moradores do entorno à aceitação dos novos moradores. Um ponto importante, no entanto, é que esse desconhecimento do entorno poderia ser mais reduzido caso o trabalho técnico social tivesse ocorrido dentro das condições adequadas.

[88] Essa pergunta não foi realizada no empreendimento em questão.

7. EIXO 4 - DESENHO/PROJETO/PRODUÇÃO

O Eixo 4 se propõe a analisar a principal tipologia adotada pelo PMCMV na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – o "Condomínio Fechado"- e a avaliação dos moradores do condomínio, das áreas comuns e da unidade habitacional a partir dos resultados obtidos com a aplicação dos questionários.

7.1. TEMA I – SOBRE A ADOÇÃO DA TIPOLOGIA "CONDOMÍNIO FECHADO"

A partir do banco de dados gerado pela aplicação dos questionários nos quatro estudos de caso e no caso de controle, foram definidas algumas variáveis e realizados alguns cruzamentos para avaliar como o produto final oferecido pelo Programa Minha Casa Minha Vida está sendo qualificado pelos seus beneficiários.

Inicialmente, cabe apontar que os quatro empreendimentos da Faixa 1 e o empreendimento da Faixa 2 avaliados foram construídos seguindo a tipologia "Condomínio Fechado". Com isso, todos os empreendimentos são cercados ou murados, apresentam guaritas ou portarias que controlam o acesso dos moradores e visitantes ao interior dos condomínios, possuem áreas de lazer e vagas privativas para estacionamento no seu interior, além de contarem com toda a estrutura administrativa que a gestão condominial demanda. Ressaltando que esse elemento revelou-se como uma questão central (e muitas vezes crítica) a ser discutida e problematizada no que se refere à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. Em primeiro lugar, essa tipologia segrega os empreendimentos de seu entorno imediato além de contribuir para a fragmentação da malha urbana do bairro onde foram implantados.

A referida tipologia também limita as possibilidades de circulação dos moradores (pois na maioria dos condomínios há apenas uma portaria para entrada/saída) e, em alguns casos, acaba aumentando as distâncias a serem percorridas para acessar transporte, comércio e serviços. Cada condomínio foi implantado enquanto uma unidade independente de seu entorno sem que as opções de projeto e desenho adotadas envolvessem qualquer tipo de articulação com as atividades pré-existentes ou mesmo alguma preocupação com as transformações futuras que poderão ocorrer no bairro em função das demandas geradas pelo deslocamento dos novos moradores para os condomínios construídos.

Outra consequência da adoção dessa tipologia vem sendo a criação de longos trechos de via pública com pouca ou nenhuma atividade formal ao longo da testada dos

lotes dos condomínios. No caso dos empreendimentos de Belford Roxo, essa situação particularmente se agrava. A rua sem saída que dá acesso a dois dos condomínios encontra-se totalmente margeada em um dos lados por muros opacos (Figura 14), sem nenhum tipo de permeabilidade entre o interior e exterior, exceto a portaria de cada um dos condomínios, tendo no lado oposto um grande terreno baldio de propriedade da empresa Bayer (Figura 15 e

Figura 17)[89].

Já no terreno vizinho ao empreendimento há uma faculdade particular, situada em uma cota de nível muito mais elevada do que a do condomínio (Figura 16), o que obrigou os condôminos a cavar uma espécie de vala entre os dois terrenos para evitar a inundação em dias de chuva. Nos outros três casos da Faixa 1, a utilização de cercas de tela ou arame para definir o limite dos condomínios atenua um pouco essa situação, porém sem recorrer a opções de desenho que favoreçam a relação dos empreendimentos com a rua.

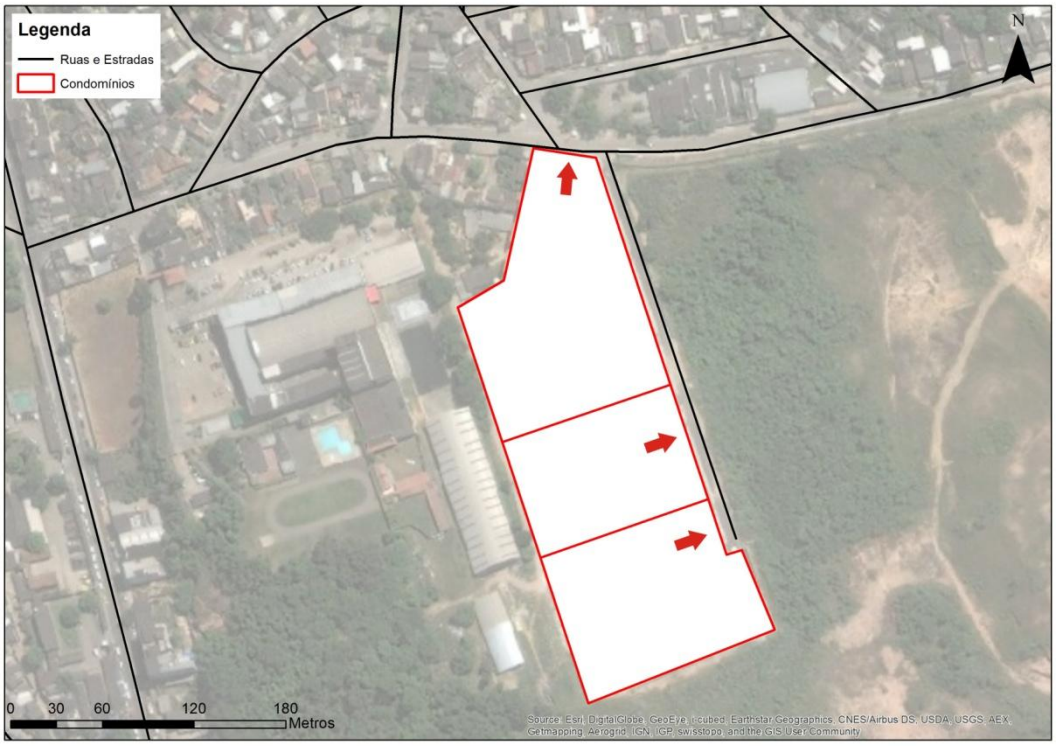
Figura 14. Muro que divide os condomínios San Carlo e San Francesco (Belford Roxo)

Figura 15. Via de acesso aos condomínios San Carlo e San Francesco (Belford Roxo)

[89] A implantação da iluminação pública nessa rua foi resultado de luta dos moradores do empreendimento.

Figura 16. Detalhe para a diferença do nível da construção vizinha ao empreendimento

Figura 17. Delimitação dos condomínios que compõem empreendimento de Belford Roxo e indicação dos respectivos acessos.



Nos quatro estudos de caso da Faixa 1 analisados, os blocos de apartamentos que compõem cada condomínio estão dispostos ao redor das áreas de estacionamento e com seus respectivos acessos voltados para elas, restando às áreas de lazer ou de sociabilidade (salão de festas, churrasqueira, quadra de esportes), nos casos de Santa

Cruz e do Bairro Carioca, os espaços intersticiais que existem entre os blocos. Nos casos de Queimados e Belford Roxo, o projeto dos condomínios já contemplava uma área de maior destaque para os espaços de lazer. Neste sentido, a morfologia de todos os condomínios analisados apresenta uma configuração que tem como elemento estruturante uma via interna para veículos, estando todos os demais elementos que compõem o condomínio orientados para o interior, e não para o seu entorno. Com isso, a função das vias públicas é limitada pelo projeto apenas à circulação e acesso aos condomínios, conforme pode ser visualizado nos dois exemplos seguintes, na Figura 18 e na Figura 19.

Figura 18. Hierarquia das vias internas do Condomínio Valdariosa II (Queimados)

Figura 19. Hierarquia das vias internas do Condomínio Aveiro (Santa Cruz/Rio de Janeiro)

Apesar dessa implantação não contemplar nenhum tipo de atividade ao longo das vias públicas, foi possível verificar em nossas visitas de reconhecimento, empiricamente, o desenvolvimento de várias atividades de baixa complexidade econômica (tanto formais quanto informais) nas vias de acesso. No caso de Queimados, os três condomínios são murados nos limites com os lotes vizinhos e cercados no limite com a via pública (Figura 20 e Figura 21). Ali, circulam as duas linhas de ônibus que

ligam o bairro à região central do município, tendo sido possível verificar também a presença de pontos de mototáxi, bancas de recarga de celular, pequenos quiosques de venda de bebidas e alimentos, além de alguns vendedores ambulantes.

Figura 20. Condomínio Parque Valdariosa I (Queimados) visto da via pública

Figura 21. Vista geral dos empreendimentos de Queimados

Já os seis condomínios da Estrada dos Palmares, em Santa Cruz, são contornados em todo o seu perímetro por cercas de arame. Todos têm as suas portarias voltadas para a mesma via e distribuídas em um trecho de cerca de 800 metros. Foi ali onde verificamos, dentre os quatro casos analisados, o desenvolvimento mais intenso tanto de comércio quanto de serviços.

Na estreita faixa de terra entre a cerca dos condomínios e a calçada, foi possível identificar quiosques de bebidas, barracas de venda de alimentos, uma barraca especializada em legumes e frutas, além de dois barbeiros/cabeleireiros (Figura 22 e Figura 23). No lado oposto da via, estavam instalados mais de um mercado, padarias, uma banca de jornal, outras lojas de artigos diversos, além do ponto de mototáxi e o das vans que fazem o transporte do empreendimento até o centro do bairro de Santa Cruz. Além disso, o conjunto de Santa Cruz conta com um pequeno módulo comercial com quatro lojas, que, no momento em que o levantamento de campo foi realizado, estavam ocupadas por uma oficina mecânica, um açougue e um aviário.

Figura 22. Oferta de comércio e serviços na via de acesso aos condomínios de Santa Cruz

Figura 23. Oferta de comércio e serviços na via de acesso aos condomínios de Santa Cruz

O fato de esses dois empreendimentos terem sido implantados em áreas de expansão urbana dos respectivos municípios certamente contribuiu para o desenvolvimento de um comércio incipiente, necessário para atender as demandas cotidianas geradas pelos novos moradores. No entanto, cabe ressaltar que o projeto de ambos os empreendimentos não foi elaborado de forma a potencializar ou mesmo reconhecer esse tipo de dinâmica (Figura 24 e

Figura 25).

O pequeno módulo comercial construído junto aos empreendimentos de Santa Cruz está muito aquém da demanda e do potencial existente para o desenvolvimento de serviços e atividades comerciais. Há muitos casos em que os próprios moradores acabam utilizando o espaço de seus imóveis como forma de atuação profissional em serviços e atividades comerciais, conforme a Figura 26 e a Figura 27. Cabe destacar que, por se tratarem de famílias de baixa renda, essas atividades muitas vezes podem corresponder a parcelas significativas da renda da família. Logo, pode-se afirmar que a demanda por espaços para o desenvolvimento de atividades não residenciais dentro dos empreendimentos foi algo recorrente nos quatro empreendimentos pesquisados[90].

[90] A Lei nº 12.424/11 alterou a Lei nº 11.977/09 onde, no art. 6º- A, passou a permitir a existência de imóveis comerciais no PMCMV desde que fossem propriedade (e usados para financiar) do condomínio. Porém, tal normativa acabou não atendendo a demanda dos moradores, por continuar a impedir o uso misto nos blocos residenciais.

Figura 24. Delimitação dos condomínios que compõem empreendimento de Santa Cruz e indicação dos respectivos acessos.

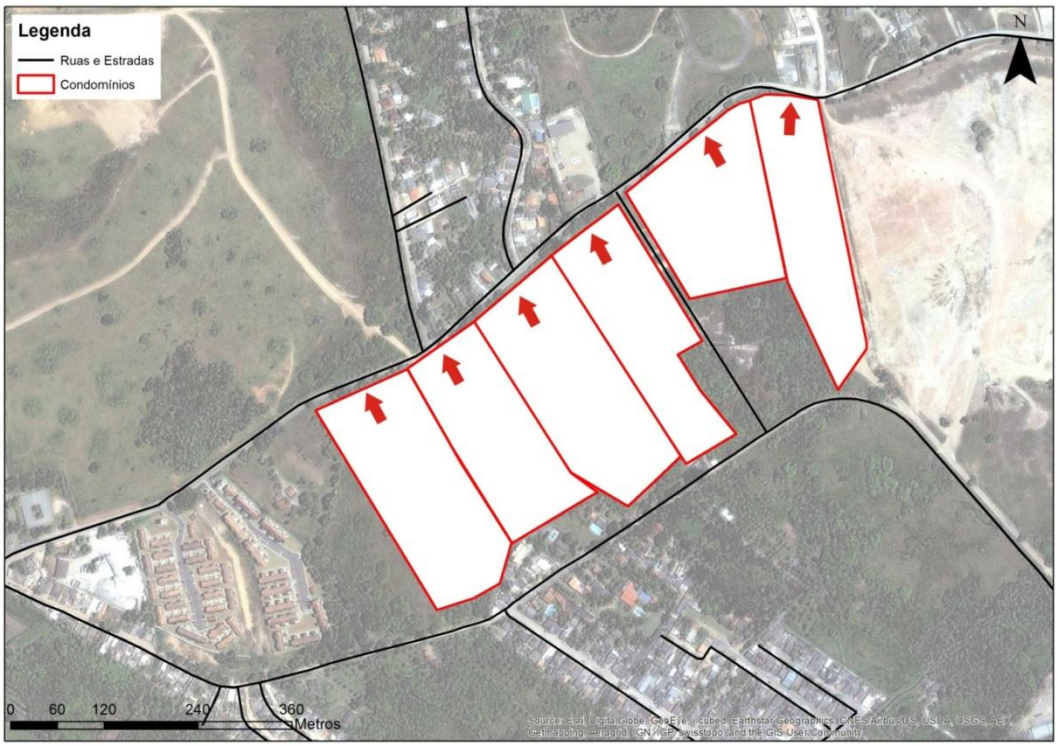


Figura 25. Delimitação dos condomínios que compõem empreendimento de Queimados e indicação dos respectivos acessos..

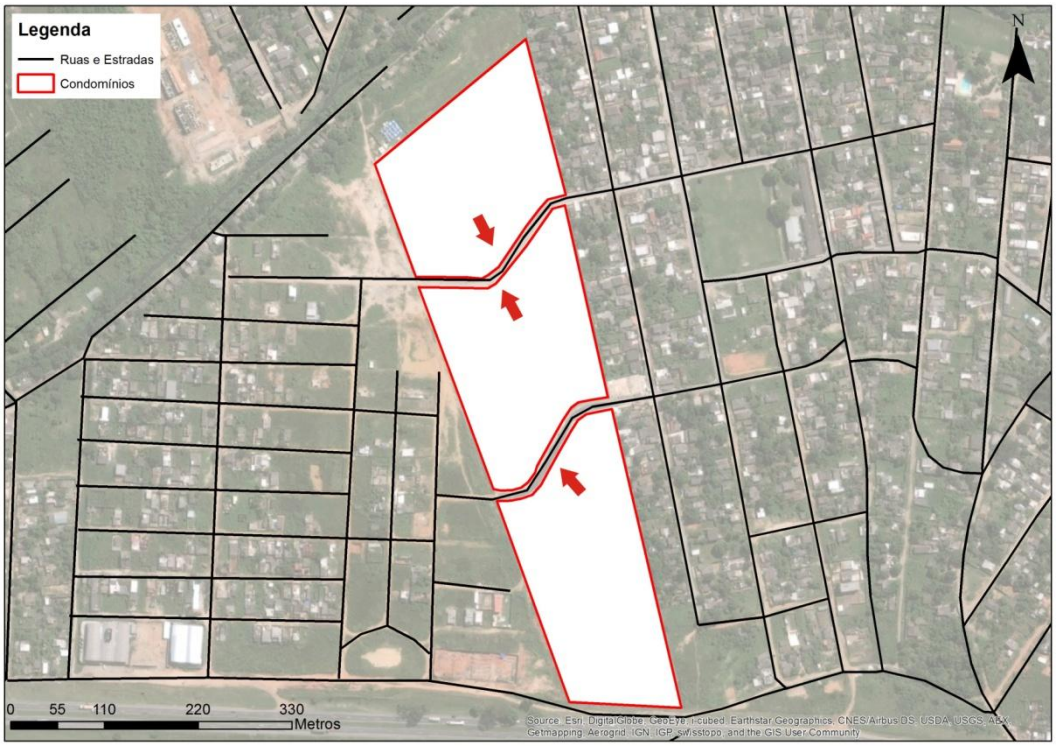


Figura 26. Oferta de comércio e serviços no interior de um dos apartamentos dos condomínios de Santa Cruz

Figura 27. Oferta de comércio e serviços no interior de um dos apartamentos dos condomínios de Santa Cruz

Fonte: CIHABE/PROURB/UFRJ

A

Tabela 58. Percentual de domicílios de cada empreendimento onde as famílias exercem algum tipo de atividade de trabalho e renda.

ilustra o percentual de domicílios onde os responsáveis declararam que alguém da família exerce algum tipo de atividade trabalho e renda no próprio domicílio, valor que passou dos 10% em todos os quatro casos analisados. As atividades mais recorrentes apontadas nas respostas foram de pequenos comércios de alimentos/mantimentos/bebidas e serviços de cabeleireiro/manicure, respondendo por 56,7% do total de ocorrências. Em contrapartida, foi constatada, também, a presença de pequenos comércios de roupas/cosméticos, serviços de costura, cuidadoras de crianças, bares, venda de artesanato, comércio de produtos de limpeza, aluguel de artigos para festa, além de um morador que elaborava declarações de imposto de renda.

Em geral, os apartamentos localizados no térreo acabaram se tornando localizações privilegiadas para o desenvolvimento das atividades de comércio de alimentos e bebidas, pois as janelas voltadas para as áreas de circulação internas do condomínio facilitam a interface entre os vendedores e compradores. Mesmo assim, nos quatro estudos de caso, verificou-se a existência de comércio e serviços em todos os andares, anunciados de diversas formas (Figura 28, Figura 29, Figura 30 e Figura 31).

Tabela 58. Percentual de domicílios de cada empreendimento onde as famílias exercem algum tipo de atividade de trabalho e renda.

	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz
Sim	11,2%	18,8%	12,9%	12,7%
Não	88,0%	80,4%	85,5%	86,5%
Não Válidos	0,8%	0,9%	1,6%	0,8%

Figura 28. Oferta de serviços de manicure em apartamento do Bairro Carioca

Figura 29. Oferta de serviços de barbearia no Bairro Carioca

Figura 30. Oferta de serviços de moto-taxi no Bairro Carioca

Figura 31. Oferta de serviços de lava-jato no Bairro Carioca

No caso de Belford Roxo, não foi verificado nenhum tipo de atividade econômica nas vias de acesso aos condomínios (com exceção do ponto de mototáxi), algo que justificamos aqui pela proximidade do empreendimento à região central da cidade. Além disso, não se veem anúncios de venda ou serviços nas unidades. O fato da renda das famílias residentes nesse empreendimento ser um pouco mais alta pode

justificar um maior controle sobre esse tipo de uso ou, talvez, indicar que não seja necessário o trabalho em domicílio como complementação de renda.

Inclusive, cabe ressaltar que esse foi o único empreendimento da Faixa 1 no qual, na primeira visita da equipe de pesquisa, foi necessário contatar o morador de cada apartamento pelo interfone antes de aplicar o questionário. Segundo a síndica de um dos condomínios, existem regras que impedem o comércio e serviços dentro da comunidade sob o argumento de que "se não, vai virar favela". Observou-se a existência de manicures, mas "que atendem apenas os vizinhos". Já no outro condomínio, entretanto, a tolerância é um pouco maior, com a condição da discrição.

Todavia, o caso mais peculiar foi o do Bairro Carioca no município do Rio de Janeiro. O empreendimento foi projetado para formar um novo "bairro" na área de implantação, sendo composto por onze condomínios independentes, alguns equipamentos públicos (creche, escola de ensino fundamental, Nave do Conhecimento, clínica da família, ginásio poliesportivo), um Mercado Popular com comércio e serviços variados, além de duas praças.

Todos os condomínios são articulados por algumas vias que se conectam em dois pontos com a malha viária do entorno (Figura 32 e Figura 33). No entanto, como estes são cercados por telas de arame e, além disso, a frente dos blocos que os compõem também está voltada para as áreas internas de circulação e estacionamento, o Bairro Carioca acabou resultando em um conjunto de fragmentos justapostos que não se articulam entre si tampouco com as vias implantadas.

Figura 32. Vias internas do Bairro Carioca

Figura 33. Vias internas do Bairro Carioca

Uma das consequências dessa falta de articulação é a presença de vários pontos de passagem criados pelos moradores nas cercas a fim de reduzir as distâncias de seus

deslocamentos cotidianos (Figura 35). Essa dinâmica também foi identificada nos empreendimentos de Santa Cruz e no Parque Valdariosa, de Queimados. Contudo, o elemento mais crítico da implantação do Bairro Carioca talvez seja o fato de que todos os blocos estão de fundos para as vias implantadas no empreendimento (Figura 34).

Novamente, as vias assumem apenas a função de circulação e acesso aos condomínios. Praticamente todas consistem em longos trechos ladeados por cercas em ambos os lados, utilizadas somente como passagem para os moradores que se deslocam no interior do empreendimento ou para fora dele. A única exceção que cabe ser ressaltada é a via exclusiva para pedestres (Figura 36): esta dá acesso à creche, à escola de ensino fundamental, à Nave do Conhecimento, ao Mercado Popular, e, em função da atratividade exercida por esses equipamentos, tem potencial para tornar-se um espaço público dinâmico e movimentado.

Figura 34. Delimitação dos condomínios que compõem o Bairro Carioca e indicação dos respectivos acessos.

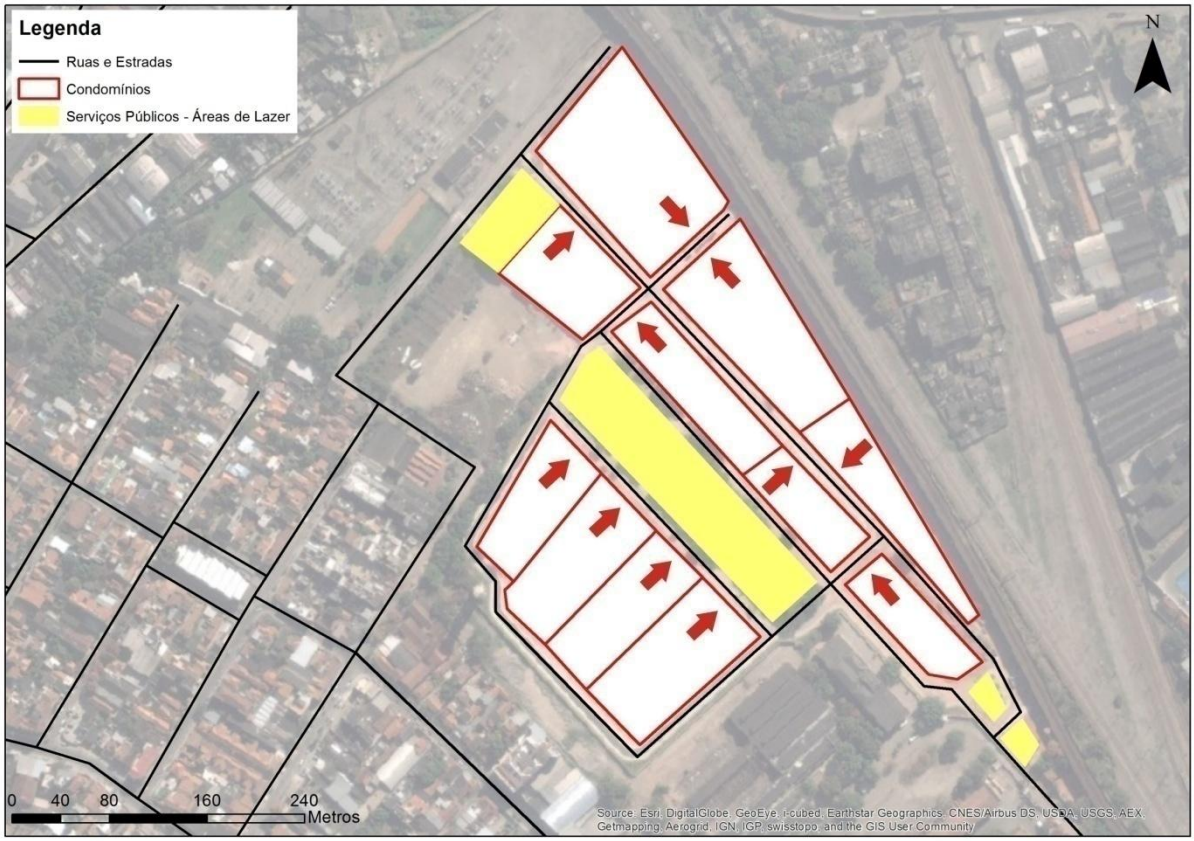


Figura 35. Passagem criada pelos moradores em cerca do Bairro Carioca

Figura 36. Vias de acesso aos equipamentos públicos do Bairro Carioca

O descompasso entre o projeto dos empreendimentos e as dinâmicas que caracterizam a vida urbana atravessa os quatro estudos de caso analisados. Em todos eles, a implantação de "condomínios fechados" limita a inserção dos empreendimentos no tecido urbano pré-existente, não favorecendo o desenvolvimento de atividades complementares à atividade residencial nas proximidades, além de restringir as possibilidades de apropriação do entorno pelos moradores. Cabe ressaltar que a utilização dos apartamentos para atividades não residenciais também é sintomática desse descompasso. Ela indica que a monofuncionalidade exigida pelas normativas do Programa Minha Casa Minha Vida para esses empreendimentos deve ser revista, pois existe entre os moradores, por um lado, uma demanda por serviços e produtos de consumo cotidiano e de fácil acesso, e, por outro, a necessidade de complementar a renda da família com essa oferta.

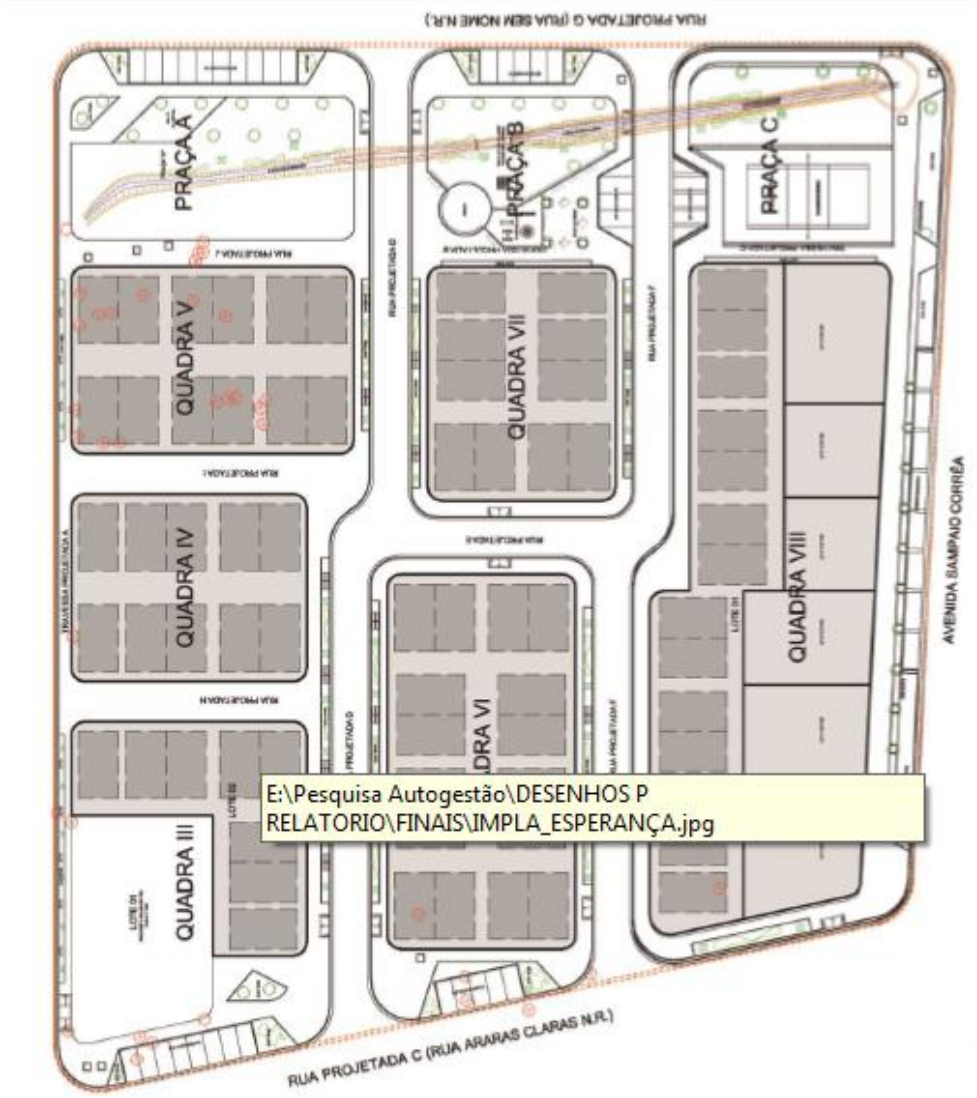
Importante destacar que tanto o módulo comercial localizado junto aos empreendimentos de Santa Cruz quanto o Mercado Popular do Bairro Carioca não conseguiram dar conta dessas demandas. O segundo, inclusive, foi bastante criticado pelos moradores e síndicos dos condomínios, pois a forma de distribuição das lojas empregada pela administração municipal impossibilitou que os moradores se apropriassem daquele espaço em função dos altos aluguéis cobrados.

Um contraponto ao projeto urbanístico de "condomínio fechado" se encontra no Grupo Esperança, único empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades inaugurado no Rio de Janeiro. O Grupo Esperança está situado na antiga Colônia Juliano Moreira, implantada em 1912 como o macro-hospital público federal construído para doentes mentais cuja base era o modelo europeu de colônias-agrícolas.

É uma área pública de aproximadamente 775 hectares, na base do Maciço da Pedra Branca, na região de Jacarepaguá, próxima aos bairros da Taquara e da Barra da Tijuca, na capital fluminense. O terreno foi concedido pela Superintendência de Patrimônio da União/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro através de Termo Administrativo de Concessão de Direito Real.

O Grupo Esperança é um empreendimento autogestionário, com unidades isoladas implantadas em um loteamento com ruas públicas entre as casas, conforme a Figura 37. Cabe ressaltar que o grupo de famílias nas discussões de projeto, fez a opção de produzir suas moradias de modo integrado com a cidade, sem muros. Dessa forma, eles podem acessar a creche, o posto de saúde, a escola, os pequenos comércios e os pontos de ônibus que estão em seu entorno por diferentes trajetos.

Figura 37. Planta de implantação do Grupo Esperança



Fonte: VELASCO (2013).

Além das questões relativas ao projeto dos empreendimentos, a tipologia condomínio fechado também dever ser avaliada em relação ao padrão de gestão e organização que ela impõe aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Inicialmente, cabe ressaltar que essa tipologia institui a figura jurídica do "condomínio" como forma primeira de organização coletiva dos moradores.

O condomínio é uma forma de parcelamento que, segundo o disposto na Lei nº 4.591 de 1964, exige a instituição jurídica do condomínio como responsável pela administração das partes comuns através da elaboração da convenção e a eleição de síndicos e do conselho fiscal. Estabelece, principalmente, que o condomínio é responsável pela gestão e manutenção da vida e dos equipamentos coletivos. Esse formato vem acompanhado de regras e taxas condominiais e, no entanto, não faz parte da experiência anterior de moradia dos beneficiários que se enquadram na faixa salarial exigida. Esse fato vem gerando uma série de conflitos, centrados principalmente na inadequação entre as normas estabelecidas pelos regimentos internos e as práticas sociais desses moradores[91], bem como nos altos níveis de inadimplência apresentados.

Segundo relatos dos síndicos entrevistados, o percentual de moradores que não estavam em dia com as taxas condominiais variava entre 50% a 94% nos condomínios de Santa Cruz, entre 40% e 60% nos condomínios do Bairro Carioca, em torno de 70% nos condomínios de Queimados (antes da contratação de uma empresa terceirizada de cobranças[92]), e, quanto ao caso de Belford Roxo, não foi estimado um percentual, embora os três síndicos tenham dito que "muita gente não paga".

Muitos dos entrevistados justificaram esses altos níveis de inadimplência pela falta de condições financeiras de muitas famílias e, em alguns casos, em função da recusa explícita de muitos moradores em arcar com esse custo. Isso fica mais evidente entre as famílias reassentadas, que questionam tais cobranças por terem sido removidas involuntariamente de seus antigos locais de moradia sem receber outra alternativa das respectivas Prefeituras. Por sua vez, os dados dos questionários comprovam que essa cobrança efetivamente gerou um custo extra no orçamento das famílias beneficiárias.

[91] Práticas do tipo: som alto, crianças brincando no estacionamento, comemorações além do horário permitido no salão de festas, ocupação das áreas comuns dos blocos, etc.

[92] Os três condomínios de Queimados terceirizaram a sua gestão de cobrança. Os síndicos justificaram essa escolha em função dos altos níveis de inadimplência dos moradores. A medida surtiu efeito, pois esse percentual caiu de 70% para 43%, mesmo encontrando resistência entre os moradores em virtude dos juros cobrados pela empresa sobre os atrasos.

No Gráfico 18, observa-se que, considerando todos os gastos com moradia, ou seja, aluguel, prestação do financiamento do PMCMV, condomínio, água, luz, gás, telefone/internet e TV a cabo, 69,61% das famílias dos quatro empreendimentos de Faixa 1 aumentaram seus gastos com a mudança. Antes, para os quatro empreendimentos em questão, apenas 6,4% das famílias pagavam condomínio e 41,1% não pagavam luz (Gráfico 19). A única despesa que diminuiu para mais de 20% das famílias foi o aluguel, porque a grande maioria se tornou proprietária e passou a pagar, portanto, com exceção dos reassentados no município do Rio de Janeiro, a prestação exigida. Essa exceção é evidenciada nos 40,04% que não pagam prestação, que abrangem os reassentados do Rio de Janeiro e as famílias que acessaram o domicílio de outra forma.

Vale destacar que 85,6% das famílias afirmaram não pagar a água atualmente. Esse dado pode ter várias justificativas, mas, provavelmente, é uma combinação entre as demais: o fato da Prefeitura do Rio estar pagando para os reassentados suas contas de água enquanto não é oficializada a legalização do CNPJ do condomínio; o desconhecimento, por parte deles, se a água está de fato incluída no condomínio; ou, até mesmo, a ignorância sobre o quanto de água corresponde ao condomínio.

O gás foi o tipo de serviço cuja conta sofreu menos alteração, uma vez que 86,7% já o pagavam anteriormente ao passo que 35,7% mantiveram as mesmas despesas nesta rubrica. Contudo, as contas referentes a telefone/internet e TV a cabo não são bons parâmetros para verificar tais alterações, pois grande parte das famílias não possui esses serviços – 39,6% no caso do telefone/internet e 42,9% na TV a cabo –, ainda havendo aquelas que possuíam o serviço e deixaram de contratá-lo e vice-versa. Destaca-se que, se retiramos as contas de TV a cabo e telefone/internet do total, os percentuais da variação são alterados significativamente, isto é, um decréscimo de 69,6% para 49,9% das famílias que teriam tido seus gastos aumentados.

Gráfico 18. Variação na soma total dos gastos de moradia antes e depois da mudança nos empreendimentos de Faixa 1 e no caso controle

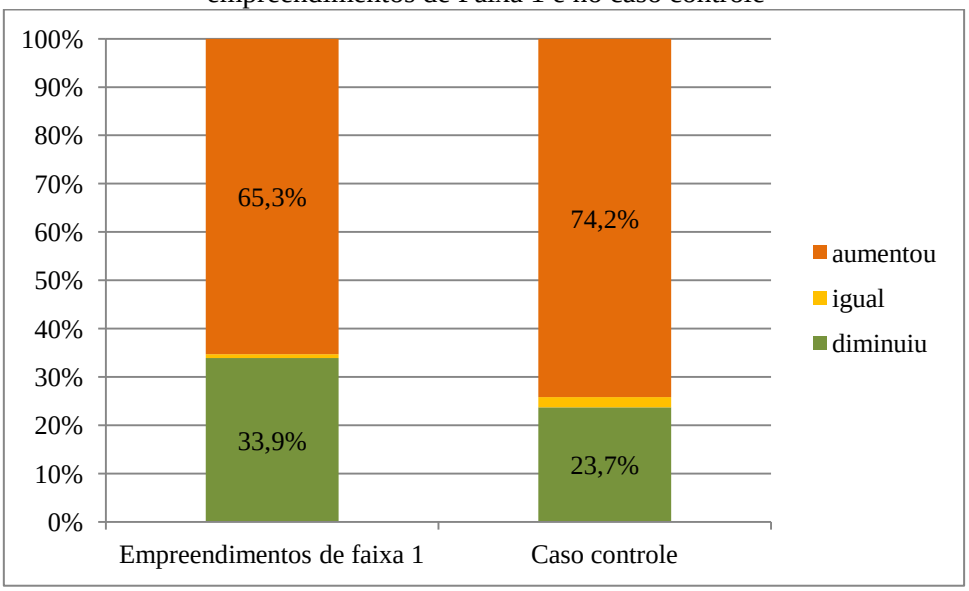


Gráfico 19. Variação nos gastos de moradia antes e depois da mudança nos empreendimentos da Faixa 1

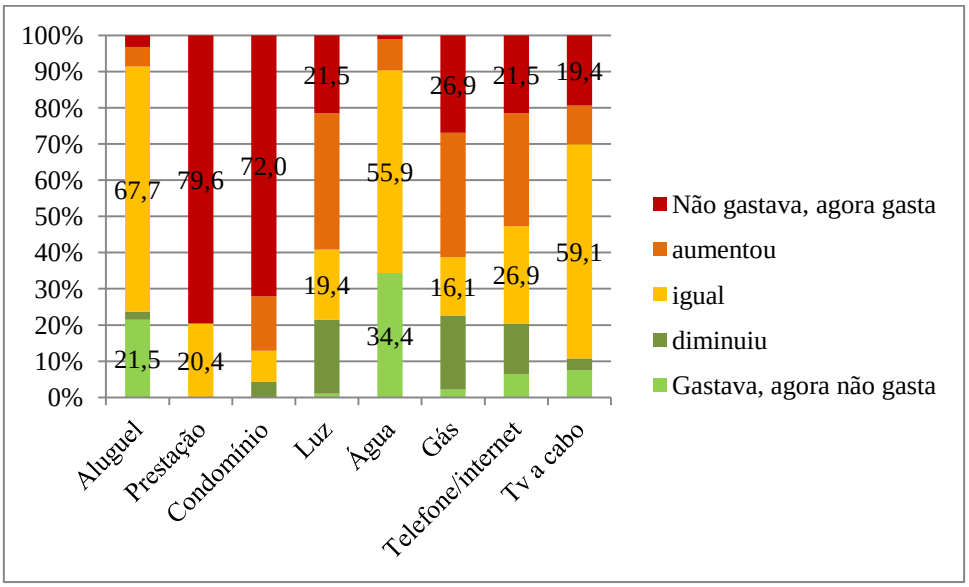
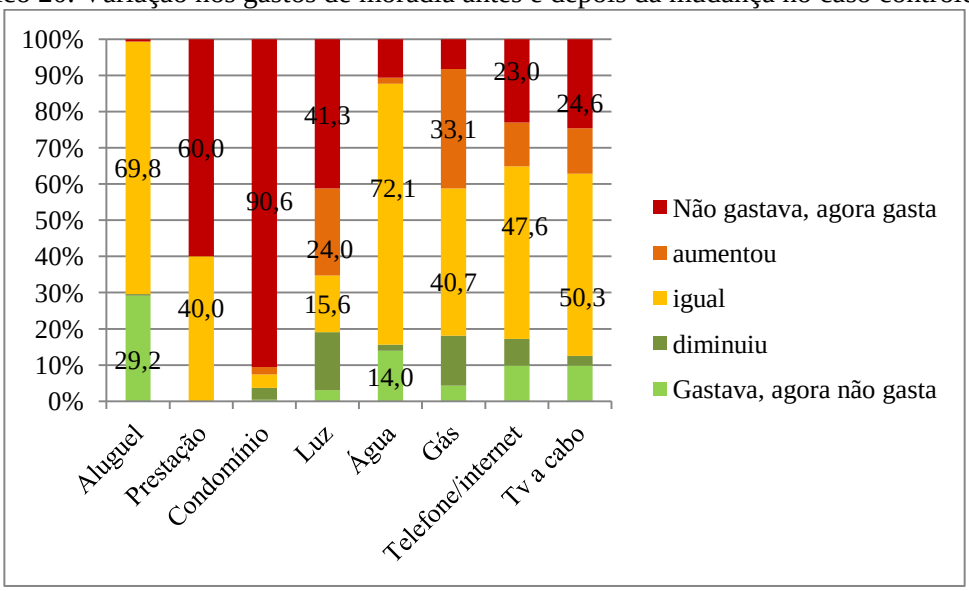


Gráfico 20. Variação nos gastos de moradia antes e depois da mudança no caso controle



No caso controle, o percentual de pessoas que pagavam condomínio é maior que o da Faixa 1, mas, ainda assim, é baixo: 22,6%. No Gráfico 18, percebe-se que as famílias da Faixa 2 pagavam mais serviços que as da Faixa 1 antes de se mudarem. Porém, ainda assim, mais de 20% das famílias não pagavam luz, gás e telefone/internet (Gráfico 20). Apesar de já pagarem mais anteriormente, no geral das contas, o percentual de famílias do empreendimento da Faixa 2 que aumentou suas despesas com moradia (74,2%) foi maior do que entre as famílias da Faixa 1, o que talvez se deva ao fato da Prefeitura do Rio estar arcando com as despesas dos reassentados. Destaca-se que o mesmo percentual de famílias pagava aluguel antes em ambas as faixas do Programa, além de que a questão da declaração do "não pagamento" de água também aparece nas duas.

Um diferencial da Faixa 2 para a Faixa 1 é que no caso controle, 22,1% das famílias já pagavam condomínio antes da mudança, assim como a variação do uso de telefone e internet foi muito menor que na Faixa 1, ou seja, 88,2% das famílias possuem esse serviço atualmente e 73,1% já o tinham.

Por outro lado, no caso da TV a cabo, metade (49,5%) das famílias não tem, nem possuía o serviço, assemelhando-se ao perfil da Faixa 1. Curiosamente, é um percentual maior de famílias no caso controle do que nos empreendimentos de Faixa 1 que declarou não pagar gás antes da mudança. Isto, contudo, pode ter sido um erro no preenchimento do questionário, já que não é usual realizar "gato" na rede de gás além de este ser um serviço indispensável para a reprodução de uma família. Nos

empreendimentos da Faixa 1, o custo médio mensal do condomínio para as famílias é de aproximadamente R$ 50,00. Esse novo custo foi acompanhado pelo aumento médio de outras taxas que também impactam o orçamento das famílias. É o caso das cobranças de luz, que não eram pagas por quase metade dos moradores em seus antigos locais de moradia (especialmente aqueles que saíram de áreas de favela), e que, agora, vem apresentando valores altos para elas nos quatro empreendimentos analisados. Em relação ao valor médio das tarifas de gás, telefone/internet e TV a cabo, também houve aumentos. Esses dados podem ser visualizados na Tabela 59:

Tabela 59. Comparação entre os gastos das famílias beneficiárias com luz e gás antes e depois da mudança para os empreendimentos de Faixa 1

	Luz		**Gás**	
	Antes da mudança	**Depois da mudança**	**Antes da mudança**	**Depois da mudança**
Famílias que pagavam	51,13%	88,91%	86,65%	92,20%
Famílias que não pagavam	48,87%	11,09%	13,35%	7,80%
Valor médio	R$ 62,75	R$ 73,14	R$ 30,91	R$ 35,53
Valor mínimo	R$ 6,00	R$ 3,00	R$ 3,00	R$ 2,00
Valor máximo	R$ 300,00	R$ 420,00	R$ 120,00	R$ 290,00

O valor do condomínio do caso controle é expressivamente mais alto do que na Faixa 1, alcançando uma média de R$ 225,00. No que diz respeito aos serviços de luz e gás, pode-se dizer que são pagos atualmente por todo o universo da amostra, já que o percentual de famílias que declarou não pagar é menor que a margem de erro da pesquisa. A média de gastos das famílias do caso controle com luz é aproximadamente 70% maior que aquela dos empreendimentos da Faixa 1. Isto se justifica, provavelmente, porque em muitos apartamentos do caso controle há aparelhos de ar condicionado. Por outro lado, com gás, todos os empreendimentos gastam e gastavam valores semelhantes, sendo a média atual da Faixa 1 um pouco mais alta que a da Faixa 2.

Tabela 60. Comparação entre os gastos das famílias beneficiárias com luz e gás antes e depois da mudança para o caso controle

	Luz		Gás	
	Antes da mudança	**Depois da mudança**	**Antes da mudança**	**Depois da mudança**
Famílias que pagavam	66,3%	98,9%	65,6%	97,8%
Famílias que não pagavam	23,7%	1,1%	34,4%	2,2%
Valor médio	101,76	121,30	31,13	29,52
Valor mínimo	20,00	20,00	3,00	14,00
Valor máximo	300,00	300,00	400,00	60,00

Analisando o comprometimento da renda familiar com todos os gastos em relação à moradia (prestação, aluguel, condomínio, luz, água, gás, TV a cabo e telefone/interne) na Tabela 61, identifica-se que 34,7% das famílias gastam mais de 30% de sua renda com essas contas. Se tomarmos como referência de análise os estudos sobre *affordability*, bastante usual nas avaliações norte-americanas e europeias (BALCHIN, 1996; SCHWARTZ, 2006)[93] enquanto o ônus excessivo dos gastos com a moradia, perceberíamos que cerca de um terço das famílias estaria em situação de comprometer parcela excessiva da sua renda com os gastos dessa natureza. Entre as famílias sorteadas, 42,5% estão nessa situação, enquanto entre as reassentadas são 22,6%. Apenas 8,1% das primeiras gastam até 10% de sua renda com a moradia.

De modo geral, percebe-se que o comprometimento da renda familiar atual das famílias sorteadas é maior que o das famílias reassentadas, e isto se justifica porque a Prefeitura do Rio de Janeiro arcará com o custo da prestação destas, pagando, temporariamente, as suas contas de água e luz.

Esse é um diferencial do município do Rio de Janeiro para outros municípios da RMRJ e do Brasil: ao comparar o comprometimento atual e anterior, apreende-se que, mesmo com o subsídio do poder público, as famílias reassentadas aumentaram muito seus custos, pois antes da mudança, 43,5% delas gastavam 5% de sua renda com a moradia e atualmente somente 19,6% estão nessa situação. Isto se dá, também, porque os serviços nas favelas de origem não eram regularizados e, portanto, não eram pagos.

[93] As avaliações das políticas habitacionais na Europa e Estados Unidos enfatizam pouco o *déficit* habitacional, focando mais as análises sobre problemas de *affordability* e de inadequação. Ver (1) BALCHIN, Paul (ed.). **Housing policy in Europe**. London: Routledge, 1996; e (2) SCHWARTZ, Alex. **Housing Policy in the United States:** an introduction. New York: Routledge, 2006.

Atualmente, o intervalo de comprometimento de renda no qual as famílias reassentadas estão mais concentradas varia de 10% a 20%.

Assim sendo, para a maioria das famílias, a adesão ao Programa conduziu-as a processos que podem aumentar os seus riscos de endividamento a partir das dificuldades de pagamento dos custos condominiais e taxas pelos diferentes serviços. Além disso, o acesso ao Programa Minha Casa Melhor, para a compra de equipamentos domésticos, acentuou esses processos. Se, por um lado, isso representa uma possibilidade real de aumento da capacidade de consumo das famílias, por outro, os riscos de endividamento também cresceram.

Tabela 61. Comprometimento da renda com gastos referentes à moradia por forma de acesso à moradia nos empreendimentos de Faixa 1

Comprometimento da renda familiar com gastos com moradia	**Forma de acesso ao domicílio**								**Total**	
	Reassentamento		**Sorteio**		**Outro**		**Não respondeu**			
	Antes	**Atual**	**Antes**	**Atual**	**Antes**	**Atual**	**Antes**	**Atual**	**Antes**	**Atual**
Até 5%	73	33	61	6	16	4	0	0	150	43
	43,5%	19,6%	21,6%	2,1%	44,4%	11,1%	0,0%	0,0%	30,8%	8,8%
Entre 5% e 10%	21	32	48	17	5	4	1	0	75	53
	12,5%	19,0%	17,0%	6,0%	13,9%	11,1%	100,0%	0,0%	15,4%	10,9%
Entre 10% e 20%	28	48	46	78	3	6	0	0	77	132
	16,7%	28,6%	16,3%	27,7%	8,3%	16,7%	0,0%	0,0%	15,8%	27,1%
Entre 20% e 30%	14	17	47	61	2	11	0	1	63	90
	8,3%	10,1%	16,7%	21,6%	5,6%	30,6%	0,0%	100,0%	12,9%	18,5%
Entre 30% e 50%	15	21	39	81	2	5	0	0	56	107
	8,9%	12,5%	13,8%	28,7%	5,6%	13,9%	0,0%	0,0%	11,5%	22,0%
Mais que 50%	17	17	41	39	8	6	0	0	66	62
	10,1%	10,1%	14,5%	13,8%	22,2%	16,7%	0,0%	0,0%	13,6%	12,7%
Total	168	168	282	282	36	36	1	1	487	487

Ao analisar o comprometimento da renda familiar com os gastos com moradia, identifica-se que entre as famílias que ganham de 0 a R$ 724,00, 70,4% gastam mais de 30% de sua renda com a moradia, apontando para um alto endividamento. Basicamente nenhuma família que ganhe mais de R$ 2.172,00 possui esse gasto, já que o resultado de 1,7% está abaixo da margem de erro. A maior parte das famílias com renda acima de R$ 1.086,00 se concentra no comprometimento entre 10 e 20% da renda.

Tabela 62. Comprometimento da renda com gastos referentes à moradia por faixas de renda nos empreendimentos de Faixa 1

Comprometimento da renda familiar com gastos com moradia	**Renda familiar por faixas**									
	De 0 a R$ 724,00		**De R$ 724,01 a R$ 1.086,00**		**De R$ 1.086,01 a R$ 1.600,00**		**De R$ 1.600,01 a R$ 2.172,00**		**Mais que R$ 2.172,00**	
	Antes	**Atual**	**Antes**	**Atual**	**Antes**	**Atual**	**Antes**	**Atual**	**Antes**	**Atual**
Até 5%	33	17	23	4	39	11	26	3	29	8
	24,4 %	12,6%	19,7%	3,4%	33,9%	9,6%	43,3%	5,0%	48,3%	13,3%
Entre 5% e 10%	13	6	20	6	17	9	12	16	13	16
	9,6%	4,4%	17,1%	5,1%	14,8%	7,8%	20,0%	26,7 %	21,7%	26,7%
Entre 10% e 20%	22	7	21	12	19	51	6	33	9	29
	16,3 %	5,2%	17,9%	10,3%	16,5%	44,3%	10,0%	55,0 %	15,0%	48,3%
Entre 20% e 30%	11	10	17	37	19	30	10	7	6	6
	8,1%	7,4%	14,5%	31,6%	16,5%	26,1%	16,7%	11,7 %	10,0%	10,0%
Entre 30% e 50%	12	48	19	45	16	12	6	1	3	1
	8,9%	35,6%	16,2%	38,5%	13,9%	10,4%	10,0%	1,7%	5,0%	1,7%
Mais que 50%	44	47	17	13	5	2	0	0	0	0
	32,6 %	34,8%	14,5%	11,1%	4,3%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	135	135	117	117	115	115	60	60	60	60

No caso controle, seguindo a tendência da última faixa de renda dos empreendimentos de Faixa 1, nenhuma família gasta mais de 50% de sua renda com a moradia e um percentual muitíssimo baixo gasta entre 30% e 50%. Neste estudo de caso, o peso das contas também aumentou em todas as formas de acesso ao domicílio. Tanto as famílias que acessaram o imóvel através de recurso próprio quanto aquelas que obtiveram financiamento do PMCMV têm um dispêndio variando entre 5 e 10% de sua renda com moradia.

Porém, é entre as famílias com financiamento do PMCMV onde se encontra uma parcela significativa – 17,4% - que gasta entre 20% e 30%. Não foi possível classificar o comprometimento da renda familiar com gastos com moradia por faixas de renda no caso controle, porque tal cruzamento fragmentaria demais o dado fazendo-o perder a representatividade de sua amostra.

Tabela 63. Comprometimento da renda com gastos referentes à moradia por forma de acesso ao domicílio no caso controle

Comprometimento da renda familiar com gastos com moradia	Recurso Próprio		Financiamento MCVM		Não respondeu		Total	
	Antes	Atual	Antes	Atual	Antes	Atual	Antes	Atual
Até 5%	12	4	22	4	8	3	42	11
	40,0%	13,3%	47,8%	8,7%	47,1%	17,6%	45,2%	11,8%
Entre 5% e 10%	11	17	12	20	3	2	26	39
	36,7%	56,7%	26,1%	43,5%	33,3%	28,0%	28,0%	41,9%
Entre 10% e 20%	5	8	9	14	4	6	18	28
	16,7%	26,7%	19,6%	30,4%	23,5%	35,3%	19,4%	30,1%
Entre 20% e 30%	1	1	3	8	1	4	5	13
	3,3%	3,3%	6,5%	17,4%	5,9%	23,5%	5,4%	14,0%
Entre 30% e 50%	1	0	0	0	1	2	2	2
	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	11,8%	2,2%	2,2%
Total	30	30	46	46	17	17	93	93
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Apesar do baixo nível de renda das famílias, constatou-se que a aplicação de tarifas sociais para os serviços básicos como água, gás e energia não é uma realidade para vários dos empreendimentos do PMCMV na RMRJ, assim como verificado em todo o Brasil de acordo com os dados de outras equipes que participam desta rede de pesquisa. A Tarifa Social, por exemplo, é uma tarifa reduzida para clientes de baixa renda, sendo que cada concessionária estipula certos critérios para definir o consumo e os potenciais beneficiários em consonância com critérios estabelecidos por leis e agências reguladoras.

Para o serviço de gás, a CEG e CEG Rio definiram, com a aprovação da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), em sua Deliberação nº 1.796/2013, que a Tarifa Social oferece desconto nas duas primeiras faixas de consumo da tabela de tarifas vigentes. Para se ter direito a esse benefício é necessário comprovar: 1) ser beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida ou programa Morar Carioca; 2) renda familiar de até 3 (três) salários-mínimos; e 3) possuir benefício da Tarifa Social de energia elétrica. Conforme a

Agência Reguladora (AGENERSA), a concessionária pode solicitar comprovação periódica dos requisitos para que o cliente faça jus ao benefício da Tarifa Social[94].

No caso da energia elétrica, a Tarifa Social foi criada pela Lei nº 10.438/02, que pode variar de 10% a 65, de acordo com o consumo de cada mês:

- Primeiros 30 kWh/mês consumidos = 65% de desconto[95]
- O consumo acima de 30 kWh até 100 kWh/mês = 40% de desconto
- O consumo acima de 100 kWh até 220 kWh/mês = 10% de desconto
- O consumo acima de 220 kWh = não tem desconto

De acordo com a Lei nº 12.212/10, a Tarifa Social foi criada para os moradores de baixa renda em áreas de ocupação não regular, em habitações multifamiliares regulares e irregulares, ou em empreendimentos habitacionais de interesse social caracterizados como tal pelos Governos municipais, estaduais ou do Distrito Federal ou pelo Governo Federal. Tem direito à "Tarifa Social" as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal *per capita* menor ou igual a meio salário-mínimo nacional; ou quem recebe o Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social (arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993); ou as famílias inscritas no CadÚnico com renda familiar mensal de até três salários-mínimos, que tenham membros portadores de doença ou deficiência cujo tratamento demande um uso contínuo de equipamento que dependa do consumo de energia[96].

Conforme a Lei nº 12.212/10, cabe às Prefeituras municipais o cadastramento das famílias no CadÚnico. Se até 90 dias após a solicitação da família a Prefeitura não tiver realizado esse cadastramento, os moradores poderão pedir ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que tome providências conforme o termo de adesão ao CadÚnico assinado pelo respectivo município. Quando for solicitado, e desde que tecnicamente possível, as distribuidoras de energia elétrica deverão instalar medidores de energia individuais para cada uma das famílias que residam em habitações multifamiliares.

---

[94] Disponível em: <https://www.gasnaturalfenosa.com.br/br/rio+de+janeiro/para+a+sua+casa/distribuicao+de+gas+natural/tarifas/1297100128627/tarifa+social.html>. Acesso em 14 de janeiro de 2015.

[95] Famílias quilombolas e indígenas inscritas no CADÚnico terão 100% de desconto no consumo até 50Kw/mês e, para as demais faixas de consumo, elas terão os mesmos descontos dos outros.

[96] Disponível em: <http://www.light.com.br/pararesidencias/SuaConta/tarifasocial.aspx>. Acesso em 14 de janeiro de 2015.

Para o serviço de água e esgoto, conforme o Decreto Estadual nº 25.438/99, o valor da Tarifa Social é calculado com base na tarifa básica sem o ICMS, sendo que se estima como volume mensal de consumo de água para cada unidade residencial 6 m³. O valor do serviço de esgotamento sanitário é igual ao valor devido pelo fornecimento de água. No caso das unidades habitacionais irregulares, para aderirem à Tarifa Social, elas terão que se regularizar, com condições especiais, definidas pelo Decreto nº 25.438/99.

A Tarifa Social da CEDAE se restringe às áreas delimitadas como de interesse social pela Secretária de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro cuja medição da água deve ser realizada por macromedidores instalados na entrada de água da área. Caso o limite de 200 litros por habitante seja ultrapassado na média dos imóveis da área, essa entrada é automaticamente excluída da Tarifa Social. Se, depois, mantiver o consumo abaixo do limite por três meses consecutivos, é automaticamente incluída novamente.

Destaca-se que a Tarifa Social da Light e a da CEDAE possuem a desvantagem de estarem atreladas a níveis de consumo específicos. Ou seja, caso as famílias ultrapassem o limite estipulado para a Tarifa Social, elas deixarão automaticamente de ser beneficiadas pelo desconto. No caso do gás, por sua vez, a Tarifa Social se aplica ao limite definido pela concessionária e as famílias pagam o valor normal para o consumo excedente. Outro aspecto que vale ressaltar é que o serviço de água e esgoto é o único que é medido por macromedidores, o que implica na possível exclusão de uma área toda em função do uso excessivo de água por uma casa, por exemplo, já que o limite de consumo é definido por média de habitante.

Esse é um problema vivido pelos empreendimentos do PMCMV em grande parte do Rio de Janeiro nos quais foram instalados medidores individuais para cada unidade habitacional onde a CEDAE tem se recusado a usá-los para fazer a medição. Segundo a Gerente do Trabalho Técnico Social da Caixa, em entrevista, a CEDAE alega que não pode entrar em condomínio por ser uma área privada, o que mostra mais uma desvantagem da adoção dessa tipologia. Um último ponto de diferença entre as "tarifas sociais" é que a CEG disponibiliza a Tarifa Social apenas para beneficiários do PMCMV e do Morar Carioca, ou seja, excluindo os moradores de favelas e assentamentos irregulares que são beneficiados pelas concessionárias dos outros serviços.

Segundo a entrevistada mencionada acima, a Tarifa Social de energia elétrica, com a Light, e de gás, com a CEG, para empreendimentos de 0 a 3 salários-mínimos "já

está meio que instituída". Contudo, houve "um bom quantitativo de empreendimentos que foram entregues sem essa interlocução com a Prefeitura". Como os estudos de caso estão entre os primeiros empreendimentos lançados, nem todos atualmente possuem esse benefício. A entrevistada explica o que supostamente estaria acontecendo no processo atual:

> Hoje, antes, da prefeitura entregar, ela já manda a listagem com as famílias, número do NIS, os documentos, pra que no dia da contratação, as concessionárias coloquem um *stand* lá... porque pra ela te conceder a luz, (...) tem que ter um documento seu pedindo, para ela ter respaldo para cobrar. Então, hoje, acho que na reunião de sorteio [das unidades] eles vão já para falar como funciona... e depois, quando é feita a contratação, eles já levam um documento... Então você assina um documento solicitando o serviço, e ali naquele momento já é concedido a você a Tarifa Social.

Nos estudos de caso da pesquisa, em função da ausência de Tarifa Social - principalmente porque as famílias não foram cadastradas, mas também porque excederam os limites estipulados pelas concessionárias -, muitos moradores estão tendo dificuldades para pagar suas contas, que têm vindo altíssimas e fora dos padrões de valores normais. Por esse motivo, alguns condôminos têm realizado "gato" de energia elétrica nos corredores dos edifícios, ou seja, consumindo a partir da conta coletiva do condomínio. No caso do gás, em função do valor das contas, muitos moradores estão desligando o gás encanado e utilizando botijões de gás. Ressalta-se que os apartamentos não foram planejados para esse equipamento e que a sua instalação no interior das cozinhas ou, algumas vezes, em outras áreas da unidade, pode trazer risco de incêndio e de vazamentos.

Outro elemento que merece ser destacado é o fato de que nesse contexto gerado pela tipologia "condomínio fechado", o síndico passa a ser colocado como o agente formalmente responsável pelo bom funcionamento do condomínio. Segundo os entrevistados, nesse processo de ocupação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, eles são obrigados a assumir uma série de obrigações de diversas ordens: são chamados para atuar na garantia da manutenção da ordem (evitando barulho, uso indevido das áreas comuns, depredações); para acionar as construtoras em função de problemas decorrentes de patologias construtivas; para resolver conflitos entre vizinhos; para mediar negociações com as distribuidoras de gás e energia elétrica; ou para fazer a interlocução com a Prefeitura e outras esferas do poder público quando

necessário. Tudo isso somado às funções de coordenar os funcionários do condomínio, cuidar da manutenção das áreas comuns e da gestão financeira dos recursos, prestar contas aos condôminos, aplicar advertências ou multas, além de cobrar o pagamento das taxas condominiais.

Ação que, de certa maneira, favorece a atuação dos síndicos enquanto lideranças dentro dos respectivos condomínios. Todos os síndicos entrevistados assumiram em suas falas a responsabilidade de lutar por melhorias nas condições dos seus empreendimentos e organizar demandas junto ao poder público para atrair mais investimentos para o local e seu entorno. Esse cargo ficou mais evidente entre aqueles entrevistados que já desempenhavam algum tipo de função de liderança nas favelas ou assentamentos de onde saíram, inclusive por já conhecerem os caminhos de reivindicação e possuírem maior desenvoltura para lidar com questões políticas.

Porém, essa formação de lideranças está longe de ser automática e isenta de percalços. Nos quatro estudos de caso analisados da Faixa 1, esteve presente nas falas dos síndicos (e de muitos moradores também) críticas severas a gestões dos síndicos anteriores ou dos condomínios vizinhos, principalmente em referência à má utilização dos recursos financeiros, incapacidade para gerir o condomínio, conflitos constantes com os moradores ou mesmo casos de desvio de recursos e enriquecimento ilícito. Esse posicionamento pode ser interpretado por um lado como um reflexo da falta de preparo de boa parte desses moradores para lidar com a complexidade e as dificuldades inerentes à gestão condominial, mas, por outro lado, pode também ser devido à formação de diferentes grupos políticos no interior do condomínio, que passam a se enfrentar em função do interesse em disputar o cargo de síndico.

Entretanto, ambas as possibilidades apontam para a mesma questão: seria esse modelo de organização o mais adequado para uma política habitacional como o Programa Minha Casa Minha Vida? E como o poder público vem agindo para minimizar as dificuldades que estão sendo identificadas? É importante ressaltar que, em experiências de conjuntos realizados pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop) ou pela Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ), em décadas passadas, o condomínio foi organizado por prédio e a gestão do empreendimento como um todo foi realizado de forma coletiva entre os condomínios.

Conforme uma representante da Caixa entrevistada, como já apontado na análise do Eixo 1, muitos empreendimentos do PMCMV estão controlados pelo tráfico

de drogas ou pela milícia (organizações paramilitares). Importante ressaltar também que em todos os estudos de caso encontramos menções quanto à ação de grupos criminosos no interior do condomínio e no seu entorno. Vários síndicos relataram a ocorrência de delitos no interior dos respectivos condomínios (furtos, agressões, ameaças, depredações, venda e consumo de drogas) e uma demanda dos moradores por mais segurança. Uma consequência disso foi o interesse manifesto por vários dos síndicos entrevistados em aumentar os aparatos de segurança existentes. Nos dois casos da cidade do Rio de Janeiro, isso ficou mais evidente. No Bairro Carioca, foram constantes as menções à atuação de grupos criminosos ligados ao tráfico de drogas. Quatro síndicos já teriam se afastado de suas funções após ameaças feitas por esses grupos. Outros deles comentaram sobre a necessidade de estar continuamente em negociação com esses grupos, alegando, também, a impossibilidade de realizar certas ações com os moradores em função das restrições impostas. Um dos síndicos relatou ter sido obrigado a retirar as câmeras de segurança que haviam sido instaladas no condomínio em que administrava.

Segundo uma representante da Caixa, no caso do Bairro Carioca, embora tenha havido uma tentativa de se dividir as comunidades de origem dos reassentados por condomínio, essa situação vem se agravando pois, em contrapartida, o empreendimento vem sendo disputado por grupos criminosos que pertencem a facções concorrentes entre si, que estariam migrando das favelas de origem dos reassentados para o novo empreendimento. Além disso, a rua que faz a principal conexão entre o condomínio e as opções de transporte, comércio e serviços do entorno, como já apontado anteriormente, também estaria se consolidando como local de concentração de usuários de *crack*. O resultado seria uma sensação de insegurança constante para os moradores, principalmente durante o período da noite quando muitos chegam do trabalho ou da escola. Foi relatado também que a cabine da guarda municipal, instalada no interior do empreendimento, havia sido destruída em uma ação de intimidação realizada por alguns desses grupos e que, diante disso, nunca mais foi recuperada.

Figura 38 - Local de concentração de usuários de crack na via de acesso ao Bairro Carioca

Figura 39 - Referências ao grupo criminoso “Comando Vermelho” na fachada de um dos blocos do Bairro Carioca.

No caso de Santa Cruz, a demanda mais presente entre os síndicos é a substituição das cercas que circundam os condomínios por muros de alvenaria para impedir o trânsito e entrada de não moradores, principalmente durante o período da noite. Além disso, os relatos dos síndicos afirmam que a atuação de grupos organizados sob a forma de milícias armadas, que estariam controlando vários serviços prestados aos moradores (como vans, mototáxi, venda de gás, etc.) e organizando os pontos de comércio informal que implantados gradativamente no entorno através da cobrança de uma taxa pelo uso do espaço público.

Na véspera da primeira visita ao empreendimento em Santa Cruz, uma líder, que, segundo relatos, tentava fazer a mediação entre a milícia e o condomínio, foi assassinada. Nesse empreendimento, também se verificou que os condomínios ocupados por famílias reassentadas são estigmatizados pelos outros, por serem considerados mais “bagunçados”. Além do preconceito, um motivo identificado pelos pesquisadores para esse estigma é que nos condomínios ocupados por reassentados, em especial o Coimbra,

ocorreu um maior número de alterações de uso das unidades, podendo-se encontrar salões de beleza, bares e vendinhas, especialmente nos apartamentos do térreo.

No empreendimento de Belford Roxo não se conseguiu identificar claramente o controle de uma organização paramilitar nem do tráfico. Contudo, quando entrevistamos um dos síndicos e perguntamos sobre a organização social interna do condomínio, ele disse: "Estou querendo implantar a cooperativa da milícia, mas ainda não tem". Esse síndico, que nem era morador, foi destituído ao longo da pesquisa.

No caso controle, empreendimento de Faixa 2, o síndico comentou que havia um grande número de militares morando ali; embora Campo Grande seja um bairro onde a milícia domina diversos territórios, não identificamos nenhum sinal relacionado a esta questão no condomínio. O Grupo Esperança, por sua vez, está situado em uma área - Colônia Juliano Moreira – que, segundo afirmativa da liderança da União Nacional de Moradia Popular, movimento social que organiza o grupo -, é totalmente tomada pela milícia. Em suas palavras, "o Grupo Esperança é a última ilha que ainda resiste à milícia". Em função disso, o grupo, que optou pelo loteamento, vem discutindo sobre a possibilidade de criar muros no entorno das casas.

Com isso, é possível apontar que o papel desempenhado pelos síndicos nos condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida vem extrapolando as questões estritamente administrativas. Eles são obrigados a assumir uma série de outras responsabilidades que, em grande medida, decorrem de lacunas ou demandas não contempladas por essa política.

Uma das estratégias que vem sendo adotadas pelos síndicos é a formação de associações de síndicos para tentar criar frentes de reivindicação mais consistentes e capazes de articular as diferentes demandas. No caso de Santa Cruz os síndicos dos seis condomínios já iniciaram esse movimento com a tentativa de formar uma associação. No Bairro Carioca, um movimento parecido começou a ser desenvolvido, embora venha sofrendo dificuldades em função de ameaças sofridas por alguns síndicos. Em Belford Roxo, os síndicos se articulam quando precisam demandar algum serviço privado (de modo a baratear os custos) ou público (para aumentar a pressão). Entretanto, nunca pensaram em institucionalizar um coletivo.

Um último elemento que cabe ser avaliado diz respeito à padronização das unidades habitacionais que caracteriza esses empreendimentos. Os quatro estudos de caso da Faixa 1 consistem em condomínios formados por blocos de apartamentos de até cinco andares, sem elevador e com a mesma planta para todos os apartamentos. Cada

um deles é composto por uma sala, dois quartos, um banheiro e uma cozinha com área de serviço acoplada, com a metragem variando entre 41,25 m² e 50,25 m² para o caso das casas adaptadas para pessoas com necessidades especiais, que possuem alguns cômodos ampliados[97].

No Grupo Esperança, o projeto também é único, porém, com a diferença de que os beneficiários participaram de sua elaboração junto à assessoria técnica. Portanto, o projeto tende a atender mais suas necessidades do que aqueles em que os beneficiários encontram o produto finalizado. No empreendimento do Entidades, cada casa mede 48,00 m², as unidades são geminadas e implantadas em lotes de aproximadamente 98 m², dispondo de varanda, sala, cozinha, área de serviço, banheiro e dois quartos. Vale destacar a presença da varanda e da área de serviço, que são dois cômodos cujos quais os beneficiários dos estudos de caso da Faixa 1 financiada pelo FAR comentaram que gostariam de ter.

O caso controle é o único projeto que apresenta tipologias diferenciadas: das 182 unidades, 6 apartamentos são de um quarto, 168 de dois quartos e 18 apartamentos são de dois quartos com suíte, variando de 38 m² a 121,38 m². Contudo, cabe lembrar que esse empreendimento é de Faixa 2, logo, foi comercializado no mercado e, portanto, precisa atrair uma demanda diferente dos empreendimentos de Faixa 1 que já possuem sua demanda garantida antes da construção.

De qualquer forma, essa não parece ser uma característica dominante mesmo no caso da Faixa 2, que também tende a apresentar um grau elevado de homogeneização e, como reconhecido pelos empresários entrevistados pela pesquisa, não apresenta diferenças tão marcantes em relação a da Faixa 1 no que se refere à área construída e à tipologia das unidades.

A padronização do produto que vem sendo produzida pelo Programa Minha Casa Minha Vida poderia ser repensada de forma a oferecer uma relação mais adequada entre oferta e demanda. Os dados coletados através dos questionários indicam que em todos os estudos de caso realizados há uma variedade significativa na composição das famílias que se deslocaram para os condomínios. Para mensurar essa variedade, elas foram classificadas a partir do número de indivíduos que compõem cada grupo familiar, e por uma tipologia criada a partir do grau de parentesco dos moradores de cada

[97] Essas casas estão presentes nos casos de Belford Roxo e Santa Cruz. Nos casos de Queimados e Bairro Carioca os apartamentos térreos foram destinados para as famílias em que algum membro possuía necessidades especiais.

domicílio, conforme apresentado no Eixo 2. Os resultados dessa classificação estão descritos nas duas tabelas seguintes.

Tabela 64. Distribuição das famílias de cada empreendimento por tipologia

	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**
Unipessoal	11,20%	6,25%	5,65%	11,90%
Casal sem filhos	4,80%	6,25%	9,68%	13,49%
Monoparental com até 2 filhos	12,00%	17,86%	9,68%	12,70%
Monoparental com 3, 4 ou 5 filhos	6,40%	6,25%	4,84%	3,97%
Monoparental com mais de 5 filhos	0,00%	0,00%	0,00%	0,79%
Biparental com até 2 filhos	32,80%	31,25%	24,19%	22,22%
Biparental com 3, 4 ou 5 filhos	8,00%	8,93%	16,13%	12,70%
Biparental com mais de 5 filhos	0,00%	0,00%	0,81%	0,79%
Família ampliada	24,80%	23,21%	29,03%	21,43%

Tabela 65. Distribuição das famílias de cada empreendimento por número de indivíduos

	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**
Uma pessoa	11,20%	6,25%	5,65%	11,90%
Duas pessoas	17,60%	21,43%	14,52%	22,22%
Três a quatro pessoas	46,40%	51,79%	50,00%	38,10%
Cinco a sete pessoas	24,80%	18,75%	26,61%	23,02%
Oito a dez pessoas	0%	1,79%	2,42%	3,97%
Onze a treze pessoas	0%	0%	0,81%	0,79%

Os dados demonstram que há um percentual significativo de famílias que não estariam dentro da configuração ideal para um apartamento de dois quartos. Em relação à composição das famílias, vemos que nos quatro empreendimentos o percentual de "casais sem filhos" oscila entre 5% e 11%, o de "famílias monoparentais com até dois filhos" varia entre 9% e 17%, e o de "famílias biparentais com até dois filhos" fica na faixa entre os 20% e os 30%. Se desconsiderarmos as variações de idade e gênero entre os filhos e as possibilidades de aumento/redução do número de moradores que podem ocorrer no futuro, cabe dizer que apenas para esses casos o tamanho do apartamento estaria adequado.

Por outro lado, é importante destacar também que o percentual de famílias "unipessoais" chega a mais de 11% nos casos do Bairro Carioca e Santa Cruz e o de "famílias ampliadas" fica entre os 20% e os 30% nos quatro empreendimentos, sendo que, no primeiro caso, esse percentual poderia ter sido acomodado em apartamentos

menores e o restante redistribuído para outros apartamentos onde houvesse uma demanda por mais cômodos.

Giviziez e Oliveira (2010) criaram um indicador de necessidades de ampliações da moradia estimado a partir do número desejável de cômodos, considerando a idade, a relação de parentesco e o sexo dos membros. Neste relatório, adotaremos a parte do indicador que define o número ideal de dormitórios. Os pressupostos do indicador são que as seguintes pessoas/grupos demandam um dormitório exclusivo: cada casal; cada adulto (acima de 21 anos) não casado, independentemente do sexo; cada três crianças (até 10 anos) ou fração, independentemente do sexo; e, cada três adolescentes[98] (de 11 a 20 anos), ou fração, do mesmo sexo.

Portanto, considerando essa metodologia, apenas um terço (33,3%) das famílias dos empreendimentos de Faixa 1 analisados teria o número de dormitórios ideal em seu apartamento atual e quase metade (47,3%) precisaria de mais dormitórios para alcançar o patamar ideal.

Os empreendimentos que apresentam o maior número de famílias em situação ideal são o Bairro Carioca e o de Belford Roxo. O empreendimento menos adequado, por sua vez, é o de Queimados, pois apresenta o maior percentual de famílias inadequadas: 50,8%. Destaca-se que 28,8% das famílias em Santa Cruz poderiam viver em um apartamento de um dormitório, o que nos leva a concluir que as áreas das unidades poderiam estar distribuídas de modo a atender melhor às necessidades de cada família. Com a mesma área total de construção, um número muito maior de famílias poderia ter suas necessidades de dormitórios atendidas se não fosse pela padronização dos projetos.

[98] Para a categorização dos adolescentes, segundo os autores, levou-se em conta que, no Brasil, a puberdade varia entre 9 e 15 anos. Portanto, a idade de 11 anos seria o limite inferior, por entender que nessa idade ambos os sexos já apresentariam sinais de amadurecimento e desenvolvimento dos órgãos sexuais.

Tabela 66. Número ideal de dormitórios por empreendimento

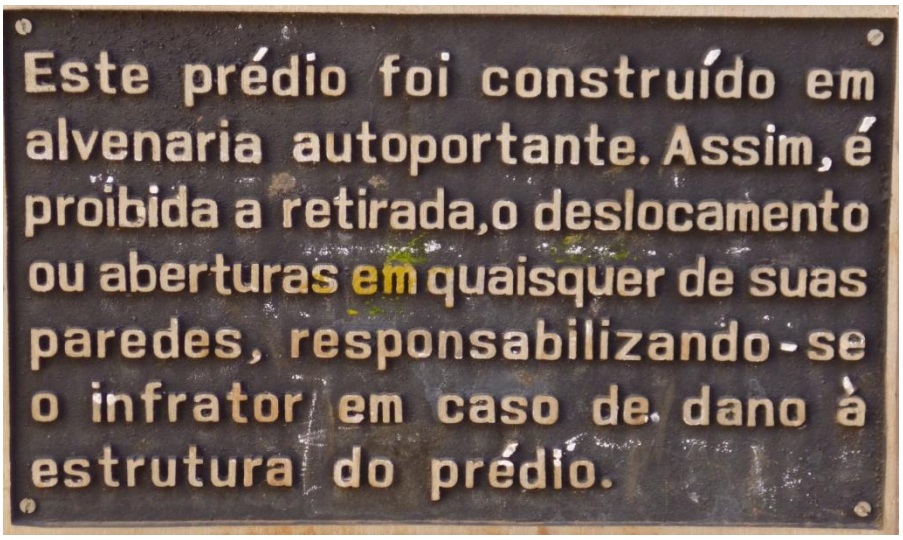
Nº ideal de dormitórios	Santa Cruz	Belford Roxo	Queimados	Bairro Carioca	Total
1	28,8%	15,2%	17,7%	15,5%	19,4%
2	24,8%	37,5%	31,5%	39,8%	33,3%
3	25,6%	39,3%	30,7%	29,3%	31,0%
4	15,2%	6,3%	12,1%	13,8%	12,0%
Mais de 4	5,6%	1,8%	8,1%	1,6%	4,3%

A padronização das unidades é agravada pela impossibilidade de modificações ou ampliação em função da tecnologia construtiva adotada. Todos os cinco estudos de caso analisados foram construídos com alvenaria autoportante, que impossibilita qualquer tipo de intervenção no apartamento (retirada de paredes, abertura de portas, ampliação de cômodos, etc.) sob o risco de comprometer a estrutura de toda a edificação (Figura 40). Essa informação, em geral, foi repassada aos moradores no material entregue pela Caixa Econômica Federal junto com a entrega das chaves e em algumas reuniões realizadas com as equipes do serviço social. Porém, quando questionados diretamente se tinham conhecimento sobre em que consistia a "estrutura autoportante", a resposta foi amplamente negativa. Contudo, quando explicávamos o significado da palavra durante a entrevista, a grande maioria estava ciente da informação, o que nos leva a inferir que esse conflito tenha sido resultado de um problema de inadequação da linguagem em relação ao seu público-alvo. De todo modo, isso não significa que tal informação será repassada (e explicada) para futuros moradores.

Tabela 67. Percentual relativo ao conhecimento dos entrevistados de cada empreendimento sobre o que é "estrutura autoportante".

	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz
Não sabe	93.60%	94.64%	95.97%	91.27%
Sabe	3.20%	4.46%	4.03%	7.94%
Não Válidos	3.20%	0.89%	0.00%	0.79%

Figura 40. Placa com aviso sobre os riscos da estrutura autoportante em um dos condomínios de Santa Cruz



Fonte: CIHABE/PROURB/UFRJ

A literatura especializada indica que a autoconstrução é prática comum e amplamente difundida entre as classes populares na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, inclusive nos empreendimentos construídos por programas habitacionais anteriores. As modificações no espaço de moradia, em geral, operam de forma a atender novas demandas geradas por modificações na estrutura das famílias (casamentos, agregados, filhos, etc.), para expressar e materializar melhorias na condição financeira, ou mesmo para criar novos espaços para o desenvolvimento de atividades econômicas que complementem a renda. A impossibilidade de modificar os apartamentos construídos pelo Programa Minha Casa Minha Vida certamente trará um impacto sobre essas práticas que fazem parte das dinâmicas sociais de grande parte dos beneficiários.

Isso é algo que novamente nos leva a problematizar as limitações que esse novo contexto de moradia criado pelos condomínios fechados e pelas tecnologias construtivas adotadas vem gerando para as famílias que estão sendo deslocadas ou deslocando-se para esses empreendimentos. As famílias de baixa renda, em geral, têm suas trajetórias marcadas por instabilidades econômicas, problemas de saúde, variações na sua composição, além de várias outras situações que demandam do local de moradia uma adaptabilidade para responder às necessidades em questão. O Programa Minha Casa Minha Vida, ao invés de reconhecer essas dinâmicas e buscar estratégias para potencializá-las visando fortalecer a reprodução social e econômica de seus beneficiários, resume-se apenas à entrega de uma unidade habitacional nova, porém

limitada e, em muitos casos, mal integrada com as dinâmicas urbanas da cidade. Neste sentido, as exigências técnicas e construtivas colocadas pelas construtoras tem se imposto, colocando, portanto, problemas e obstáculos ao atendimento das necessidades habitacionais dos beneficiários dos programas.

7.2. TEMA II – AVALIAÇÃO DOS MORADORES A PARTIR DOS RESULTADOS OBTIDOS COM A APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS

7.2.1. A avaliação do condomínio e áreas comuns

Um dos objetivos do questionário aplicado aos responsáveis pelos domicílios era analisar como eles avaliavam o seu novo local de moradia. Para tal, foi realizada uma série de perguntas (tanto abertas quanto fechadas) relativas ao condomínio como um todo, à unidade habitacional em si, além de possíveis problemas já ocorridos, e comparações com os locais anteriores de moradia.

As primeiras questões realizadas foram "abertas" para identificar quais elementos seriam acionados de forma espontânea pelos moradores quando questionados sobre os principais pontos positivos e negativos de seu condomínio.

Sobre as qualidades, os entrevistados dos empreendimentos de Faixa 1 fizeram um total de 998 menções, classificadas após a tabulação em 15 categorias para facilitar a análise dos resultados: "sossego", "o próprio apartamento", "nada", "vizinhança", "localização", "segurança", "organização do condomínio", "equipamentos do condomínio", "ter a casa própria", "privacidade", "bom abastecimento de água", "valor baixo das prestações/condomínio", "tudo", "espaço do domicilio", "atividades sociais".

Cabe destacar que as categorias mais frequentes entre os entrevistados que acessaram o Programa Minha Casa Minha Vida via reassentamento e via sorteio apresentaram resultados semelhantes. Entre os sorteados, a categoria "sossego" se destaca com quase um terço das menções, seguida por referências ao apartamento em si, à segurança oferecida pelo condomínio, às boas relações com os vizinhos, além de elogios à organização do condomínio. Entre os reassentados (que a princípio precisaram se deslocar para o empreendimento de forma involuntária), a presença da categoria "nada" chama a atenção por expressar que aproximadamente 18% dos entrevistados afirmaram não haver nenhum elemento que os agradasse em seu condomínio (Tabela 68). Já na comparação com os resultados da aplicação dos questionários no caso

controle, além da presença das categorias "sossego" e "segurança", cabe ressaltar que aproximadamente 27% dos entrevistados se referiram positivamente a uma série de elementos que foram enquadrados nas categorias "equipamentos do condomínio" e "organização do condomínio".

Tabela 68. Categorias mais acionadas na pergunta "o que mais gosta no condomínio?" nos quatro estudos de caso e no caso controle.

	Sorteio		**Reassentamento**		**Caso Controle**	
1º	Sossego	27,87%	O próprio apartamento	19,70%	Sossego	25,14%
2º	O próprio apartamento	14,31%	Nada	17,77%	Localização	16,94%
3º	Segurança	11,68%	Sossego	16,92%	Equipamentos do Condomínio	13,66%
4º	Vizinhança	11,68%	Localização	10,49%	Organização do Condomínio	13,66%
5º	Organização do condomínio	9,79%	Vizinhança	7,49%	Segurança	12,57%

Quanto às críticas ao condomínio, os entrevistados fizeram 1.003 menções que, posteriormente, foram divididas em quinze categorias: "problemas de vizinhança", "distância (localização ruim)", "manutenção precária do condomínio", "barulho", "falta de segurança", "administração ruim do condomínio", "problemas de construção/estrutura", "gosta de tudo", "falta dos serviços de água, luz e coleta de lixo", "alto custo da moradia", "falta de privacidade", "falta de opções de lazer", "não gosta de nada", "falta de espaço", "falta de vagas no estacionamento".

Novamente, as respostas dos entrevistados que acessaram o Programa Minha Casa Minha Vida via sorteio e via reassentamento foram semelhantes, tendo ambos os grupos citado com mais frequência as mesmas categorias. Cabe destacar a presença das categorias "problemas de vizinhança" e "barulho" enquanto referências a problemas de sociabilidade no interior do condomínio, além da categoria "distância" que está associada a queixas em relação à localização do empreendimento em questão, ou ainda da categoria "manutenção precária do condomínio", que indica problemas na gestão dos espaços comuns do condomínio. A categoria "falta de segurança" também esteve entre as cinco mais recorrentes, reforçando as considerações que foram feitas anteriormente sobre a ação de grupos criminosos no interior e no entorno dos empreendimentos.

Já as respostas dos moradores do condomínio utilizado como caso de controle apresentaram resultados diferentes. Dentre as cinco categorias mais citadas, estiveram

presentes a “falta de vagas no estacionamento”, “problemas de construção/estrutura”, “administração ruim do condomínio” e “falta de opções de lazer” (Tabela 69). Todas essas categorias indicaram que a qualidade construtiva do empreendimento, os equipamentos de uso comum e a organização do condomínio também estão colocadas como questões a serem resolvidas pelos moradores que acessaram o Programa Minha Casa Minha Vida na Faixa 2. Também esteve entre as mais citadas a categoria “falta de espaço” em referência ao tamanho do apartamento.

Tabela 69. Categorias mais acionadas na pergunta “o que menos gosta no condomínio?” nos quatro estudos de caso e no caso controle.

	Sorteio		**Reassentamento**		**Caso Controle**	
1º	Problemas de vizinhança	17,30 %	Problemas de vizinhança	18,44 %	Falta de vagas no estacionamento	16,55 %
2º	Distância	12,36 %	Distância	15,06 %	Problemas de construção/estrutura	16,55 %
3º	Manutenção precária do condomínio	12,36 %	Falta de segurança	13,77 %	Falta de espaço	11,03 %
4º	Barulho	11,37 %	Manutenção precária do condomínio	13,77 %	Administração ruim do condomínio	10,34 %
5º	Falta de segurança	10,87 %	Barulho	12,47 %	Falta de opções de lazer	9,66%

Os dados apresentados nas duas tabelas anteriores indicam que a percepções dos entrevistados em relação aos seus novos locais de moradia podem variar significativamente entre si. Ao mesmo tempo em que as categorias “sossego” e “vizinhança” aparecem entre os pontos positivos mais citados pelos moradores, as categorias “barulho” e “problemas de vizinhança” também figuram entre as mais referidas enquanto pontos negativos. Contradição que também está expressa na presença das categorias “segurança” e “falta de segurança” para o caso das famílias oriundas de sorteio, ou das categorias “organização do condomínio” e “administração ruim do condomínio” no caso controle. Algo que por um lado se justifica pela variedade de trajetórias pessoais e histórias de vida que certamente marcam cada um dos diferentes entrevistados e levam a interpretações diferenciadas sobre sua condição presente, mas que, por outro, revela uma complexidade onde constantemente aparecem imiscuídas avaliações positivas e negativas em relação à nova situação de moradia dessas famílias. Em muitos casos, o desejo de ficar e a satisfação com a nova casa andam lado a lado

com a vontade de sair e a insatisfação com uma série de problemas que a mudança para o novo endereço porventura tenha provocado.

Quando questionados sobre os equipamentos de uso comum do condomínio, os entrevistados em sua maioria declararam não fazer uso dos mesmos. Aproximadamente 60% dos entrevistados, nos quatro estudos de caso da Faixa 1, indicaram que não usam o salão de festas e a churrasqueira dos seus respectivos condomínios. E dentre aqueles que utilizam tais equipamentos, cerca de 60% e 42% se declararam, respectivamente, insatisfeitos. Esse alto índice de reprovação, em geral, se justifica tanto pela baixa qualidade desses equipamentos – que são abertos e com estrutura precária – quanto pelas taxas de uso que cobradas pelas administrações de parte dos condomínios.

A utilização e aprovação da quadra de esportes e dos parquinhos infantis também foram baixas, ressaltando que muitos declararam que os brinquedos instalados para uso das crianças eram de baixa qualidade e que também foram rapidamente depredados. O uso do estacionamento não foi objeto de grande insatisfação dentre os seus usuários, conforme a Tabela 70, pois muitos moradores não possuem carro particular e, por conseguinte, sobram vagas em todos os condomínios. No empreendimento utilizado para caso de controle, os resultados novamente apresentaram variações em relação aos quatro estudos de caso. Os níveis de utilização e satisfação em relação aos equipamentos de uso comum foram mais elevados (Tabela 71), com exceção do estacionamento que no condomínio em questão vem sendo alvo de disputas entre os moradores e sua administração em função da falta de vagas para todos os moradores.

Tabela 70. Utilização dos equipamentos de uso comum nos quatro estudos de caso

Equipamento	Não usa	Não tem	Satisfaz	Não satisfaz	Não válidos
Salão de festas	67,40%	1,00%	11,90%	19,10%	0,60%
Churrasqueira	63,00%	14,60%	12,30%	9,20%	0,80%
Estacionamento	62,60%	0,60%	26,70%	9,40%	0,60%
Quadra de esportes	59,50%	1,40%	19,30%	19,30%	0,40%
Parquinho	41,30%	22,60%	17,70%	17,70%	0,80%

Tabela 71. Utilização dos equipamentos de uso comum no caso controle

Equipamento	Não usa	Não tem	Satisfaz	Não satisfaz	Não válidos
Salão de festas	48,4%	0%	36,6%	9,7%	1,1%
Churrasqueira	47,7%	0%	41,9%	9,7%	1,1%
Estacionamento	9,7%	1,1%	33,3%	55,9%	0%

Equipamento	Não usa	Não tem	Satisfaz	Não satisfaz	Não válidos
Quadra de esportes	0%	100%	0%	0%	0%
Parquinho	46,2%	10,8%	20,4%	21,5%	1,1%
Piscina	26,9%	0%	65,6%	7,5%	1,1%

Paralelo a essa avaliação negativa dos equipamentos de uso comum, foi identificado também que parte significativa dos moradores já recorreu a alguém para fazer alguma reclamação sobre o seu condomínio. No caso do Bairro Carioca, esse valor chegou a 40% dos entrevistados, e nos empreendimentos de Belford Roxo, Queimados e Santa Cruz, este alcançou cerca de 50%. No caso controle, esse percentual também ficou em torno dos 50%, conforme Tabela 72.

Tabela 72. Percentual de entrevistados que já fizeram alguma reclamação sobre o condomínio.

	Belford Roxo	Queimados	Bairro Carioca	Santa Cruz	Caso Controle
Sim	51,79%	55,65%	40,00%	52,38%	51,60%
Não	44,64%	43,55%	58,40%	46,03%	47,30%
Não Válidos	3,57%	0,81%	1,60%	1,59%	1,10%

Quando questionados sobre o conteúdo dessas reclamações, os entrevistados dos quatro estudos de caso fizeram um total de 312 menções enquadradas em quatro categorias que já estavam pré-definidas pelo questionário. Desse total, a categoria "problemas na construção" teve 95 ocorrências, seguida pela categoria "problemas de vizinhança" com 89 ocorrências, além da categoria "problemas com pagamentos de água e luz", mencionada apenas 28 vezes. Mas cabe destacar que 100 entrevistados afirmaram já ter feito reclamações relativas a "outros problemas", que, em geral, se referiam a questões relativas à organização do próprio condomínio (administração, bagunça, portaria, etc.). O caso controle também apresentou um número significativo de reclamações (cerca de 50% dos entrevistados responderam positivamente), basicamente concentradas nas categorias "problemas na construção" e "problemas de vizinhança".

Outro dado significativo diz respeito a quem os entrevistados procuraram para fazer as suas reclamações. Apenas 5,8% recorreram a alguma "Associação de Moradores", ao passo que 9,5% reclamaram junto à "Secretaria de Habitação" do município. A ampla maioria dos entrevistados (cerca de 70% deles) afirmou ter procurado o "Síndico" dos respectivos condomínios para expressar suas insatisfações ou demandar soluções para seus problemas diversos, percentual que ilustra o quanto esse agente vem se tornando uma figura de referência dentro dos condomínios. Também

cabe ressaltar que 17,8% dos entrevistados afirmaram já ter procurado a construtora responsável para suas demandas, possivelmente em consequência da grande quantidade de reclamações referentes aos problemas construtivos. No caso controle, as reclamações também foram realizadas centralmente junto ao síndico e à construtora responsável.

Por fim, é importante colocar que aproximadamente metade do total de entrevistados nos quatro estudos de caso afirmou já ter cogitado a ideia de, em algum momento, mudar-se do seu empreendimento para outro local. Esse percentual é mais evidente nos casos de Queimados e de Santa Cruz, onde ficou na faixa dos 60%, como pode se observar na Tabela 73.

Cabe ressaltar que os problemas com a vizinhança aparecem como uma motivação presente nos quatro estudos de caso analisados, assim como os problemas com a violência que foram mais evidentes nos casos de Belford Roxo, Queimados e Bairro Carioca. No caso de Santa Cruz, é importante destacar a forte presença das categorias "distância em relação ao local de trabalho" e "distância da família e amigos", justamente o estudo de caso onde foram verificadas as maiores distâncias do empreendimento em relação ao local de origem das famílias que para lá foram deslocadas, como apresentado no Eixo 2. Já no caso controle, as principais motivações foram o tamanho do apartamento e a distância do condomínio em relação aos locais de trabalho dos entrevistados.

Tabela 73. Percentual de entrevistados que já pensaram em se mudar do condomínio

	Belford Roxo	**Queimados**	**Bairro Carioca**	**Santa Cruz**	**Caso Controle**
Sim	31,25%	64,52%	40,00%	60,32%	63,40%
Não	68,75%	35,48%	60,00%	39,68%	35,50%

Tabela 74. Motivos que levaram a pensar em se mudar do condomínio

	Falta de condição de pagamento	**Problemas familiares**	**Distância local de trabalho**	**Tamanho do Apartamento**	**Problemas com vizinhança**	**Distância família e amigos**	**Violência**	**Outros**
Belford Roxo	10,00%	2,86%	7,14%	8,57%	17,14%	10,00%	17,14%	27,14%
Queimados	10,36%	5,18%	12,95%	7,25%	15,54%	12,44%	22,80%	13,47%
Bairro Carioca	10,53%	6,14%	10,53%	7,02%	15,79%	15,79%	20,18%	14,04%
Santa Cruz	13,04%	1,09%	22,83%	4,89%	10,87%	19,57%	7,61%	20,11%
Caso Controle	1,02%	1,02%	19,39%	31,63%	2,04%	5,10%	4,08%	35,71%

7.2.2. Avaliação da Unidade Habitacional

Semelhante ao ocorrido com a avaliação feita pelos moradores sobre as áreas comuns dos seus respectivos condomínios, alguns pontos críticos também surgiram quando eles foram questionados sobre a sua nova residência. A primeira delas diz respeito à ocorrência de patologias construtivas e à má qualidade do material utilizado na obra. Um percentual significativo de entrevistados afirmou já ter tido em seus apartamentos problemas com umidade, rachadura, vazamento, rede elétrica e rede de esgoto, algo que foi mais recorrente no caso do empreendimento localizado no município de Queimados.

Problemas de outras naturezas também foram registrados em todos os estudos de caso, a exemplo de falta de água, poluição do ar, má ventilação, falta de privacidade, sinal ruim de telefone/internet, deficiências na coleta de lixo, ou problemas no sinal de televisão aberta. O problema mais presente foi a ocorrência de barulho (atingindo mais de 60%), como consequência, possivelmente, do péssimo isolamento acústico dos apartamentos de todos os empreendimentos. Outra hipótese para a justificativa desse problema é relativa às expectativas dessas pessoas que se mudaram para os empreendimentos em relação à vida em um condomínio, eventualmente associando-a à imagem difundida dos condomínios de classe média e alta como um lugar de segurança e tranquilidade.

Vale ressaltar que apenas 2,10% do total de entrevistados afirmaram não ter tido nenhum desses problemas em sua residência, portanto, um número desprezível nessa pesquisa, já que está abaixo da margem de erro. Esses dados podem ser visualizados na Tabela 75 e Tabela 76.

Tabela 75. Percentual de entrevistados que já tiveram a ocorrência dos problemas listados em sua residência

Problemas	**Percentual de entrevistados que teve a ocorrência do problema em sua residência**
Falta de água	38,00%
Poluição do ar	23,20%
Barulho	62,60%
Umidade	39,80%
Rachadura	28,10%
Vazamento	41,30%
Ventilação	20,50%
Privacidade	41,90%
Telefone/internet	33,30%

Problemas	Percentual de entrevistados que teve a ocorrência do problema em sua residência
Rede Elétrica	31,20%
Coleta de Lixo	30,40%
Rede de Esgoto	33,50%
Sinal de TV Aberta	52,40%
Outro	9,40%
Nenhum problema	2,10%

Tabela 76. Percentual de entrevistados de cada empreendimento que já tiveram a ocorrência de problemas ligados à construção/estrutura em sua residência

	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz
Rachadura	13,87%	16,79%	41,61%	27,74%
Umidade	13,40%	19,59%	36,60%	30,41%
Vazamento	18,41%	26,87%	31,34%	23,38%
Rede elétrica?	10,53%	15,13%	39,47%	34,87%
Rede de esgoto?	11,04%	36,81%	40,49%	11,66%

Quanto à distribuição dos cômodos, apenas 14,8% do total de entrevistados dos quatro estudos de caso afirmaram que a planta do apartamento estava mal distribuída (Tabela 77). Já quando questionados sobre o tamanho do apartamento, a insatisfação foi um pouco maior, com aproximadamente 31% dos entrevistados tendo respondido que o tamanho do domicílio não era adequado às necessidades de suas famílias. Outro dado correlato indica que apenas 44,6% dos entrevistados afirmaram que couberam todos os móveis de sua antiga moradia no novo apartamento (

Tabela 78. Adequação da área do apartamento à mobília que os beneficiários possuíam em sua antiga residência

). Dentre os demais, as respostas se dividiram entre aqueles que precisaram se desfazer da maioria dos móveis por falta de espaço (cerca de 20%), e outros que preferiram comprar móveis e eletrodomésticos novos em função da mudança, muitos deles favorecidos pelo Programa Minha Casa Melhor, da Caixa Econômica Federal.

Entre os quatro estudos de caso analisados, não se verificou variações significativas entre as respostas. Já no caso controle, evidenciou-se a insatisfação dos moradores em relação ao tamanho do apartamento (Tabela 79).

Tabela 77. Avaliação da distribuição dos cômodos por empreendimento

	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz	Caso Controle
Bem distribuídos	90,40%	84,82%	81,45%	83,33%	74,19%

Mal distribuídos	8,00%	15,18%	18,55%	15,87%	25,81%
Não Válidos	1,60%	0,00%	0,00%	0,79%	0,00%

Tabela 78. Adequação da área do apartamento à mobília que os beneficiários possuíam em sua antiga residência

	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**	**Caso Controle**
Couberam todos os móveis	47,20%	35,71%	49,19%	45,24%	9,7%
Tive que me desfazer da maioria dos móveis	20,80%	11,61%	23,39%	23,81%	35,5%
Outros	30,40%	49,11%	26,61%	30,95%	63,4%
Não válidos	1,60%	3,57%	0,00%	0,00%	1,1%

Tabela 79. Avaliação do tamanho do apartamento por empreendimento

	Bairro Carioca	**Belford Roxo**	**Queimados**	**Santa Cruz**	**Caso Controle**
Adequado	74,40%	67,86%	66,13%	65,87%	41,94%
Não adequado	24,00%	32,14%	33,87%	34,13%	58,06%
Não Válidos	1,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Um problema no projeto apontado pela coordenadora de Trabalho Social da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro está relacionado às unidades voltadas para portadores de necessidades especiais. Em sua opinião, a visão sobre os portadores "do Ministério das Cidades", que se reflete nos projetos, é restrita aos cadeirantes e não abrange outras necessidades especiais como os surdos e os cegos, por exemplo. Sua sugestão seria preparar a casa de acordo com a necessidade especial de cada beneficiário. Esse é mais um problema decorrente da referida padronização dos projetos.

Importante ressaltar que as insatisfações com o tamanho do apartamento nos quatro estudos de caso não parecem estar diretamente relacionadas ao número de quartos existentes no domicílio anterior onde residiam as famílias. Os dados dos questionários indicam que a ampla maioria dos entrevistados residia anteriormente em imóveis com dois quartos ou menos. Porém, as reclamações em geral se referem ao tamanho dos cômodos da nova residência – em geral, pequenos para as necessidades das famílias – e à falta de espaços funcionais ou complementares para muitas atividades domésticas e cotidianas executadas pelos moradores. Cerca de 50% dos entrevistados de Belford Roxo, Bairro Carioca e Santa Cruz afirmaram sentir falta de algum cômodo/espaço que possuíam em sua moradia anterior (**Erro! Fonte de referência não**

encontrada.). Nos empreendimentos de Queimados, esse valor chegou a 70%, cuja ampla maioria das respostas citava espaços como o quintal, a varanda, a laje, o pátio ou a área de serviço. Já no caso controle, esse valor também ficou na faixa dos 70%, com relatos de entrevistados incidindo sobre a falta de varandas, quintal e área de serviço, além da ausência de garagem e mais espaço no apartamento como um todo.

Tabela 80. Sente falta de algum cômodo que existia no domicílio anterior?

	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz	Caso Controle
Sim	50,40%	58,04%	71,77%	50,00%	73,12%
Não	47,20%	40,18%	28,23%	50,00%	25,81%
Não Válidos	2,40%	1,79%	0,00%	0,00%	1,08%

A ocorrência dessas insatisfações em relação ao condomínio e à unidade habitacional também pode estar refletindo na quantidade significativa de entrevistados que declaram preferir morar em seus antigos locais de moradia. Um quarto do total de entrevistados assumiu essa posição, e no caso dos empreendimentos de Queimados, esse percentual chegou aos 30% (Tabela 81).

Outro dado que merece ser destacado é o fato de 31,8% dos entrevistados que foram deslocados de área de risco para os empreendimentos também afirmarem preferir o seu antigo local de moradia. Indícios de que apenas a oferta de uma nova unidade habitacional não necessariamente é capaz de suprir todas as necessidades de moradia das famílias beneficiárias. Em nosso caso de controle, os percentuais foram semelhantes. Pouco mais de 30% dos moradores também preferiam morar em seu antigo local de moradia.

Tabela 81. Local onde os entrevistados preferem morar

	Bairro Carioca	Belford Roxo	Queimados	Santa Cruz	Caso Controle
Moradia Atual	72,80%	82,14%	67,74%	69,84%	61,3%
Moradia Anterior	24,80%	17,86%	30,65%	27,78%	33,3%
Outro	1,60%	0%	0,81%	2,38%	4,3%

Tabela 82. Local onde os entrevistados preferem morar por local anterior de moradia.

	Loteamento	Comunidade	Conjunto Habitacional	Área de Risco
Moradia Atual	76,17%	75,93%	62,86%	65,08%
Moradia Anterior	22,90%	21,60%	37,14%	31,75%
Outro	0,47%	2,47%	0,00%	1,59%

O resultado mais positivo ocorreu quando os entrevistados foram questionados sobre se estavam satisfeitos com a moradia atual, com cerca de 85% de respostas positivas. Mas esse dado deve ser avaliado com algumas ressalvas para não encobrir a complexidade que tais processos de mudança para os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida vêm envolvendo.

A produção do Programa para Faixa 1 é voltada para uma demanda composta em grande parte por uma parcela da população que historicamente teve poucas oportunidades de acessar o mercado formal de imóveis, convivendo com a insegurança de perder a sua residência (por desastres naturais, remoções forçadas, reintegrações de posse), e, não raras vezes, teve seus locais de moradia marcados por carências objetivas e estigmatizações de diversas naturezas. Destaca-se, ainda, que o processo de expansão das metrópoles brasileiras nunca conseguiu garantir o mesmo padrão de urbanização para toda a sua população, o que faz com que o Programa seja concebido por parte significativa do seu público-alvo enquanto uma possibilidade tangível de melhorar objetivamente suas condições de vida. As melhorias podem ser para escapar de áreas de risco, de regiões com altos níveis de violência urbana, de assentamentos sem acesso à infraestrutura básica, de condições precárias de moradia, ou de situações de coabitação e aluguel.

Ademais, o sentido da melhoria da qualidade de vida é potencializado pelo sentimento de "conquista da casa própria". Os dados dos questionários apontam que entre as justificativas dessa satisfação com a nova moradia, a categoria mais acionada foi o "acesso à casa própria" (citada por 31,8% dos entrevistados), seguida pela "melhoria em relação à moradia anterior", fosse em função do tamanho e das condições de salubridade do apartamento ou fosse porque saíram da área de risco (citada por 16,4% dos entrevistados).

Neste sentido, não é de se estranhar que os resultados da questão referentes à "satisfação com a nova moradia" tenham sido tão positivos em nossa pesquisa. Porém, como foi mostrado com os dados das outras variáveis citadas neste relatório, isso não significa que haja ausência de problemas ou de questões a serem resolvidas conforme parte significativa dos entrevistados manifestou em suas respostas.

8. EIXO 5 – POLÍTICA HABITACIONAL E REGULAÇÃO

O Eixo 5 se propõe a apresentar as principais conclusões e recomendações, a partir das análises apresentadas nos capítulos anteriores. Para isso, partiremos de (e dialogaremos com) a Nota Pública, divulgada pela Rede Cidade e Moradia no final de 2014.

8.1. O CONTEXTO GERAL DO PROGRAMA – DESENHO INSTITUCIONAL E ATENDIMENTO ÀS ÁREAS

Concebido no contexto da crise econômica de 2008, o PMCMV foi desenhado com um perfil muito próximo a uma política de oferta, ou seja, uma política voltada para viabilizar a produção e de impacto sobre o crescimento econômico e o nível de emprego[99]. Esse objetivo explica o desenho adotado e o papel central das empresas na promoção e organização da produção. Como não se trata de uma "política orientada para a demanda", os efeitos no atendimento das necessidades habitacionais da população ficaram claramente em segundo plano. Neste sentido, como o conjunto das conclusões que serão aqui apresentadas pretende mostrar, existem claras limitações estruturais às mudanças que podem ser operadas no Programa sem uma transformação mais radical de seu desenho e de seus pressupostos.

A solução institucional adotada também tem um objetivo secundário, mas extremamente importante, qual seja, de agilizar o processo de contratação e execução. Neste sentido, como mostrado neste relatório, foram adotados diversos procedimentos que visavam à simplificação dos trâmites de aprovação de projetos, sendo desenvolvida também uma política estrita de controle e fiscalização sobre os órgãos responsáveis por dar andamento aos processos. Esse compromisso com a agilidade parece ter sido incorporado do mesmo modo pelas Prefeituras que aderiram ao Programa, com os prefeitos e secretários sinalizando para os técnicos a necessidade de que os prazos usuais fossem minimizados. O Prefeito de Queimados se refere com orgulho ao fato da legislação local ter tramitado e sido aprovada em um final de semana, o que sugere, no mínimo, uma escassa discussão na Câmara de Vereadores do município.

[99] Essa é uma característica bastante presente nas políticas habitacionais, não apenas no Brasil. Cabe lembrar que a principal política anteriormente desenvolvida no país foi a do Banco Nacional de Habitação (BNH), que só ganhou centralidade na agenda governamental na medida em que tinha como objetivo impulsionar o crescimento econômico após a recessão de 1964-1966 (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

De fato, o modelo adotado conseguiu atingir os objetivos previstos. O ritmo de contratação foi acelerado, assim como a execução de obras. Nem todos os estados conseguiram apresentar o mesmo desempenho; no entanto, outros logo atingiram a sua "cota" e buscavam, à vista disso, viabilizar mais recursos. O princípio colocado como balizador da distribuição entre as unidades da federação – a participação no *déficit* – teve um papel importante em evitar favorecimentos e trocas clientelistas, mas ao não conseguir "atingir a meta", os estados se viram privados do acesso aos recursos.

Como mostrado no relatório, a distribuição entre os municípios foi muito mais desigual, ainda evidenciando uma concentração da produção em alguns espaços, enquanto outros permaneceram com uma produção residual. Destaca-se que a segunda etapa do Programa conseguiu desconcentrar um pouco mais, sem conseguir, porém, reverter a desigualdade, já que, no total, 73,54% de toda a produção está concentrada em apenas seis municípios, ao passo que 26,46% ocorrem nos 43 municípios restantes.

Esse problema pode ser explicado, pelo menos em parte, pelo desenho institucional. Nossa análise mostra que a produção se concentra em espaços onde já havia uma forte atividade imobiliária anterior, portanto, onde já havia um "mercado imobiliário" local, o que ocorre nos municípios mais ricos e que concentram as atividades econômicas ou que têm uma estrutura social mais diversificada, com a presença de camadas de renda média e superior. As exceções – como o município de Queimados, estudado na pesquisa, em que o prefeito se utilizou de intermediações políticas para conseguir atrair empresas – apenas confirmam a regra.

Como uma conclusão inicial, a partir dessa constatação, pode-se dizer que o desenho do Programa gerou um efeito não intencional de acentuação das desigualdades regionais, ampliando a distância entre municípios ricos e pobres, em termos de capacidade de produção habitacional.

O PMCMV significou uma ruptura em relação ao desenho da política habitacional que vinha sendo construído desde 2003, em que os municípios eram os promotores e organizadores dos programas e dos conjuntos. O PMCMV, neste sentido, deslegitima todas as iniciativas e todos os programas anteriores, impondo-se às administrações locais.

A partir da análise do caso do Rio de Janeiro e considerando também as outras regiões abrangidas pela Rede Cidade e Moradia, verifica-se que "programas

habitacionais específicos e adequados às realidades locais que porventura existiam, foram desmobilizados para 'fazer rodar' o PMCMV em função do montante de recursos disponíveis, da lógica privada de produção, da agilidade e facilidade para que municípios e estados construam 'casas populares' em seus territórios".

A par dessas questões, o Programa conseguiu ser efetivo em seu compromisso com a agilidade, com as contratações e as obras desenvolvendo-se em ritmo acelerado, embora os prazos tenham ultrapassado um pouco as metas colocadas pelo Governo Federal, como ficou evidenciado nos depoimentos dos técnicos da Caixa entrevistados. No entanto, esse compromisso com a agilidade teve impactos sobre a capacidade de fiscalização e controle da execução das obras. Não resta a menor dúvida, considerando os resultados da pesquisa, que as equipes técnicas da Caixa não dispõem do número de profissionais necessário para que esse órgão pudesse realizar uma fiscalização mais adequada às exigências do Programa, principalmente considerando que a Caixa é a gestora do FAR, logo, a principal responsável pelas obras, depois das construtoras.

Por outro lado, verifica-se uma forte concentração de responsabilidades e de atribuições sobre a Caixa, que, enquanto a Caixa-Matriz aparece como gestora nacional do Programa, as Superintendências Regionais, por sua vez, aparecem como "agente operador e órgão financeiro".

Em virtude disso, por ser gestora do FAR, isto é, que compra os empreendimentos do setor privado, a Caixa deveria ter um papel ainda mais importante nesse processo, como se fosse realmente a "dona" do empreendimento até que o mesmo seja efetivamente transferido para os beneficiários, o que só acontece após os 10 anos de pagamento contratual. Os técnicos da Caixa veem-se afetados pelo volume de responsabilidades, com pouca clareza das diferentes naturezas de seus papéis e ainda pressionados pela Matriz para responder pela aceleração dos processos.

Como conclusão, então, podemos dizer que o Programa não apresenta um modelo institucional que consiga definir um ente regulador com capacidade efetiva de fiscalizar e de disciplinar a atuação das empresas, que gozam de ampla autonomia na definição dos padrões de atuação. Para que alguns dos problemas identificados em nosso relatório possam ser pelo menos minimizados, seria necessário, portanto, que se repensasse o modelo institucional com definição mais clara das atribuições do ente regulador e com alocação de recursos que viabilizem uma atuação mais efetiva de controle sobre a atuação das empresas.

Do ponto de vista do atendimento das necessidades habitacionais, o Programa se propôs a atender a três faixas de renda dentro de determinada distribuição de recursos entre elas. Para atender adequadamente às Faixas 1 e 2, foram definidos subsídios e estabelecidos, para a Faixa 2, juros reduzidos. Esse desenho tinha o objetivo de garantir que os públicos-alvo pretendidos fossem efetivamente atendidos pela política, evitando assim os problemas ocorridos com a política desenvolvida pelo BNH, que não conseguiu atingir às camadas mais pobres[100].

Os resultados encontrados em nosso estudo de caso atestam uma boa aderência dos empreendimentos ao público-alvo, já que mais da metade das famílias dos empreendimentos de Faixa 1 ganha até 1,5 salário-mínimo. Algumas distorções, ainda que residuais, foram identificadas no caso de Belford Roxo, sugerindo a possibilidade de procedimentos clientelistas na seleção de parcela dos beneficiários, sugerindo a importância do controle e da transparência sobre os cadastros e sorteios, o que será discutido mais adiante. Mas, de forma geral, podemos afirmar que, "do ponto de vista do atendimento da demanda, verificamos que os moradores dos conjuntos habitacionais estudados realmente pertencem às camadas de menor renda e que, em sua maioria, de fato, teriam grande dificuldade em acessar a moradia formal antes da existência do PMCMV" (REDE CIDADE E MORADIA, 2014).

Um problema identificado ainda nesse tema, no entanto, diz respeito ao processo de venda ou aluguel irregular de unidades. Esse fenômeno foi reconhecido nas entrevistas com técnicos das Prefeituras e com síndicos. Os resultados quantitativos da pesquisa mostram que 7,4% dos entrevistados tiveram forma de acesso diferente de sorteio ou reassentamento (que são as únicas previstas no Programa). Essas outras formas incluem aluguel e cessão do imóvel. Obviamente a compra irregular não é assumida nas respostas, não havendo, deste modo, meios de quantificá-la. Esse número (7,4%) não é elevado, mas, como se tratam de empreendimentos com cerca de 6 meses de ocupação, é possível que este venha a crescer no futuro. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Um ponto importante a ser ressaltado é que o município do Rio de Janeiro desrespeitou amplamente as regras do Programa, tendo utilizado os novos conjuntos como forma de viabilizar uma ampla política de remoções e reassentamentos que vem, em muitos casos, desrespeitando os princípios do Direito à Moradia. A norma do

[100] Conforme Azevedo (1988).

Programa estabelece um limite máximo de 50% das unidades com utilização para reassentamento de população em área de risco. No entanto, além de utilizar o reassentamento de forma maciça e indiscriminada, mesmo em casos em que seria possível a mitigação do risco através de obras de contenção e drenagem com a manutenção da população em seu lugar original de moradia, a Prefeitura também usou o Programa como alternativa para viabilizar as remoções oriundas das obras de infraestrutura que se realizam na cidade visando prepará-la para os grandes eventos.

Isso tem implicado em deslocar populações para lugares muito distantes de seus antigos locais de moradia, com consequências graves sobre as suas condições de reprodução. A utilização massiva do Programa para o reassentamento, como vem sendo feito no município do Rio de Janeiro, pode ter consequências graves sobre a sustentabilidade social dos empreendimentos, transformando-os em possíveis lugares de concentração de problemas sociais.

Uma de nossas hipóteses de trabalho foi que o nível da implementação pode ter um papel importante no desempenho de uma política. O principal agente nesse nível foi a Caixa. A Caixa é um banco público com uma larga experiência em financiar a atividade empresarial, em geral, e o setor imobiliário, em particular. Após a extinção do BNH (1986), a Caixa precisou se adequar ao financiamento do setor público, o que levou algum tempo a ser feito e ainda passa por ajustes organizacionais. Já o financiamento de associações e cooperativas na área habitacional é bastante recente, cujo início se deu com o Programa Crédito Solidário, em 2004, contando, portanto, com praticamente 10 anos de experiência.

Considerando esse histórico e o resultado das entrevistas, é possível afirmar que houve uma clara e forte adesão da Caixa do Rio de Janeiro ao Programa, particularmente nas modalidades FAR – Faixa 1 e FGTS – Faixas 2 e 3, voltados para o atendimento das empresas. Essa modalidade, além de se inseri-la em uma prática já antiga do órgão, ainda é vista pelos funcionários como uma oportunidade de contribuir para uma política de interesse social. No entanto, o mesmo entusiasmo não se verifica no caso da modalidade Entidades. Nesse caso, a pesquisa identificou apenas um empreendimento aprovado cujas entrevistas com técnicos da Caixa mostraram certo ceticismo quanto à capacidade das entidades em poder atender as exigências técnicas colocadas. Retomando a análise de Silva (2011) sobre o Programa Crédito Solidário, pode-se afirmar que a atitude da Caixa do Rio é radicalmente diferente da Caixa de

outros estados, em que se verifica uma adesão ao Programa e uma busca de mecanismos de facilitação e apoio às entidades para a resolução dos problemas identificados.

Do ponto de vista da análise da atuação dos municípios, verifica-se uma situação semelhante. A facilitação aos processos de aprovação dos projetos para o FAR – Faixa 1 e FGTS – Faixas 2 e 3 é enorme, inclusive com a retirada de exigências, como a comprovação da disponibilidade de infraestrutura, que poderiam ameaçar a sustentabilidade dos empreendimentos. Por outro lado, mesmo no município do Rio de Janeiro, no período em que a Secretaria de Habitação mostrava mais simpatia para esses empreendimentos buscando viabilizá-los, não foi possível enfrentar as barreiras existentes em outros setores da Prefeitura. Em resumo, se os objetivos de atendimento às metas do Programa foram amplamente viabilizados e apoiados tanto pela Caixa quanto pelas Prefeituras para os empreendimentos FAR e FGTS, que têm hegemonia das empresas, o mesmo não aconteceu com a modalidade Entidades.

8.2. A INSERÇÃO URBANA DOS NOVOS EMPREENDIMENTOS – NOVAS PERIFERIZAÇÕES

Na normativa que acompanhou a primeira fase do Programa, o Ministério das Cidades colocava aos municípios a responsabilidade de definir as áreas prioritárias para a ocupação pelos novos empreendimentos. Supunha-se que as Prefeituras, que vinham de um longo processo de construção de capacidade institucional para o desenvolvimento de políticas habitacionais locais, como, por exemplo, a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e dos Planos Diretores, já teriam definido as áreas vazias ou subutilizadas que poderiam ser ocupadas para HIS. Além disso, se supunha que, pelo menos em alguns casos, haveria uma articulação por intermédio da utilização dos instrumentos de indução à ocupação de áreas ociosas, definidos pelo Estatuto da Cidade. Ocorre, porém, que o desenho do Programa não articula efetivamente, de forma mandatória, esses procedimentos com a aprovação de projetos. A diretriz estabelecida na normativa toma a utilização dos instrumentos do Estatuto como um critério de priorização na aprovação de projetos.

Isto posto, percebe-se, em primeiro lugar, que poucos municípios efetivamente usam esses instrumentos. Em segundo lugar, o processo de aprovação de projetos se dá de forma incremental, um a um, segundo as demandas que chegam parceladamente à Caixa, sem que haja possibilidade concreta de estabelecer prioridades, como sugerido na normativa. Ao mesmo tempo, tudo isso ocorre, como já colocado, em um ambiente

de enorme pressão por resultados e pela redução de prazos, o que torna concretamente impossível a utilização de qualquer critério de priorização efetivo.

Assim sendo, como ocorreu nos casos analisados no Rio de Janeiro e em outras regiões estudadas pela Rede Cidade e Moradia, "os municípios, em geral, limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo do Programa e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas, como por exemplo, antigas zonas rurais englobadas por alterações nos perímetros urbanos" (REDE CIDADE E MORADIA, 2014) ou em franjas extremas das periferias metropolitanas, nas fronteiras da malha urbana.

No caso do Rio de Janeiro, em geral, é possível apontar para um movimento que tende a direcionar a implantação dos empreendimentos voltados para a Faixa 1 para áreas mais próximas dos limites da área urbanizada da metrópole e mais carentes em termos de infraestrutura, acesso a serviços públicos e opções de transporte. O mesmo pode ser dito para os empreendimentos dessa faixa localizados nos municípios da Baixada Fluminense (que se encontram relativamente mais longe da área central de Nova Iguaçu – principal centralidade da região – do que os empreendimentos das Faixas 2 e 3), assim como para os empreendimentos da região de Niterói/São Gonçalo que, em geral, seguem o eixo da Rodovia Niterói-Manilha (BR-101) distanciando-se do Centro do município de Niterói.

Se os municípios não conseguem direcionar, com efeito, para onde se dará o crescimento da cidade[101], a localização dos novos empreendimentos se constituirá ao sabor das decisões de investimento das empresas que, no modelo institucional adotado, têm a primazia na concepção e no planejamento do empreendimento.

Como mostrado na análise dos processos de localização dos empreendimentos na RMRJ, como a demanda é garantida na Faixa 1, não existem incentivos para que as empresas busquem terrenos mais bem localizados ou mais adequados para a moradia. Os critérios básicos são o preço e o tamanho, de forma a permitir a produção em escala. A disponibilidade de terrenos de grandes proporções a baixo custo é somente viabilizada em áreas mais distantes e com precária relação com a cidade e com as

[101] Não conseguem por razões diversas: em alguns casos, por incapacidade técnica e administrativa, ou por ineficácia em dar cumprimento à legislação, quando ela existe. E, em todos os casos, por uma concepção que vem se consolidando fortemente nos anos recentes de que a legislação deve seguir o mercado, e não regulá-lo.

centralidades urbanas. Já os empreendimentos para a Faixa 2 ocorrem em áreas de urbanização mais consolidada, porque precisam responder ao mercado. Neste sentido,

> a despeito das mudanças de normativas que passaram a exigir das Prefeituras um mínimo de equipamentos sociais no entorno dos empreendimentos, são áreas que 'viabilizam' financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos, mas que reproduzem um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transporte, infraestrutura ou ofertas de serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano (REDE CIDADE E MORADIA, p. 2, 2014).

É importante ressaltar que as periferias urbanas das grandes metrópoles vêm passando por um amplo processo de transformação, não se caracterizando mais como espaços tipo "cidade-dormitório" como era o caso na década de 1970. As transformações dizem respeito à maior complexidade funcional desses espaços que passam a concentrar atividades econômicas tanto industriais quanto de comércio e serviços, bem como à maior heterogeneidade social, com o desenvolvimento de bairros de classes médias. Também a infraestrutura passa por transformações significativas, com melhorias no acesso ao saneamento, principalmente, mas ainda com maiores restrições com relação ao transporte.

Neste sentido, os espaços periféricos não são homogêneos, combinando áreas com diversificação social e econômica e inclusive com funções de centralidade, com áreas pobres, homogêneas e precárias. Trata-se, de forma geral, de um tecido urbano fragmentado e heterogêneo, mas ainda com territórios com baixo grau de articulação com a malha urbana consolidada. À vista disso é que as análises deste relatório evidenciam que a distribuição dos empreendimentos se dará de forma a concentrar os das Faixas 2 e 3 em áreas já mais consolidadas e integradas, e os da Faixa 1 em áreas mais distantes, mais carentes e mais na fronteira da expansão urbana. Ou seja, os melhores espaços periféricos estão sendo aproveitados para os empreendimentos voltados a faixas de renda superiores, enquanto a baixa renda está ocupando espaços que correspondem mais à visão tradicional da periferia: carência, precariedade, distância.

Uma questão que permanece bastante opaca nas análises que têm sido desenvolvidas sobre o Programa diz respeito a como os empresários viabilizam economicamente os empreendimentos e quais as faixas de lucratividade em que operam. Esse ponto é relevante, no caso da Faixa 1, já que se trata de um conjunto habitacional

de interesse social integralmente financiado com recursos públicos e, portanto, sobre os quais o poder público deveria operar com regras mais estritas de controle dos investimentos e das margens de lucro das empresas.

Dado o caráter social e a utilização de recursos orçamentários, o Programa deveria ser tratado, do ponto de vista jurídico, como são tratadas as concessões, em que cabe ao setor público conhecer, controlar e eventualmente contestar as planilhas de custo apresentadas pelas empresas, que são os instrumentos de aferição de custos para o estabelecimento dos valores das tarifas. No caso dos empreendimentos da Faixa 1, permanecem pouco transparentes como se constrói o lucro imobiliário, correspondente à operação de transformação do uso do solo e diferente do lucro da construção. Como exemplo dos problemas envolvidos nesse cálculo, a mudança da legislação voltada para a "viabilização" do Programa, com o relaxamento dos padrões de uso e ocupação do solo, aumenta substancialmente o potencial construtivo desses terrenos, que têm seu preço "de mercado"[102] estabelecido a partir da legislação vigente antes das mudanças operadas pelo Programa.

É possível supor que as empresas que tenham se antecipado ao lançamento do Programa, ou que já dispusessem de reservas fundiárias, como parece ser o caso daquelas financeirizadas, tenham aproveitado dessas mudanças para realizar ganhos extraordinários nas operações, já que compraram os terrenos a preços que não incorporavam a possibilidade de adensamento viabilizada pela nova legislação. Todavia, esses ganhos extraordinários permanecem "invisíveis" e não se pode afirmar efetivamente o que ocorre já que não há dados e informações disponíveis.

Como colocado acima, um elemento importante para viabilizar o empreendimento economicamente é a sua escala. Sabe-se que as grandes empresas, principalmente as financeirizadas, vem investindo fortemente em novas tecnologias de construção – como a alvenaria autoportante e a forma-túnel – e em novos processos de gestão. Essas novas tecnologias e processo exigem escala para se viabilizar financeiramente o que explica a necessidade de não pulverizar a produção em muitos empreendimentos pequenos, mas sim em concentrá-la em menos empreendimentos de grande porte.

A normativa do Programa estabeleceu o limite de 350 unidades para cada contrato, para a primeira fase do Programa. Como vimos na análise, as empresas

[102] Preço analisado pela Caixa na análise do empreendimento.

burlaram facilmente esse limite, construindo empreendimentos contíguos. No caso da RMRJ, o volume de casos dessa natureza é muito significativo, sendo de aproximadamente 71% dos empreendimentos identificados na Região Metropolitana e de aproximadamente 75% no município do Rio. Se tratamos os contíguos como uma unidade, o porte médio dos empreendimentos se eleva de 334 unidades para 878, no caso da Faixa 1.

Se o porte viabiliza economicamente o empreendimento, do ponto de vista da empresa, ele gera problemas graves para a gestão e acentua fortemente os processos de segregação socioespacial. A partir da ocorrência recorrente de problemas nesses conjuntos, análises desenvolvidas desde a década de 1970 nos países europeus e nos EUA concluíram pela necessidade de mudar o padrão de construção de grandes conjuntos homogêneos voltados para um mesmo perfil social da população[103], o que levou inclusive à demolição de alguns e a sua transformação através da construção de conjuntos de menor escala, com variação tipológica e *mix* social, que passou a ser a política dominante nesses países a partir dos anos 1980.

No caso da política empreendida pelo Chile, que parece ter sido um dos casos que inspirou a proposta do PMCMV no Brasil, as conclusões também não são animadoras[104]. Provavelmente estamos construindo conjuntos habitacionais que irão se caracterizar, em um futuro próximo, como focos de desorganização social, o que nos permite dizer que estamos criando problemas e não soluções.

8.3. PROJETO E OBRA

Como já colocado anteriormente, as novas tecnologias construtivas e processos de gestão adotadas pelas empresas exigem escala para se viabilizar financeiramente mas, por outro lado, exigem também um grau relativamente alto de homogeneização das soluções arquitetônicas. Shimbo (2011), estudando uma das maiores empresas do setor, mostra que essa empresa trabalhava com apenas quatro tipos de soluções de planta e arranjos tipológicos em blocos de edifícios, independentemente das características físicas dos terrenos ou das condições bioclimáticas locais.

Uma unanimidade nas análises técnicas sobre o Programa Minha Casa Minha Vida diz respeito à pobreza e à baixa qualidade das soluções de projeto. Associado à forma condominial, que caracteriza a totalidade dos empreendimentos analisados na

[103] Para o caso norte-americano, ver Schwartz (2006). Para o caso europeu, ver Kempen *et al* (2005).
[104] Conforme Rodrigues e Sugranyes (2004).

RMRJ, essa baixa qualidade se manifestou, em nossa análise, através, por exemplo, da segregação dos empreendimentos em relação ao seu entorno imediato, contribuindo para a fragmentação da malha urbana do bairro onde eles foram implantados; da limitação das possibilidades de circulação dos moradores; do aumento das distâncias a serem percorridas para acessar transporte, comércio e serviços; da criação de longos trechos de via pública com pouca ou nenhuma atividade formal ao longo da testada dos lotes dos condomínios; do tratamento dos espaços públicos como espaços intersticiais, que "sobram" entre as construções, sem possibilitar uma apropriação e uma localização mais adequada. Quanto à unidade, a padronização no tipo "sala e dois quartos" gera claras inadequações em relação ao tamanho e ao tipo das famílias, tanto para mais quanto para menos.

Além desses problemas, configura-se uma clara inadequação do projeto padronizado do empreendimento às experiências habitacionais da população de baixa renda. Como já estabelecido através de uma série de análises sociológicas, desde a década de 1970, a moradia cumpre um papel importante na reprodução social da população de baixa renda, seja pela sua possibilidade de se adaptar às diferentes etapas do ciclo de vida[105], seja ainda pela possibilidade de criar alternativas para o trabalho no domicílio. Esses estudos mostraram também que as escolhas são feitas a partir de um *trade-off* entre localização e conforto, dentro de um quadro restrito de renda e do tipo de vínculo ao mercado de trabalho[106].

Essas considerações levam a uma avaliação de um desajuste entre o produto oferecido pelo Programa e as necessidades habitacionais pelo menos de parte da população atendida pelo Programa[107]. Além das soluções homogêneas de projeto, a adoção de técnicas construtivas como a alvenaria autoportante ou as formas-túnel impõem uma impossibilidade de reforma e readequação do espaço do apartamento. Considerando tratar-se de uma população com práticas históricas de autoconstrução e de

[105] No caso das camadas médias, a inadequação das moradias às necessidades cambiantes é "solucionada" através da mudança para outra habitação. No caso das camadas populares, essa mudança se inviabiliza pela informalidade da propriedade e pela importância dos vínculos locais de sociabilidade para a reprodução social.

[106] Um vínculo mais estável pode viabilizar uma localização mais distante com uma casa maior, ou com maiores possibilidades de expansão e melhoramento. Um vínculo mais precário exige a proximidade da fonte de renda que, usualmente, impõe restrições de conforto e qualidade construtiva. Conforme Turner, Jaworski e Robles (1972); Leeds e Leeds (1978).

[107] Aqui estamos considerando que as necessidades habitacionais devem ser tratadas em toda a sua complexidade e diferenciadas segundo as características da população não homogeneizadas e simplificadas na concepção de que basta dar uma casa a quem precisa, não importa onde ela seja e quais as suas características.

realização de modificações e ampliações em suas casas, essa tecnologia se mostra absolutamente inadequada, trazendo, ainda, riscos de que venha a ser desrespeitada e de que ocorram acidentes e desabamentos no futuro.

Cabe ressaltar que, quando questionados diretamente se tinham conhecimento sobre em que consistia a "estrutura autoportante", a resposta dos entrevistados foi amplamente negativa, ainda que quando explicássemos o significado, todos o soubessem.

Outro problema de inadequação de projeto, e que diz mais respeito às normativas do Programa, foi a proibição da existência de espaços comerciais nos conjuntos. Verificou-se em campo que, em todos os casos, essa proibição é ignorada pelos moradores que transformam suas unidades residenciais, ou parte delas, em espaços de trabalho e comércio. Essa prática corresponde também à experiência anterior desses moradores respondendo, por um lado, a uma demanda por serviços e produtos de consumo cotidiano e de fácil acesso e, por outro, à necessidade de complementar a renda da família com essa oferta. Embora a normativa tenha mudado na segunda fase, a solução adotada – centros comerciais nos conjuntos, explorados pelos condomínios – não atende às necessidades da população.

Além dos problemas de projeto e da inadequação das técnicas construtivas, a pesquisa identificou reclamações recorrentes sobre a qualidade das obras. Embora a resposta dos técnicos da Caixa e dos empresários seja semelhante, responsabilizando principalmente os moradores pelo "mau uso" das instalações, mesmo estes reconhecem que existem problemas nessa área. O projeto não tinha o objetivo de fazer esse tipo de investigação e não temos evidências em uma ou em outra direção. Entretanto, parece evidente, no mínimo, que se não se tratam de patologias construtivas, trata sim de uma inadequação dos modelos adotados em relação às necessidades da população.

Tanto no que diz respeito à obra quanto ao projeto, existe um vazio regulatório. A Caixa, que enquanto gestora do FAR seria a responsável pelo empreendimento até a transferência completa da propriedade, se coloca meramente como órgão financeiro e o Ministério das Cidades como o "dono da obra". As Prefeituras, que até eventualmente conseguiram algumas mudanças visando o melhoramento de certos projetos, afirmam que dependem da "boa vontade" das empresas, já que elas não têm atribuição formal para isso, se não for algo que esteja claramente definido na legislação local.

Quanto às reclamações referentes à qualidade da construção, a Caixa criou um sistema de Ouvidoria com acesso telefônico gratuito; todavia, nossas pesquisas

mostraram que a população tende a recorrer principalmente àquele sobre quem caem todos os problemas: o síndico. De qualquer forma, nem as Prefeituras nem a Caixa estão aparelhadas para os desafios colocados pelo Programa, muito menos conseguem controlar a qualidade dos projetos tampouco fiscalizar a execução das obras dado o volume de empreendimentos sendo aprovados e construídos ao mesmo tempo, e ainda considerando a pressão geral pela agilidade dos trâmites.

8.4. A FORMA "CONDOMÍNIO"

É particularmente preocupante, nos conjuntos analisados, a forma "condomínio" que predomina; preocupante, sobretudo, para os setores mais vulneráveis na Faixa 1 — com menor renda, com menor escolaridade, com vínculos de trabalho mais precários, fortemente dependentes de programas sociais e de transferência de renda. Os problemas identificados foram, em primeiro lugar, a fragmentação, a limitação à mobilidade e o espaço público precário; e, em segundo lugar, os problemas associados à gestão coletiva do empreendimento.

Como já mencionado anteriormente, a exigência de escala no empreendimento associado à solução em condomínio amplia os problemas de fragmentação do espaço. Todos os empreendimentos analisados são cercados ou murados, segregando os empreendimentos de seu entorno imediato. Todos os elementos que compõem o condomínio tendem a ser orientados para o interior e não para o seu entorno. Com isso, a função das vias públicas é limitada pelo projeto apenas à circulação e acesso aos condomínios, reduzindo a integração com o bairro.

Como se observa no relatório, a grande maioria das famílias dos empreendimentos de Faixa 1 (91,6%), entre as diferentes formas de acesso ao domicílio, morava anteriormente em casa, onde somente 8% do total morava em apartamento. Esse dado pode indicar uma possível dificuldade de adaptação na nova moradia, por exemplo, no que se refere à convivência com os vizinhos e à impossibilidade de expandir a área de seu imóvel, temas que irão refletir em problemas de gestão.

Desse ponto de vista, foi identificada a ocorrência de conflitos centrados principalmente na inadequação entre as normas estabelecidas pelos regimentos internos e as práticas sociais desses moradores, e também nos altos níveis de inadimplência que vêm sendo apresentados. Associados aos problemas com as obras, um excesso de exigências sobre o síndico acaba aparecendo para: atuar na garantia da manutenção da ordem (evitando barulho, uso indevido das áreas comuns, depredações); acionar as

construtoras em função de problemas decorrentes de patologias construtivas; resolver conflitos entre vizinhos; mediar negociações com as distribuidoras de gás e energia elétrica, ou fazer a interlocução com a Prefeitura e outras esferas do poder público quando necessário. Isso tudo somado às funções de coordenar os (poucos) funcionários do condomínio, cuidar da manutenção das áreas comuns, fazer a gestão financeira dos recursos, prestar contas aos condôminos, aplicar advertências ou multas, além de cobrar o pagamento das taxas condominiais.

A adoção da forma "condomínio" não é uma exigência do Programa ou da Caixa. Trata-se, antes, de uma opção feita pelas empresas para aumentar a possibilidade de utilização do solo. A alternativa ao condomínio seria o loteamento, o que implicaria em que as ruas hoje tidas como "internas" seriam públicas e os seus custos de manutenção (varrição, manutenção do pavimento, iluminação externa, assim como rega dos jardins) também seriam públicos, e não incluídos na cota condominial. Mais uma vez, a solução que viabiliza o aumento do lucro das empresas é a que se mostra privilegiada, e não aquela que mais se adequa às condições e às necessidades dos moradores. Cabe destacar que o único caso da modalidade Entidades na RMRJ também foi o único encontrado em forma de loteamento. A partir de uma discussão interna entre as famílias organizadas no grupo junto com a assessoria técnica, elas optaram pela integração à cidade, com ruas públicas, bem como pelo modelo horizontal, mantendo suas origens de vivência em casas. No entorno imediato desse empreendimento, foram construídos alguns empreendimentos do FAR em forma de condomínio.

A pesquisa identificou, por outro lado, que a mudança para o novo conjunto, mesmo com o subsídio, trouxe uma ampliação dos gastos relacionados com a moradia. Excetuando os casos dos que moravam de aluguel, a tendência foi de aumento, não apenas por conta do condomínio, mas também por conta do pagamento das tarifas dos serviços públicos[108].

O que fica bastante evidente é que, à parte as implicações de agenciamento espacial geradas pela forma "condomínio", o principal problema diz respeito à insustentabilidade desse modelo de gestão, particularmente no caso dos setores mais pauperizados da população. É importante lembrar, neste sentido, que a faixa limite definida – em torno de 0 a 3 salários-mínimos – engloba uma população bastante

[108] Que no caso do Rio de Janeiro têm critérios muito restritivos para a concessão e manutenção da tarifa social e têm se revelado, principalmente a CEDAE, impermeáveis às tentativas de facilitação dos procedimentos associados às políticas para a baixa renda.

diferenciada. Um fato seria considerarmos, por exemplo, uma família composta por casal sem filhos, jovem, com vínculo de trabalho estável, escolaridade de nível intermediário completo e renda familiar em torno de 2,5 salários-mínimos. Outro fato seria uma família com cinco filhos, sem vínculo de trabalho estável, com escolaridade de nível fundamental incompleto e dependente de programas de transferência de renda, para ficarmos em situações extremas. Obviamente, no segundo caso, temos uma população muito mais vulnerável e com muito menos capacidade não apenas de arcar com os custos associados à moradia, como também de arcar com os custos sociais da vida em condomínio. Há uma grande probabilidade de que essas famílias vulnerabilizadas venham a "vender" o seu imóvel, frente a situações de crise econômica ou ainda sob ameaça da cobrança em relação à inadimplência, mesmo sob o risco de não mais poderem se candidatar a receber subsídios no futuro.

Concluindo, pode-se afirmar que a forma condominial apresenta uma clara inadequação às necessidades habitacionais da população de baixa renda e sua adoção generalizada apresenta uma ameaça à sustentabilidade social e econômica dos empreendimentos, contribuindo, juntamente com os outros fatores já mencionados, em transformar esses empreendimentos em focos territorializados de problemas sociais.

8.5. TRABALHO SOCIAL

Todos os elementos apontados no item anterior parecem apontar para a grande centralidade que deveria ter, em um Programa dessa escala e natureza, o Trabalho Técnico Social (TTS). O TTS deveria ser absolutamente prioritário, dadas às características da população e o volume de problemas de organização do novo espaço de moradia. No entanto, os casos analisados mostram resultados pífios, principalmente consideradas as condições precárias de sua realização – seja pela (des)organização das Prefeituras, seja pelo modelo de intervenção que está sendo exigido nos normativos do Programa e pela forma de sua medição.

Identificamos na pesquisa que algumas questões problemáticas do PMCMV, na prática, acabam se tornando responsabilidade do TTS, como por exemplo, a falta de integração entre os diversos setores institucionais e esferas da federação; a falta de fiscalização e de coordenação das ações em cada município; a falta de coordenação (e de suporte político efetivo) para tomar decisões imediatas contra as invasões, venda e aluguel das unidades; a demora no pedido de reintegração de posse dos moradores em situação irregular; e, finalmente, a ausência do envolvimento da política de segurança

pública, tanto estadual quanto federal para evitar a entrada nos condomínios do tráfico e milícia, já que estes estão inseridos no entorno e dentro dos próprios empreendimentos.

Desta forma, embora o Trabalho Social surja no Programa como uma questão importante, com a perspectiva de assegurar que a política atenda aos interesses da população, de fato, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), o que tem sido implementado acaba revertendo às práticas tradicionais de assistência ou do encaminhamento administrativo dos problemas.

O TTS, nos casos analisados, enfrenta vários tipos de pressão: não consegue ter acesso com antecedência às listas dos futuros moradores para a realização das atividades pré-ocupação; está pressionado pela Caixa para "resolver" o mais rapidamente possível os problemas de instalação do condomínio de escolha dos síndicos, já que isso tem um impacto direto na desoneração da Caixa em relação aos custos condominiais; começa a operar em um contexto pós-obra, já sendo pressionado pelos problemas de reclamações em relação à construção e pelos conflitos entre vizinhos; enfrenta dificuldades de encaminhamento das tarifas sociais; e, para coroar, precisa negociar com o tráfico de drogas ou com a milícia para poder fazer qualquer coisa. A ação das milícias e do tráfico impede a organização e mobilização livre dos moradores para o exercício da cidadania, impedindo a aplicação da mais simples metodologia do TTS, que é a sociabilidade. Os síndicos são os mais afetados porque se tornam vulneráveis aos comandos dessas organizações.

A filiação dos síndicos ao tráfico ou à milícia podem também repercutir em formas mais violentas de cobrança das dívidas dos condôminos, bem como de ocupação não consentida (e violenta) de unidades habitacionais com expulsão de seus moradores, ampliando a insustentabilidade social desses empreendimentos.

A presença de formas de violência nos condomínios estudados foi marcante e, segundo as análises das outras regiões do país feitas pela Rede Cidade e Moradia, trata-se de um fenômeno generalizado. Por um lado, não se pode exigir do Programa que consiga resolver problemas de Segurança Pública que vêm atormentando as populações urbanas já há muito tempo. Todavia, consideramos que as soluções adotadas – grandes empreendimentos em condomínio em áreas distantes e formando grandes aglomerados de conjuntos destinados a uma mesma população – tendem a facilitar a ação dos grupos ligados às formas de violência. E considera-se, ainda, que empreendimentos que envolvem, em alto grau, o uso de recursos públicos na forma de subsídios deveria ser priorizado pela atuação das forças de Segurança.

Neste sentido, seria conveniente que a Caixa e as Prefeituras pudessem se articular com o Governo Estadual de modo com que se construa uma política clara voltada para a ampliação da segurança nesses empreendimentos e para uma ação rápida e eficiente da polícia quando houvesse ameaças efetivas de ocupação desses espaços.

8.6. RECOMENDAÇÕES

O PMCMV não conseguiu criar um modelo de intervenção que abordasse, junto com o financiamento, a questão do acesso à terra. Sem atacar de forma apropriada o "nó da terra", a atuação do Programa tem contribuído significativamente para o crescimento dos preços da mesma. Isso tem um impacto significativo sobre a capacidade de outros programas governamentais e mesmo de outras modalidades, como o Entidades, conseguirem viabilizar terra para novos empreendimentos. Além disso, isso aponta para um problema de sustentabilidade econômica a médio e longo prazo, já que a cada nova edição, o PMCMV precisará elevar os tetos de financiamento, destinando uma parcela cada vez maior de recursos (públicos) para o pagamento da cota fundiária. Isso tende a inviabilizar o Programa enquanto uma política habitacional de longo prazo. Nesse sentido, recomenda-se que o Programa adote, como exigência para a adesão de estados e municípios, a utilização efetiva e abrangentes dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

O PMCMV não deve ser tratado como "a" política habitacional do Governo Federal, já que, como demonstrado neste relatório, o modelo adotado nos empreendimentos não é necessariamente adequado para atender às necessidades de todos os segmentos da população. Neste sentido, recomenda-se, como estabelecido no Plano Nacional de Habitação, que sejam desenvolvidos programas específicos para atender necessidades habitacionais diferenciadas e que estejam adaptados às especificidades regionais e locais. Recomenda-se ainda que seja revisto e ampliado o conceito de déficit habitacional, já que este indicador mede, tão somente, a carência quantitativa do estoque, de forma agregada, sem especificar os aspectos qualitativos que devem caracterizar esse estoque, em termos de tipo de unidades, localização, materiais, etc. Recomenda-se ainda, neste sentido, dar maior importância aos cadastros de demanda como mecanismos de coleta de informações que permitam orientar a produção em termos das necessidades das populações que buscam o Programa. Recomenda-se também que as bases de dados da Caixa possam ser utilizadas mais amplamente para o planejamento habitacional.

Recomenda-se que a atividade de projeto seja retirada da responsabilidade das construtoras e que sejam desenvolvidos incentivos à adoção de soluções mais diversificadas, mais adaptadas às realidades regionais e locais, com diversidade tipológica e com menores densidades de forma a viabilizar maior qualidade arquitetônica.

Recomenda-se que seja exercido um controle mais efetivo sobre os orçamentos de obras, principalmente com relação ao quesito "custo do terreno" em empreendimentos em que haja ocorrido doação da terra ao FAR, de modo a transformar tais diferenças em benefícios de projeto mais efetivos.

Recomenda-se que a forma "condomínio" seja evitada, reduzindo-se a sua abrangência apenas às partes comuns internas às edificações, sendo todas as áreas externas tratadas como áreas públicas.

Recomenda-se que sejam definidas diretrizes de projeto e especificações de materiais, de forma a reduzir os custos de manutenção das áreas comuns no interior das edificações.

Recomenda-se que seja proibida a adoção de alvenaria autoportante e formas túneis e de quaisquer outras tecnologias que não apresentem flexibilidade para permitir a realização de reformas ou ampliações.

Recomenda-se a redução mais efetiva da escala dos empreendimentos, limitando-se o número máximo em 100 unidades por empreendimento e proibindo-se a realização de empreendimentos contíguos.

Recomenda-se que sejam desenvolvidos programas mais específicos para atendimento às populações com renda no limite inferior da Faixa 1 e em situações de vulnerabilidade social. Para esses setores, seriam previstos:

- Programas de construção de unidades em sistema de locação social, evitando-se a adoção da solução baseada na propriedade privada da moradia.
- Projetos de Trabalho Técnico Social desenhados especificamente para atender a essa população, contando com maiores prazos e recursos.

Para o Trabalho Técnico Social:

- Desenvolver ações que garantam de forma mais efetiva o cumprimento dos prazos já estabelecidos nas normativas.
- Criar condições para que o TTS possa efetivamente desenvolver ações voltadas para o desenvolvimento da cidadania e da autonomia e que não se restrinja a

aspectos de organização dos condomínios ou de gestão de conflitos em relação à qualidade das obras.

- Para viabilizar uma atuação mais eficaz e consistente do TTS, o Programa deve apoiar e incentivar a formação de equipes estáveis nas Prefeituras, com quadros selecionados por concurso e com apoio operacional para a realização das suas atividades, evitando-se a terceirização dos serviços.
- Buscar engajar mais efetivamente a Secretaria Estadual de Segurança e os órgãos de policiamento com a ocupação dos empreendimentos, de forma com que as forças de segurança possam apoiar a atuação das equipes de Trabalho Social em articulação com as equipes da Caixa e das Prefeituras.

Deve ser reduzida drasticamente a possibilidade de utilização do Programa para atendimento a população em áreas de risco, já que as ações desenvolvidas pelos municípios, antes do PMCMV, caracterizavam-se por terem muito mais qualidade e adequação às necessidades efetivas. Neste sentido: Recomenda-se que os reassentamentos, neste caso, sejam apenas realizados em casos emergenciais, pela ocorrência de acidentes e sob autorização do Ministério das Cidades; Recomenda-se que seja terminantemente proibida a utilização do Programa para os reassentamentos motivados pela realização de obras; Recomenda-se que o Ministério das Cidades crie mecanismos de incentivo a que eventuais reassentamentos necessários pela realização de obras públicas municipais sejam financiadas a partir da recuperação de mais-valias geradas pelos empreendimentos, com utilização dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades. Recomenda-se a suspensão da utilização do Programa de forma complementar ao PAC e o retorno às soluções habitacionais de reassentamento em urbanizações de assentamentos precários a partir de projetos desenvolvidos pelos municípios com financiamento estabelecido no âmbito do projeto de urbanização.

LISTA DE ANEXOS

1. Questionário para empreendimentos da Faixa 1
2. Questionário para o empreendimento da Faixa 2
3. Manual de orientação para os pesquisadores
4. Roteiro de entrevista com os síndicos
5. Análise da legislação urbanística do Rio de Janeiro
6. Análise da legislação urbanística de Queimados
7. Ficha de Inscrição do Município do Rio de Janeiro

ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO PARA EMPREENDIMENTOS DA FAIXA 1

IPPUR Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional	**REDE PMCMV** **Belém (UFPA), Belo Horizonte (UFMG), Fortaleza (UFC), Rio de Janeiro (UFRJ), São Carlos (UFSCAR), São Paulo (USP, PUC-SP e Polis), Natal (UFRN)** **Projeto de Pesquisa:** **Programa Minha Casa Minha Vida: Estudos Avaliativos** Edital MCTI/CNPq/MCidades no. 11/2012 **QUESTIONÁRIO 2 – PMCMV Acesso via FAR**

Nome do Empreendimento:	
Apartamento:	**Bloco:**
Número do Questionário:	**Entrevistador:**
Nome do Entrevistado:	**Data da Entrevista:**
Horário de início:	**Horário de fim:**

I - DADOS SOCIOECONÔMICOS DA FAMÍLIA: Composição Familiar, Trabalho, Renda, Escolaridade

								Com referência ao mês anterior														
Primeiro Nome	**Posição familiar**	**Sexo**	**Idade**	**Estado civil**	**Grau de Escolaridade**	**Estuda atualmente?**	**Pessoa com deficiência**	**Ocupação (atividade principal)**	**Situação de trabalho**	**Recebe bolsa do governo?**	**Renda Mensal (R$)**	**Local onde exerce ocupação**	**Meio(s) de transporte**						**Bilhete Único**	**Tempo médio de deslocamento**	
													Ida			**Volta**				**Ida**	**Volta**

LEGENDA

Posição familiar	**Sexo**	**Estado civil**	**Grau de Escolaridade**	**Pessoa com deficiência**	**Situação de trabalho**	**Bolsa do governo**	**Meio de transporte** (p/ o trabalho)
3. Titular 4. Cônjuge 5. Filho(a) 6. Enteado(a) 7. Neto 8. Pai/ Mãe 9. Sogro(a) 10. Irmão(ã) 11. Outro parente 12. Agregado	3. M 4. F	3. Solteiro 4. Casado 5. Divorciado 6. Viúvo	3.Creche 4. Pré escola 5. Ensino fundamental (1ª a -8ª série) incompleto 6. Ensino fundamental completo 7. Ensino médio (1º ao -3º ano) incompleto 8. Ensino médio completo 9. Superior incompleto 10. Superior completo 11. Pós graduação 12. Nenhum	2. Não 3.Motora 4. Cadeirante 5. Visual 6. Auditivo 7. Mudez 8. Mental 9.Múltipla	3.Assalariado com carteira 4. Contrato temporário 5.Funcionário público 6. Cargo de confiança 7. Empregador 8. Autônomo c/ contribuição INSS 9. Autônomo s/ contribuição INSS 10. Trabalho eventual (bico) 11. Desempregado 12. Aposentado/ Pensionista 13. Dona de casa 14. Estagiário ou bolsista 15. Cooperativa 16. Não trabalha	3.Bolsa Família 4.Renda Melhor 5. Outra_____ _____	3.Ônibus 4.Van/Kombi (R$_____) 5.Trem 6. Metrô 7. A pé 8.Carro/moto 9 Bicicleta 10.outros

CÓDIGOS PARA TODO O QUESTIONÁRIO

1- Sim
2- Não
99- Não se aplica
00- Não sabe

1. Alguém da família possui outra demanda de deslocamento além do trabalho? ☐

Primeiro Nome	Atividade	Local onde exerce a atividade:	Meio de transporte			Bilhete Único	Tempo médio de deslocamento	
							Ida	Volta

LEGENDA

Meio de transporte

3.Ônibus
4.Van/Kombi (R$_____)
5.Trem
6. Metrô
7. A pé
8.Carro/moto
9.Bicicleta
10. Ônibus escolar
11.Outros

2. Do que o Sr.(a) mais gosta aqui no Condomínio? *(máximo 3)*

1._____

2._____

3._____

3. O que o Sr.(a) menos gosta aqui no Condomínio? (*máximo* 3)

1._____

2._____

3._____

4. Em algum momento você pensou em se mudar do _____ (nome do empreendimento)? ☐

4.1. Se afirmativa, qual o motivo: (multirresposta)

[ ] 1. Falta de condições de pagamento da prestação e das contas de condomínio, água e de luz

[ ] 2. Problemas familiares

[ ] 3. Distância dos locais de trabalhos

[ ] 4. Tamanho da moradia

[ ] 5. Problema com a vizinhança

[ ] 6. Distância da família e/ou dos amigos

[ ] 7. Problemas de segurança e violência

[ ] 8.Outros_____

5. Onde estavam os três últimos domicílios que vocês moraram? Quanto tempo moraram em cada um?

Local do domicílio			
Tempo que moraram			
Tipologia (3- casa; 4- apto)			

6. Seu último domicílio anterior estava localizado em: ☐

3- loteamento 4- comunidade 5- conjunto habitacional 6- área de risco

7. Como teve acesso ao último domicilio anterior? ☐

3. Comprou o terreno e construiu.

4. Comprou o domicílio.

5. Ocupou o terreno e construiu o domicílio.

6. Alugou o domicílio. Valor aluguel (R$): _____

7. O domicílio foi emprestado temporariamente pelo proprietário.

8. O domicílio foi cedido definitivamente pelo proprietário (ou herdado).

9. Aluguel social – (colocar o nome utilizado em cada estado)

10. Terreno ou laje cedida.

11. Outra forma. Qual? _____

8. Após a mudança para o empreendimento algum membro da família mudou de trabalho ☐

Primeiro nome	**Antes de se mudar**		**Depois de se mudar**	
	Trabalho	**Local**	**Trabalho**	**Local**

8.1 Se mudou, por quê? _____

_____

9. Depois de se mudar para o condomínio _____, o tempo de deslocamento para a principal atividade de cada membro da família mudou? E o custo?

Primeiro nome	Atividade	Tempo de deslocamento (casa-local onde exerce a atividade-casa)			Custos com transportes (diário)		
		Aumentou (minutos)	Diminuiu (minutos)	Não influenciou	Aumentou (R$)	Diminuiu (R$)	Não influenciou

10. Quanto tempo o Sr.(a) leva para chegar ao ponto de transporte (ônibus, van trem, etc.) mais próximo?

1. Menos de 15 minutos 2. Mais de 15 minutos

11. Qual o tempo aproximado de espera do transporte coletivo? ☐

1. Até 15 minutos 2. Entre 15 e trinta minutos
3. De 30 minutos a 1 hora 4. Mais de 1 hora

12. Algum membro da família deixou de estudar quando se mudou para o empreendimento ☐

13. Foi fácil conseguir vaga em escola, creche ou pré escola perto da residência atual? ☐

II – FORMA DE ACESSO AO IMÓVEL

14. Vocês são os primeiros moradores deste domicílio? ☐

15. Quando se mudou para o imóvel? (mês/ano):_____

16. Seu domicilio é: ☐

3. Próprio 4. Alugado. Qual o valor do Aluguel? (R$) _____ 5. Cedido

16.1 (Se próprio), vocês pagam prestação? ☐ **16.2 Se sim, quanto? _____**

17. Forma de acesso ao domicílio: ☐

3. Reassentamento. 4. Sorteio Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)
5. Outros_____

REASSENTAMENTO

18.1 Pagou alguma coisa? _____18.2 A quem? _____

18.3 Teve algum gasto com o processo de mudança? ☐ **18.3.1 (Se sim,) Quanto (R$)? _____**

18.4 Você sabe por que precisou sair de seu domicílio? ☐

18.5 Teve alguma reunião para debater o processo de remoção? ☐ **18.5.1 (Se sim,) Quantas? ___**

18.6 Quanto tempo antes da remoção você foi avisado? _____

18.7 O poder público possibilitou a escolha de alternativas? ☐

18.7.1 (Se sim) Quais? (multirresposta)

[ ] a. Aluguel social
[ ] b. Indenização
[ ] c. Compra assistida
[ ] d. Alojamento
[ ] e. MCMV

18.7.2 (Se sim) O poder público ofereceu opções de empreendimentos do MCMV para você escolher?

☐

18.7.2.1 (Se sim) Quantas alternativas? _____

18.7.2.2 Os empreendimentos eram na mesma região? ☐

18.7.3 Por que você escolheu este?

_____
_____
___

18.8. Seus vizinhos também se mudaram para o mesmo empreendimento? ☐

(3- Alguns; 4- Todos; 5- Nenhum)

18.9 A Prefeitura se comprometeu a realizar melhorias no entorno? ☐

SORTEIO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

18.1.a (Se não foi por sorteio,) Por que?

_____

18.1.b.1 (Se foi por sorteio) Como você soube que foi sorteado? ☐

3. Carta
4. Funcionário da Caixa ou da Prefeitura avisou
5. Você foi se informar por conta própria
6. Outra forma

18.1.b.2 Quanto tempo depois de se inscrever você foi sorteado? _____

18.2 O poder público ofereceu opções de empreendimentos do MCMV para você escolher?

☐

18.2.1 (Se sim) Quantas alternativas? _____

18.2.2 Os empreendimentos eram na mesma região? ☐

18.2.3 Por que você escolheu este?

_____

_____

___

18.2.4 A Prefeitura se comprometeu a realizar melhorias no entorno? ☐

19. Você teve alguma destas dificuldades no acesso ao imóvel? (multirresposta)

[ ] 1. Muita documentação

[ ] 2. Comprovação de renda

[ ] 3. Tempo de espera desde o cadastro até a entrega da casa

[ ] 4. Outros. Qual? _____

[ ] 5. Não tive dificuldades.

20. Quais são e eram os seguintes gastos?

	Condomínio (R$)	**Luz (R$)**	**Água (R$)**	**Gás (R$)**	**Telefone e Internet (R$)**	**TV a cabo (R$)**
Antes da mudança						
Depois da mudança						

21. O Sr. (a) recebeu a seguinte documentação?

	Quando?
1.Pastinha com documentos	
2. Contrato (ou termo de compromisso, ou permissão de uso)	
3. Planta com medidas	
4. Planta sem medidas	
5. Descrição do material utilizado na construção	
6. Descrição das instalações elétricas	
7. Descrição das instalações hidráulicas	

LEGENDA
Quando?
2. Não recebeu
3. Antes de se mudar
4. Depois de se mudar

III – AVALIAÇÃO DO IMÓVEL e DO CONDOMINIO

22. Na sua opinião, os cômodos estão bem distribuídos? ☐

23. O tamanho do domicílio é adequado? ☐

23.1 Se não, por quê?

_____

_____

24. Quantos cômodos existiam no domicílio anterior?

( ) 1. Sala ( ) 2. Cozinha ( ) 3. Banheiro ( ) 4. Quartos ( ) 5. Quintal ( ) 6. Área de serviço ( ) 7. Jardim ( ) 8. Cômodo comercial/ serviço ( ) 9. Garagem ( ) 10. Varanda

( ) 11. OUTROS: _____

25. Você sente falta de algum cômodo/espaço que tinha no imóvel anterior? ☐

25.1 (Se sim,) Qual(ais)? _____

26. Sobre a área do atual domicílio: ☐

3. Couberam todos os móveis de minha antiga moradia.
4. Tive que me desfazer da maioria dos meus móveis para morar aqui, pois não couberam.
5. Outros _____

27. Você fez alguma dessas obras na(o) sua (seu) casa/apartamento?

[ ] 1. Revestimento de parede. Onde? _____ Por que? [ ] necessidade [ ] beleza

[ ] 2. Revestimento de pisos. Onde? _____ Por que? [ ] necessidade [ ] beleza

[ ] 3. Substituição de cobertura (ler somente se for casa)

[ ] 4. Ampliação de área de cômodos. Quais?_____

[ ] 5. Acréscimo de cômodos - Quais?_____

[ ] 6. Outro. Qual (ais)? _____

[ ] 7. Não fez obras.

28. Sabe o que é estrutura autoportante? ☐

29. Você tem conhecimento sobre alguma regra para obras no condomínio? ☐

30. Você ou alguém da sua família usa o _____? (Se sim,) satisfaz a necessidades da família?

	Avaliação		Avaliação
1. Salão de festas		**4. Quadra esportiva**	
2. Churrasqueira		**5. Parquinho**	
3. Estacionamento		**6. Outro. Especificar: _____**	

LEGENDA
3. Não utiliza
4. Não tem
5. Satisfaz
6. Não satisfaz

31. Você ou alguém da sua família exerce alguma atividade comercial ou de trabalho em casa? ☐

31.1 (Se sim,) Qual(is)?

_____

32. A sua nova moradia apresentou alguns desses problemas?

[ ] 1. Umidade
[ ] 2. Rachaduras
[ ] 3. Vazamentos
[ ] 4. Ventilação ruim
[ ] 5. Falta de Privacidade
[ ] 6. Problemas com os serviços de telefonia/internet
[ ] 7. Problemas na rede elétrica
[ ] 8. Coleta de lixo insuficiente
[ ] 9. Problemas com a rede de esgoto
[ ] 10. Falta de sinal de TV aberta
[ ] 11. Falta de água
[ ] 12. Poluição do ar
[ ] 13. Barulho
[ ] 14. Outros_____
[ ] 15. Nenhum

33. Você está satisfeito com a sua casa/seu apartamento atual? ☐

33.1 Por quê?

_____

_____

_____

34. Você prefere morar aqui ou na sua casa/apartamento anterior? ☐

1. Nesta casa/Neste apartamento
2. Na casa/apartamento anterior
3. Outros_____

IV– SOCIABILIDADE, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

35. O Sr.(a) ou alguém de sua família teve contato com a assistente social? (Pode ser da prefeitura, da empresa contratada) ☐

3. antes da mudança 5.antes e depois da mudança
4. depois da mudança 6. Não teve nenhum contato

36. Você ou alguém de sua família participa de alguma dessas organizações dentro do condomínio?

[ ] 1. Associação de moradores [ ] 6. Grupo de jovens ou de mulheres
[ ] 2. Reuniões do Condomínio [ ]7. Movimentos sociais (grupos de reivindicação)
[ ] 3. Organização cultural (coral, p.ex) [ ] 8. Organização religiosa
[ ] 4. Organização esportiva [ ] 9. Outra _____
[ ] 5. Cooperativas

37. A equipe social promoveu algumas das seguintes atividades? (multirrespostas)

[ ] 1. Reuniões para orientações sobre documentação, escolha das unidades e preparação da mudança
[ ] 2. Visita aos serviços públicos de educação, saúde, lazer, assistência social próximos ao condomínio
[ ] 3. Visitas ao condomínio, ao apartamento ou casa antes da mudança
[ ] 4. Discussão sobre organização de condomínio
[ ] 5. Realização ou encaminhamentos para cursos profissionalizantes após mudança
[ ] 6. Outras:_____

38. Você ou alguém de sua família participou de alguma das atividades citadas? ☐

38. 1 (Se sim,) Quais atividades? _____ (coloque o código da questão anterior)

39. Você tem conhecimento de regras de convivência existentes no _____ (nome do empreendimento)?

39.1. Se afirmativo, info☐ o foram feitas essas regras:

3. Definidas coletivamente em assembleias ou reuniões ☐
4. Estabelecidas pela Prefeitura/Caixa
5. Parte definidas coletivamente em assembleias e parte estabelecidas pela Prefeitura/Caixa.
6. Outra forma_____

40. Você, ou sua família, já recorreu a alguém para reclamar do _____ (nome do empreendimento)?

☐

40.1. Se afirmativa, a quem recorreu? (multirresposta)

[ ] 1. Secretaria Municipal de Habitação

[ ] 2. Associação de moradores

[ ] 3. Ouvidoria municipal

[ ] 4. Síndico

[ ] 5. Outros _____ _____

40.2. Qual o motivo de sua reclamação? (multirresposta)

[ ] 1. Problemas na construção

[ ] 2. Problemas de vizinhança

[ ] 3. Problemas com pagamentos de água e de luz

[ ] 4. Outro _____

41. Quando o (a) Sr.(a) necessita de ajuda (ou em caso de emergência), que pessoas ou organizações costuma procurar? Indique onde estão situadas: (multirrepostas)

Quem procura:	Onde estão situadas:		
1. Algum parente			
2. Algum (a) vizinho (a)			
3. Algum (a) amigo (a)			
4. Associação/ Movimento			
5. Igreja			
6. Instituição Pública			
7. Outro. Especificar: _____			

LEGENDA

2. Não procura
3. No Condomínio
4. No bairro atual
5. No bairro anterior
6. Outro bairro deste município
7. Outro município

V – AVALIAÇÃO DO ENTORNO

42. Os serviços públicos a seguir estão perto (até 30 minutos a pé) de onde você mora? E de onde você morava?

Serviços Públicos	Existe?	Qual o nome?	Existia?
1. UBS / Posto de Saúde			
2. Escola pública de ensino fundamental			
3. Creche			
4. Posto de polícia comunitária			
5. Praça			

43. A sua região é atendida pelos seguintes serviços públicos? E a região onde você morava?

Serviços Públicos	Existe?	Qual o nome?	Existia?
1. Hospital/Pronto Socorro			
2. Escola pública de ensino médio			
3. Delegacia			
4. Delegacia da mulher			
5. CRAS- Centro de Referência da Assistência Social			
6. Conselho tutelar			
7. Área pública para a prática de esportes			
8. Centro Cultural			
9. Lona Cultural			
10. Biblioteca pública			
11. Acesso público à internet			
12. Parque (área verde)			

44. Os serviços comerciais a seguir estão perto (até 30 minutos a pé) de onde você mora? E de onde você morava?

Serviços comerciais	Bairro atual	Bairro anterior
1 Padaria		
2 Mercado ou supermercado		
3. Banco		
4. Lotérica		
5. Feira		
6. Farmácia		

45. A sua região é atendida pelos seguintes serviços comerciais? E a região onde você morava?

Serviços comerciais	Bairro atual	Bairro anterior
48.1 Shopping		
48.2 Cinema		

46. Quer registrar mais alguma coisa?

VI – ANOTAÇÕES (complementares)

ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO PARA O EMPREENDIMENTO DA FAIXA 2

IPPUR Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional	**REDE PMCMV** **Belém (UFPA), Belo Horizonte (UFMG), Fortaleza (UFC), Rio de Janeiro (UFRJ), São Carlos (UFSCAR), São Paulo (USP, PUC-SP e Polis), Natal (UFRN)** **Projeto de Pesquisa:** **Programa Minha Casa Minha Vida: Estudos Avaliativos** Edital MCTI/CNPq/MCidades no. 11/2012 **QUESTIONÁRIO 2 – PMCMV Acesso via FGTS**

FOLHA DE ROSTO

Nome do Empreendimento:	
Apartamento:	**Bloco:**
Número do Questionário:	**Nome do Entrevistado:**
Data da Entrevista:	**Entrevistador:**
Horário de início:	**Horário de fim:**

I - DADOS SOCIOECONÔMICOS DA FAMÍLIA: Composição Familiar, Trabalho, Renda, Escolaridade

								Com referência ao mês anterior														
Primeiro Nome	**Posição familiar**	**Sexo**	**Idade**	**Estado civil**	**Grau de Escolaridade**	**Estuda atualmente?**	**Pessoa com deficiência**	**Ocupação (atividade principal)**	**Situação de trabalho**	**Recebe bolsa do governo?**	**Renda Mensal (R$)**	**Local onde exerce ocupação**	**Meio(s) de transporte**						**Bilhete Único**	**Tempo médio de deslocamento**	
													Ida			**Volta**				**Ida**	**Volta**

LEGENDA

Posição familiar	**Sexo**	**Estado civil**	**Grau de Escolaridade**	**Pessoa com deficiência**	**Situação de trabalho**	**Bolsa do governo**	**Meio de transporte** (p/ o trabalho)
3. Titular 4. Cônjuge 5. Filho(a) 6. Enteado(a) 7. Neto 8. Pai/ Mãe 9. Sogro(a) 10. Irmão(ã) 11. Outro parente 12. Agregado	3. M 4. F	3. Solteiro 4. Casado 5. Divorciado 6. Viúvo	3.Creche 4. Pré escola 5. Ensino fundamental (1ª a -8ª série) incompleto 6. Ensino fundamental completo 7. Ensino médio (1º ao -3º ano) incompleto 8. Ensino médio completo 9. Superior incompleto 10. Superior completo 11. Pós graduação 12. Nenhum	2. Não 3.Motora 4. Cadeirante 5. Visual 6. Auditivo 7. Mudez 8. Mental 9.Múltipla	3. Assalariado com carteira 4. Contrato temporário 5. Funcionário público 6. Cargo de confiança 7. Empregador 8. Autônomo c/ contribuição INSS 9. Autônomo s/ contribuição INSS 10. Trabalho eventual (bico) 11. Desempregado 12. Aposentado/ Pensionista 13. Dona de casa 14. Estagiário ou bolsista 15. Cooperativa 16. Não trabalha	3. Bolsa Família 4. Renda Melhor 5. Outra_____ _____	3. Ônibus 4. Van/Kombi (R$_____) 5. Trem 6. Metrô 7. A pé 8. Carro/moto 9. Bicicleta 10. outros

CÓDIGOS PARA TODO O QUESTIONÁRIO

3- Sim
4- Não
98 - Não respondeu
99- Não se aplica
01- Não sabe

1. Alguém da família possui outra demanda de deslocamento além do trabalho? ☐

Primeiro Nome	Atividade	Local onde exerce a atividade:	Meio de transporte			Bilhete Único	Tempo médio de deslocamento	
							Ida	Volta

LEGENDA

Meio de transporte

3. Ônibus
4. Van/Kombi (R$_____)
5. Trem
6. Metrô
7. A pé
8. Carro/moto
9. Bicicleta
10. Ônibus escolar
11.Outros

2. Do que o Sr.(a) mais gosta aqui no Condomínio? *(máximo 3)*

1._____

2._____

3._____

3. O que o Sr.(a) menos gosta aqui no Condomínio? (*máximo 3*)

1._____

2._____

3._____

4. Em algum momento você pensou em se mudar do _____ (nome do empreendimento)? ☐

4.1. Se afirmativa, qual o motivo: (multirresposta)

[ ] 1. Falta de condições de pagamento da prestação e das contas de condomínio, água e de luz

[ ] 2. Problemas familiares

[ ] 3. Distância dos locais de trabalhos

[ ] 4. Tamanho da moradia

[ ] 5. Problema com a vizinhança

[ ] 6. Distância da família e/ou dos amigos

[ ] 7. Problemas de segurança e violência

[ ] 8. Outros_____

5. Onde estavam os três últimos domicílios que vocês moraram? Quanto tempo moraram em cada um?

Local do domicílio			
Tempo que moraram			
Tipologia (3- casa; 4- apto)			

6. Seu último domicílio anterior estava localizado em: ☐

3- loteamento 4- comunidade 5- conjunto habitacional 6- área de risco

7. Como teve acesso ao último domicilio anterior? ☐

3. Comprou o terreno e construiu.

4. Comprou o domicílio.

5. Ocupou o terreno e construiu o domicílio.

6. Alugou o domicílio. Valor aluguel (R$): _____

7. O domicílio foi emprestado temporariamente pelo proprietário.

8. O domicílio foi cedido definitivamente pelo proprietário (ou herdado).

9. Aluguel social – (colocar o nome utilizado em cada estado)

10. Terreno ou laje cedida.

11. Outra forma. Qual? _____

8. Após a mudança para o empreendimento, algum membro da família mudou de trabalho? ☐

Primeiro nome	**Antes de se mudar**		**Depois de se mudar**	
	Trabalho	**Local**	**Trabalho**	**Local**

8.1 Se mudou, por quê? _____

_____

9. Depois de se mudar para o condomínio _____, o tempo de deslocamento para a principal atividade de cada membro da família mudou? E o custo?

Primeiro nome	Atividade	Tempo de deslocamento (casa-local onde exerce a atividade-casa)			Custos com transportes (diário)		
		Aumentou (minutos)	Diminuiu (minutos)	Não influenciou	Aumentou (R$)	Diminuiu (R$)	Não influenciou

10. Quanto tempo o Sr.(a) leva para chegar ao ponto de transporte (ônibus, van trem, etc.) mais próximo?

3. Menos de 15 minutos 4. Mais de 15 minutos

11. Qual o tempo aproximado de espera do transporte coletivo? ☐

3. Até 15 minutos 4. Entre 15 e 30 minutos

5. De 15 minutos a 1 hora 6. Mais de 1 hora

12. Algum membro da família deixou de estudar quando se mudou para o empreendimento? ☐

13. Foi fácil conseguir vaga em escola, creche ou pré escola perto da residência atual? ☐

II – FORMA DE ACESSO AO IMÓVEL

14. Vocês são os primeiros moradores deste domicílio? ☐

15. Quando se mudou para o imóvel? (mês/ano):_____

16. Seu domicilio é: ☐

3. Próprio 4.1 Alugado 4.2 Qual o valor do Aluguel? (R$) _____ 5. Cedido

17. Forma de acesso ao domicílio:

☐ 6. Pagamento com recurso próprio

☐ 7. Financiamento Programa Minha Casa Minha Vida

17.1 Nome da empresa que intermediou a venda

_____

17.2 Valor Financiado (R$) **_____** **17.3 Valor subsídio** (R$) **_____**

17.4 Valor Entrada (R$) **_____ 17.5 A quem foi paga a entrada**:_____

16.2. Valor atual da prestação (R$)_____

20. Quais são e eram os seguintes gastos?

	Condomínio (R$)	**Luz (R$)**	**Água (R$)**	**Gás (R$)**	**Telefone e Internet (R$)**	**TV a cabo (R$)**	**Outros (R$)**
Antes da mudança							
Depois da mudança							

60. Por que você e sua família saíram da casa/apartamento anterior?

_____

_____

_____

_____

61. Por que você e sua família escolheram este empreendimento?

_____

_____

_____

_____

62. Como o/a Sr.(a) ficou sabendo da existência do empreendimento? ***(múltipla escolha)***

- □ 1. Meios de comunicação (TV, rádio, jornais)
- □ 2. Propaganda (placas e panfletos)
- □ 3. Órgãos públicos ou Diário Oficial
- □ 4. Políticos
- □ 5. Amigos ou parentes
- □ 6. Através da Caixa (consulta ou correspondência)
- □ 7. Associações, organizações comunitárias
- □ 8. Imobiliária, loteadora ou construtora
- □ 9. Outros

19. Você teve alguma destas dificuldades no acesso ao imóvel? (multirresposta)

[ ] 1. Muita documentação

[ ] 2. Comprovação de renda

[ ] 3. Tempo de espera desde o cadastro até a entrega da casa

[ ] 4. Outros. Qual? _____

[ ] 5. Não tive dificuldades.

O Sr. (a) recebeu a seguinte documentação?

	Quando?
21.1 Pastinha com documentos	
21.2 Contrato (ou termo de compromisso, ou permissão de uso)	
21.3 Planta com medidas	
21.4 Planta sem medidas	
21.5 Descrição do material utilizado na construção	
20.6 Descrição das instalações elétricas	
21.7 Descrição das instalações hidráulicas	

LEGENDA
Quando?
2. Não recebeu
3. Antes de se mudar
4. Depois de se mudar

III – AVALIAÇÃO DO IMÓVEL E DO CONDOMÍNIO

22. Na sua opinião, os cômodos estão bem distribuídos? ☐

23. O tamanho do domicílio é adequado?

23.1 Se não, por quê?

_____

_____

24. Quantos cômodos existiam no domicílio anterior? _____

( ) 1. Sala ( ) 2. Cozinha ( ) 3. Banheiro ( ) 4. Quartos ( ) 5. Quintal ( ) 6. Área de serviço ( ) 7. Jardim ( ) 8. Cômodo comercial/ serviço ( ) 9. Garagem ( ) 10. Varanda

11. OUTROS:

_____

25. O (A) Sr.(a) sente falta de algum cômodo/espaço que tinha no imóvel anterior? ☐

25.1 Se sim, qual(ais)?_____

26. Sobre a área do atual domicílio: ☐

3. Couberam todos os móveis de minha antiga moradia.
4. Tive que me desfazer da maioria dos meus móveis para morar aqui, pois não couberam.
5. Outros _____

27. Você fez alguma dessas obras na(o) sua (seu) casa/apartamento?

[ ] 1.1 Revestimento de parede. Onde?_____ 1.2 Por quê? [ ] necessidade [ ] beleza

[ ] 2.1 Revestimento de pisos. Onde?_____2.2 Por quê? [ ] necessidade [ ] beleza

[ ] 3. Substituição de cobertura (ler somente se for casa)

[ ] 4.1 Ampliação de área de cômodos. 4.2 Quais?_____

[ ] 5.1 Acréscimo de cômodos. 5.2 Quais? _____

[ ] 6. Outro. Qual (ais)? _____

[ ] 7. Não fez obras.

28. O que é estrutura autoportante? [ ] 1. Sabe [ ] 00. Não sabe

29. Você tem conhecimento sobre alguma regra para obras no condomínio? ☐

30. Os seguintes equipamentos satisfazem as necessidades da sua família?

	Avaliação		Avaliação
1. Salão de festas		**4. Quadra esportiva**	
2. Churrasqueira		**5. Parquinho**	
3 . Estacionamento		**7. Piscina**	
6. Outro (_____)			

LEGENDA
3. Não utiliza
4. Não tem
5. Satisfaz
6. Não satisfaz

31. Você ou alguém da sua família exerce alguma atividade comercial ou de trabalho em casa? ☐

31.1 Se sim, qual (is)? _____

32. A sua nova moradia apresentou alguns desses problemas?

[ ] 1. Umidade
[ ] 2. Rachaduras
[ ] 3. Vazamentos
[ ] 4. Ventilação ruim
[ ] 5. Falta de Privacidade
[ ] 6. Problemas com os serviços de telefonia/internet
[ ] 7. Problemas na rede elétrica
[ ] 8. Coleta de lixo insuficiente
[ ] 9. Problemas com a rede de esgoto
[ ] 10. Falta de sinal de TV aberta
[ ] 11. Falta de água
[ ] 12. Poluição do ar
[ ] 13. Barulho
[ ] 14. Outros_____
[ ] 15. Nenhum

33. Você está satisfeito com a sua casa/seu apartamento atual? ☐

33.1 Por quê?

_____

_____

_____

34. Você prefere morar aqui ou na sua casa/apartamento anterior? ☐

1. Nesta casa/Neste apartamento
2. Na casa/apartamento anterior
3. Outros_____

IV– SOCIABILIDADE, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

39. Você tem conhecimento de regras de convivência existentes no _____? ☐

39.1. Se afirmativo, informe como foram feitas essas regras: ☐

3. Definidas coletivamente em assembleias ou reuniões
4. Estabelecidas pela Caixa
5. Parte definidas coletivamente em assembleias e parte estabelecidas pela Prefeitura/Caixa.
7. Estabelecidas pela construtora
6. Outra forma_____

40. Você, ou sua família, já recorreu a alguém para reclamar do _____? ☐

40.1. Se afirmativa, a quem recorreu? (multirresposta)

[ ] 1. Secretaria Municipal de Habitação

[ ] 2. Associação de moradores

[ ] 3. Ouvidoria municipal

[ ] 4. Síndico

[ ] 5. Outros_____

40.2. Qual o motivo de sua reclamação? (multirresposta)

[ ] 1. Problemas na construção

[ ] 2. Problemas de vizinhança

[ ] 3. Problemas com pagamentos de água e de luz

[ ] 4. Outro _____

41. Quando o (a) Sr.(a) necessita de ajuda (ou em caso de emergência), que pessoas ou organizações costuma procurar? Indique onde estão situadas: (multirrepostas)

Quem procura:	Onde estão situadas:		
1. Algum parente			
2. Algum (a) vizinho (a)			
3. Algum (a) amigo (a)			
4. Associação/ Movimento			
5. Igreja			
6. Instituição Pública			
7. Outro. Especificar: _____			

LEGENDA
2. Não procura
3. No Condomínio
4. No bairro atual
5. No bairro anterior
6. Outro bairro deste município
7. Outro município

V – AVALIAÇÃO DO ENTORNO

42. Os serviços públicos a seguir estão perto (até 30 minutos a pé) de onde você mora? E de onde você morava?

Serviços Públicos	Existe?	Qual o nome?	Existia?
1. UBS / Posto de Saúde			
2. Escola pública de ensino fundamental			
3. Creche			
4. Posto de polícia comunitária			
5. Praça			

43. A sua região é atendida pelos seguintes serviços públicos? E a região onde você morava?

Serviços Públicos	Existe?	Qual o nome?	Existia?
1. Hospital/Pronto Socorro			
2. Escola pública de ensino médio			
3. Delegacia			
4. Delegacia da mulher			
5. CRAS- Centro de Referência da Assistência Social			
6. Conselho tutelar			
7. Área pública para a prática de esportes			
8. Centro Cultural			
9. Lona Cultural			
10. Biblioteca pública			
11. Acesso público à internet			
12. Parque (área verde)			

44. Os serviços comerciais a seguir estão perto (até 30 minutos a pé) de onde você mora? E de onde você morava?

Serviços comerciais	Bairro atual	Bairro anterior
1. Padaria		
2. Mercado ou supermercado		
3. Banco		
4. Lotérica		
5. Feira		
6. Farmácia		

45. A sua região é atendida pelos seguintes serviços comerciais? E a região onde você morava?

Serviços comerciais	Bairro atual	Bairro anterior
48.1 Shopping		
48.2 Cinema		

46. Quer registrar mais alguma coisa?

VI – ANOTAÇÕES (complementares)

ANEXO 3 – MANUAL DE ORIENTAÇÃO PARA OS PESQUISADORES

GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA AS ENTREVISTAS

Projeto de Pesquisa:

Programa Minha Casa Minha Vida: Estudos Avaliativos
Edital MCTI/CNPq/MCidades no. 11/2012

REDE PMCMV

Belém (UFPA),
Belo Horizonte (UFMG),
Fortaleza (UFC),
Rio de Janeiro (UFRJ),
São Carlos (UFSCAR),
São Paulo (USP, PUC-SP e Polis),
Natal (UFRN)

GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA AS ENTREVISTAS

O objetivo deste guia é auxiliar e servir de fonte para eventuais consultas na aplicação dos questionários. O guia, assim como o questionário, está estruturado em blocos de perguntas.

EM RELAÇÃO À ABORDAGEM

O pesquisador deve se apresentar, falar brevemente sobre o questionário e logo fazer as perguntas. Como apoio, sugerimos o texto abaixo:

Boa tarde, eu me chamo _____ e estou fazendo uma pesquisa sobre avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. O/A senhor(a) se incomodaria em responder algumas perguntas? Eu trabalho para a Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Essas perguntas fazem parte de uma pesquisa que quer saber como as pessoas beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida avaliam sua moradia e o entorno dela, bem como as mudanças em relação à moradia anterior. É através das respostas, que a gente pode entender como é a vida de vocês, em detalhes, e como ela foi modificada.

Por exemplo: dessa forma podemos saber como está o serviço de saúde que o (a) sr. (a)e sua família utilizam e utilizavam, se os gastos mudaram após se mudarem, se as pessoas estão empregadas e se/como a mudança impactou nisso, se o tamanho do imóvel é adequado à família....

Sua identidade será mantida em sigilo e, quando não se sentir à vontade, pode escolher por não responder a pergunta.

EM RELAÇÃO ÀS PERGUNTAS DO QUESTIONÁRIO

DADOS DA ENTREVISTA

O titular e seu (sua) cônjuge são os responsáveis -referência pela casa- e devem ser quem responde ao questionário. Mas, caso estes não estejam presentes, os critérios para o "respondente" são: ser obrigatoriamente **morador**, ter **acima de 18 anos** e **ser trabalhador**.

Estar sempre atento para não influenciar o entrevistado, pois eles estão sempre esperando sinais de preferência por resposta. Portanto, com exceção do caso que aqui se apresenta, não dê exemplos para explicar algo que não seja compreendido pelo entrevistado. No teste, assinale todos os termos e perguntas que algum entrevistado tiver dificuldade de compreender.

Nas perguntas que houver legenda, inserir somente o código no campo da resposta.

Sempre ler toda a pergunta e TODAS as opções de resposta, exceto na pergunta 35.1[1] e 36.1, que será assinalada neste documento.

Fazer as perguntas X.1 ou X.1.1 somente se as respostas levarem à próxima pergunta.

Quando o entrevistado não souber a resposta ou quando não quiser responder colocar o código: **00**

Quando a pergunta não se aplicar (não houver resposta possível): 99

IMPORTANTE:
NENHUMA LACUNA DESTINADA À RESPOSTA PODE SER DEIXADA EM BRANCO

CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO (SOMENTE NO QUESTIONÁRIO ENTIDADES)

Fazer estas perguntas somente para a liderança do conjunto.

P.J. **"Pessoa chave"** – pessoa mais importante da Caixa que intermediou o processo do grupo com a Caixa.

P. I. **"Ação coletiva"**- manifestação, ocupação de órgãos públicos, abaixo assinado, etc.

[1] Os números das perguntas são referentes ao questionário FGTS. Quando forem referentes aos outros questionários, será explicitado.

DADOS SOCIOECONOMICOS DA FAMILIA

Primeiro completar toda a primeira coluna (escrevendo o nome de todos os membros da família) e depois ir preenchendo linha por linha.

"**Posição familiar**" – Em relação ao titular do financiamento.

"**Ocupação**" – Atividade principal de trabalho

FORMAS DE ACESSO AO IMÓVEL

P. 8 – "**Gastos extraa**" são gastos que não as famílias não tinham antes de se mudarem para o condomínio.

P.10 - "**planta**" é um desenho com a distribuição dos cômodos no que diz respeito às suas áreas e ordem.

P. 17.1- Perguntar somente se na pergunta 17 a pessoa responder que se mudou porque foi despejada/removida.

P.17.1.3- "**Consenso**" significa que todos concordaram.

AVALIAÇÃO DO IMÓVEL E DO CONDOMINIO

P. 29 – "**Funcional**" significa que a mudança foi feita para melhorar o funcionamento enquanto "estético" significa que a mudança foi feita somente para ficar mais bonito.

SOCIABILIDADE, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

P.35- Caso eles não entendam o que significa "**organização**", leia algumas das opções de resposta à pergunta 35.1 como exemplos.

P.35.1e P. 36.1- **NÃO LEIA AS OPÇÕES**. Faça a pergunta aberta e classifique as respostas nas opções existentes. Caso tenha dúvidas, pergunte mais detalhes sobre a(s) organização(ões) mencionada(s)até que consiga classificá-la(s).

ANEXO 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS SÍNDICOS

1. **Você é funcionário do (nome do empreendimento)? Você recebe alguma remuneração como síndico? Quais são as suas funções aqui? Desde quando?**

2. **Por que você quis ser síndico?**

3. **Como se deu a eleição que te elegeu síndico?**

4. **Como você avalia a gestão do ex-síndico (se existir)? Justifique.**

5. **Quais são as suas prioridades para gerir o (nome do empreendimento)?**

6. **Como se deu a relação com a Caixa e Prefeitura? Quem eram as pessoas de contato em cada um dos órgãos?**

7. **Houve algum problema no empreendimento durante as obras?**

8. **O condomínio apresentou alguns desses problemas?**

[ ] 1. Rachaduras	[ ] 7. Coleta de lixo insuficiente
[ ] 2. Vazamentos	[ ] 8. Coleta de lixo inexistente
[ ] 3. Barulho (Ruídos)	[ ] 9. Esgotamento Sanitário
[ ] 4. Poluição do ar	[ ] 10. Segurança
[ ] 5. Iluminação Pública	[ ]11. Outro (especificar) _____
[ ] 6. Rede elétrica	[ ]12. Nenhum

9. **Quantos cômodos têm a unidade habitacional original?**

( ) 1. Sala ( ) 2. Cozinha ( ) 3. Banheiro ( ) 4. Quartos ( ) 5. Quintal ( ) 6. Área de serviço ( ) 7. Jardim ( ) 8. Cômodo comercial/ serviço ( ) 9. Vaga de estacionamento ( ) 10. Varanda ( ) 11. OUTROS: _____

10. **Alguma casa/apartamento já foi ocupada ilegalmente (invadida)?**

1. Sim 2. Não

11. **Alguma casa/apartamento já foi vendida? Sabe a faixa de preço?**

1. Sim _____ 2. Não

12. **Alguma casa/apartamento já foi alugada? Se Sim, sabe por quanto?**

1. Sim _____ 2. Não

13. Ainda há imóveis desocupados? Quantos? Sabe por quê?

14. O condomínio já recorreu a alguém para reclamar, a quem recorreu?

1. Sim

[...] 1. Prefeitura
[...] 2. CAIXA
[...] 3.COHAB
[...] 4. Associação de moradores
[...] 5. Ouvidoria municipal
[...] 6. Construtora
[...] 7. Outros _____ _____

2. Não

15. Caso a origem dos moradores tenha sido por reassentamento, a Prefeitura /Poder Público possibilitou a escolha de alternativas?

1. Sim 2. Não

15.1 (Se sim) Quais? (multirresposta)

[ ] 1. Aluguel social
[ ] 2. Indenização
[ ] 3. Compra assistida
[ ] 4. Alojamento
[ ] 5. MCMV
[ ] 99. Não se aplica

15.2 (Se sim) O poder público ofereceu opções de empreendimentos do PMCMV para os moradores escolherem?

1. Sim 2. Não

15.2.1 (Se sim) Quantas alternativas? _____

15.2.2 Os empreendimentos eram na mesma região?

1. Sim 2. Não

16. Há rebaixamento de calçadas em locais de travessia para atender as pessoas com mobilidade reduzida?

1. Sim 2. Não

17. No condomínio existe algum dos seguintes espaços de uso comum?

Tipo	1. Sim	2.Não
1. Quadra esportiva		
2. Parque infantil		
3. Salão de festas		
4. Churrasqueira		
5. Outros: _____		

18. Os moradores costumam dizer que sentem falta de algo a mais ou diferente no condomínio? De quê?

19. Os moradores usam algum espaço de forma diferente daquela que foi inicialmente pensada? Qual? Como?

20. Os espaços comunitários são adaptados às pessoas com mobilidade reduzida?

1. Sim 2. Não

21. O bairro é atendido pelos seguintes serviços? *(Leia as alternativas para que o entrevistado escolha entre elas- múltipla escolha)*

Serviços	1. Existência de Serviços		
	. Sim	. Não	3. Não sabe
1. UBS / Posto de Saúde			
2. Hospital/Pronto Socorro			
3. Escola pública infantil			
4. Escola pública de ensino fundamental			
5. Escola pública de ensino médio			
6. Creche			
7. Delegacia			
8. CRAS- Centro de Referência da Assistência Social			
9. Clube esportivo			
10. Teatro			
11. Casa de cultura			
12. Parque			
13. Telecentro			
14. Cinema			
15. Biblioteca pública			

22. Quais dos seguintes serviços comerciais disponíveis no entorno do condomínio?

Serviços comerciais	1.Sim	2.Não	3. Não sabe
1. Padaria			
2. Mercado ou supermercado			
3 . Banco			
4 . Lotérica			
5 . Açougue			
6 . Feira			

22.1 Quais deles já existiam antes dos empreendimentos (da construção do condomínio)?

Serviços comerciais	1.Sim	2.Não	3. Não sabe
1. Padaria			
2. Mercado ou supermercado			
3 . Banco			
4 . Lotérica			
5 . Açougue			
6 . Feira			

23. Os moradores se queixam da falta de algum outro serviço ou comércio que não foi mencionado? Quais?

24. As correspondências chegam normalmente?

1. Sim 2. Não

25. Existe algum tipo de contato com as lideranças comunitárias do entorno?

_____
_____
_____
_____

26. A/O assistente social da Prefeitura convocou uma reunião para preparar a mudança dos novos moradores ao _____ (nome do empreendimento)?

1. Sim 2. Não

26.1 Se sim, quantas reuniões? _____

26.2 Quais temas foram tratados? Houve alguma orientação/conversa sobre o condomínio? E (se houver) sobre as paredes autoportantes?

_____
_____
_____
_____

27. Existem regras de convivência no _____ (nome do empreendimento)?

1. Sim

[ ] a. Definidas coletivamente em assembleias ou reuniões
[ ] b. Estabelecidas pela Prefeitura
[ ] c. Parte definidas coletivamente em assembleias e parte estabelecidas pela Prefeitura
[ ] d. Estabelecidas pela Caixa.
[ ] e. Outra forma

2. Não

27.a Há alguma cartilha orientando como os moradores devem se portar no empreendimento? Ela aborda quais pontos?

28. Existem regras ou orientações dentro do (nome do empreendimento) em relação a oferta de comércio/serviços dentro do condomínio?

1. Sim 2. Não

29. Alguma dessas atividades foi oferecida no condomínio? (*múltipla escolha***)**

[ ] 1. Cursos profissionalizantes
[ ] 2. Debates sobre educação sanitária e ambiental
[ ] 3. Encaminhamentos para postos de trabalho
[ ] 4. Projeto de geração de trabalho e renda
[ ] 5.Outras:

_____

[ ] 00. Não sabe.

30. Existe alguma dessas formas de organização social? *(leia as alternativas para que o entrevistado escolha entre elas - múltipla escolha)*

[...] 1. Associação de moradores
[...] 2. Conselho gestor do Condomínio
[...] 3. Organização cultural
[...] 4. Organização esportiva
[...] 5. Cooperativas
[...] 6. Movimentos sociais (grupos de reivindicação)
[...] 7. Organização religiosa
[...] 8. Grupos autônomos de interesse (mulher/jovem/ idoso)

Qual?

_____

[...] Não existe

31. Existem atividades de manutenção do condomínio pelos moradores?

☐ 1.Sim

Quais? _____

☐ 2. Não

32. O que está incluído no condomínio?

□ 1. Água □ 2. Gás □ 3. Luz das áreas comuns □ 4. Manutenção

□ 5. Funcionário □ 6. Outros

33. Quanto custa o condomínio? _____

34. Existem problemas com o pagamento do condomínio (inadimplência)?

_____

35. Quais as principais reclamações feitas?

_____

36. Observações:

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

ANEXO 5 – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO RIO DE JANEIRO

1. Apresentação

A análise da lesgislação urbanística do Rio de Janeiro se baseou nas legislações que tratam da matéria do território municipal, estabelecendo regras de uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, normas edilícias e matérias relacionadas à produção habitacional e à garantia do Direito à Moradia e à Cidade, principalmente relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Desta forma, a coleta iniciou-se junto ao órgão responsável pela elaboração destas legislações, a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). A busca ocorreu pelo site presente no seguinte endereço eletrônico: http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/ConsultaPorIndiceGeral.asp.

As leis municipais possuem uma hierarquia que deve ser respeitada, sendo que as principais leis de um município devem orientar e traçar princípios e diretrizes a ser regulamentadas ou detalhadas em outras leis e decretos. As leis podem ser concorrentes e ainda concomitantes. Neste sentido, a Lei Orgânica é a principal legislação municipal, seguida pelo seu Plano Diretor, e, posteriormente, por leis municipais, leis complementares, decretos e planos setoriais.

A estrutura encontrada no município do Rio de Janeiro é confusa e fragmentada, suas leis não seguem necessariamente a ordem apontada acima, seguindo um padrão único de legislação que dificulta o entendimento de seu território como um todo. Os temas são tratados de forma genérica e principiológica, não sendo regulamentados e detalhados, apenas nos casos em que uma ação específica necessita de suporte jurídico. Assim sendo, as leis possuem "belas" descrições de como deveria ser a política de desenvolvimento urbano, porém não possuem instrumentos aplicáveis prontos para serem utilizados. Além disso, outro ponto que prejudica uma visão de totalidade deste território é a sobreposição de leis antigas com leis atuais de partes do mesmo. Ou seja, existem legislações antigas e defasadas que cobrem o território municipal e outras leis e/ou decretos que as modificam em parte, sem revogar seu conteúdo com um todo, criando uma "colcha de retalhos" complicada de compreender, aplicar e fiscalizar.

A Lei Orgânica do município teve sua última versão em 5 de abril de 1990, enquanto o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro foi revisado e aprovado, tornando-se a Lei Complementar nº 111 em 2011 (na gestão do atual Prefeito Eduardo Paes). Essa lei revogou a anterior, a Lei Complementar nº16 de 1992, aprovada na gestão do então Prefeito César Maia.

A revisão do Plano Diretor inclui revisão de todo o conjunto de leis de desenvolvimento urbano, que no município são chamadas de "instrumentos do Plano Diretor"[109], e possuem projetos de lei tramitando na Câmara de Vereadores para aprovação. São elas: (i) Lei de Parcelamento do Solo – LPS (Projeto de Lei Complementar - PLC 29/2013); (ii) Código de Obras e Edificações – COE (PLC 31/2013); (iii) Código de Licenciamento e Fiscalização de Obras Públicas e Privadas - CLF (PLC 32/2013); (iv) Código Ambiental - CA (PLC 30/2013); e (v) Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (PLC 33/2013). Paralelamente à tramitação, foram realizadas pela Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Urbanismo – SMU, Audiências Públicas para apresentação dessas leis à população, realizadas por macrozonas, conforme tabela abaixo.

MACROZONAS	LOCAL	DATA
Controlada	Auditório do Clube do Servidor	16/07 – 9h30 às 12h30
Incentivada	Auditório do Mercadão de Madureira	30/07 – 14h00 às 17h00
Condicionada	Auditório da Câmara Comunitária da Barra da Tijuca	03/09 – 19h00 às 21h30
Assistida	Auditório do Sinpro - Campo Grande	10/09 – 09h30 às 12h30

FONTE: Site da Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Conforme definição encontrada na Lei Complementar nº 111/2011 – Plano Diretor, as macrozonas[110] são:

[109] Informações retiradas no site: http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/plano-diretor1
[110] Ver mais sobre o assunto na Lei Complementar nº111/2011 – Art. 31 e 32.

Art. 31. O Município fica subdividido em Macrozonas de Ocupação, definidas a partir da avaliação de fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infraestrutura urbana em função das grandes áreas diferenciadas da Cidade, conforme estabelecido nos Anexos I e II.

Fonte: Anexo II – Plano Diretor Municipal, LC nº 111/2011. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Enquanto essas leis não são aprovadas pela Câmara de Vereadores, as leis complementares vigentes, e analisadas neste documento, que tratam do desenvolvimento urbano são: (i) Decreto nº 1.269 de 1977, delimita as áreas de planejamento (AP-1, AP-2, AP-3, AP-4 e AP-5); (ii) Decreto Municipal nº 322/1976, que trata do zoneamento e regras de uso do solo urbano, bem como algumas normas edilícias, e ainda define os "agrupamentos" (condomínios horizontais); (iii) Decreto Municipal nº 25.701/2005, que regulamenta o Quadro III do Decreto nº 322/1976; (iv) Regulamento de Construções e Edificações – RCE de 1973; (v) Resolução SMU nº 728/2007, trata do parcelamento do solo, projeto de alinhamento e licenciamento e aceitação de obras de urbanização; e (vi) Projetos de Estruturação Urbana dos bairros – PEUs[111].

[111] Estes projetos são agrupados de acordo com proximidade e características em comum dos bairros, é a partir destes PEUs que são definidos e detalhadas as regras de uso e ocupação do solo, parcelamento, código de obras, entre outras, de acordo com as características de cada local. Nem todos os bairros do Rio de Janeiro possuem seus PEUs aprovados, fazendo com que o Decreto nº322/1976, seja válido em diversos bairros. Conforme palestra da SMU no Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU (realizado em junho de 2013), as novas legislações em tramitação na câmara, não revogarão os PEUs existentes, e remetem o detalhamento das leis municipais aos mesmos.

Os PEUs analisados para esta pesquisa foram definidos a partir da localização dos Estudos de Caso. Como citado anteriormente, existem regiões nas quais se encontram alguns dos estudos de caso, que não possuem PEU. São eles:

- Lei Complementar nº 72 de 27 de julho de 2004 - Projeto de Estruturação Urbana que trata da legislação de uso e ocupação do solo para os bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba;
- Lei Complementar nº 73 de 27 de julho de 2004 - Projeto de Estruturação Urbana que trata da legislação de uso e ocupação do solo para os bairros de São Cristóvão, Mangueira, Benfica e Vasco da Gama;

Sobre as leis e políticas habitacionais, as legislações encontradas para realização desta análise são referentes aos programas de produção habitacional e deveriam estar vinculadas ao Plano de Habitação de Interesse Social, o qual não foi concluído e que a pesquisa não teve acesso ao material produzido até o momento. Neste sentido, conclui-se que as leis analisadas não possuem vinculação com os princípios que serão apresentados neste plano.

Para análise da legislação que trata da produção habitacional no período anterior ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, levantou-se apenas a Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 e o Decreto nº 19.828 de 27 de abril de 2001, ambos tratando das normas relativas aos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (revogados). Foram analisadas, ainda, as legislações que criaram o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social – SMHIS, Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, e seu Conselho Gestor. Todos pertencentes à política Federal elaborada pelo Ministério das Cidades e definida no Plano Nacional de Habitação – PlanHab. As leis que tratam deste assunto são:

- Lei n.° 4.463, de 10 de janeiro de 2007, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e institui seu Conselho Gestor;
- Lei n.° 4.515, de 25 de maio de 2007, estabelece o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Popular – SMHIS.

As legislações municipais utilizadas para análise dos empreendimentos do Programa MCMV no município não tratam específicamente do PMCMV, em 2009, quando foi aprovada a Lei Federal do programa nº11.977, no município foram aprovadas novas legislações. A principal é a Lei Complementar nº 97 de 2009, a qual

revoga a lei anterior (LC nº 40/1999) que tratava de habitação para adaptação às regras federais. A LC nº 97/2009 vinha sendo modificada e complementada até 2013 por decretos e leis que regulamentam, modificam e/ou atualizam as regras. Essas leis são pequenas e fragmentadas, dificultando a leitura única das modificações realizadas nos marcos regulatórios do municipio após a aprovação do Programa MCMV. Além da LC nº 97/2009, são leis que estão em vigência ou foram revogadas após 2009 e que tratam da Habitação de Interesse Social:

- Decreto Municipal nº 30.620/2009 (revogado em 2011);
- Decreto Municipal nº30.912/2009;
- Decreto Municipal nº 31.001/2009;
- Decreto Municipal nº 31.084/2009;
- Decreto Municipal nº 32.555/2010;
- Decreto Municipal nº 32.977/2010;
- Decreto Municipal nº 33.016/2010;
- Decreto Municipal nº 33.310/2010;
- Resolução Conjunta SMAC/SMO nº 41/2010;
- Decreto Municipal nº 33.642/2011;
- Decreto Municipal nº 34.300/2011;
- Decreto Municipal nº 34.315/2011;
- Decreto Municipal nº 36.348/2012;
- Decreto Municipal nº 36.462/2012;
- Resolução Conjunta SMU/SMH nº01/2012;
- Decreto Municipal nº 36.960/2013;
- Decreto Municipal nº 37.222/2013.

Outras Leis relacionadas à HIS que podem influenciar na implantação dos empreendimentos são:

- Lei nº 4.698/2007, trata da produção de lotes urbanizados para habitação de interesse social – HIS;
- Resolução conjunta SMH e SMU nº 735/2007 trata do parcelamento do solo, projeto de alinhamento e licenciamento e aceitação de obras de urbanização para HIS;

- Lei Municipal nº 5.065 de 2009, trata da isenção e redução do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza–ISS e do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos, Realizada Inter Vivos, por Ato Oneroso–ITBI;
- Lei Municipal nº 5.066 de 2009, trata da remissão de créditos tributários do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU;
- Decreto Municipal nº 32.040/2010, regulamenta a LM nº 5.066/2009;
- Resolução SMF Nº 2615/2010.

Neste documento, as leis serão analisadas por temas (i) gestão urbana; (ii) localização na cidade; (iii) implantação do empreendimento; (iv) unidade habitacional; e (v) Incentivos fiscais atrelados à cadeia produtiva de HIS e procedimentos para aprovação dos empreendimentos na Prefeitura. Esses temas foram escolhidos para facilitar futuras análises, em cada um será comentado o aspecto mais relevante das legislações de acordo com o mesmo.

1.1. Gestão Urbana – princípios e diretrizes sobre habitação e instrumentos do Estatuto da Cidade

O objetivo deste item é identificar nas leis analisadas os princípios e/ou diretrizes ligados à gestão urbana do município, principalmente aqueles que busquem a garantia do Direito à Moradia e ao Direito à Cidade através dos marcos regulatórios estabelecidos em 2001 com a aprovação da Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Os princípios devem nortear não apenas da legislação, mas também devem ser o rumo na formulação das políticas e programas elaborados pela gestão municipal.

Ao regulamentar os instrumentos e regras presentes na legislação federal, estes mesmos princípios e/ou diretrizes devem ser observados e inseridos no arcabouço e na forma de aplicação destas ferramentas que ajudarão o alcance dos mesmos.

Sendo assim buscou-se nas principais les municipais encontrar princípios e/ou diretrizes, fossem estes chamados desta forma ou não. Neste primeiro momento, não serão trabalhados de forma espacializada, sem trazer a análise territorial dos instrumentos, apenas conceitual.

1.2. **Lei Orgânica**

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, cuja última versão data de 5 de abril de 1990, é uma lei na qual as demais legislações municipais deveriam seguir. Dito de outro modo, os conceitos abordados nesta legislação deveriam sobrepor e orientar todas as demais.

Em seu Capítulo V, no qual trata da política urbana, dentro seção I, que trata dos aspectos gerais, encontram-se princípios como o cumprimento da função social da cidade, entendida para esta lei da seguinte forma:

> Art. 422 - § 1º. As funções sociais da cidade compreendem o direito da população a moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural.

O Plano Diretor é colocado como o principal instrumento da política urbana em seus artigos nº 424 e 425, assim como a participação popular no processo de tomada de decisão do poder e descentralização da estrutura administrativa nos artigos nº 426 e 427.

A seção II, que trata do desenvolvimento urbano, embasa seus artigos os ideais da Reforma Urbana, buscando através de planos, regras e leis específicas garantir de forma equitativa e plena a função social da cidade e propriedade.

O artigo nº 429 aborda princípios para o desenvolvimento urbano do município, ao passo que os artigos nº 430, 431, 432, 444, 445 apresentam os instrumentos previstos na Constituição, mais especificamente em seus artigos nº 182 e 183, como forma de regulamentar municipalmente para que fossem possíveis de utilização, porém não de forma aplicável ainda, deixando esta parte para os Planos e legislações específicas.

> Art. 429. A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:
>
> I - provisão dos equipamentos e serviços urbanos em quantidade, qualidade e distribuição espacial, garantindo pleno acesso a todos os cidadãos;
>
> II - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
>
> III - ordenação e controle do uso do solo de modo a evitar:
>
> a) a ociosidade, subutilização ou não utilização do solo edificável;
>
> b) o estabelecimento de atividades consideradas prejudiciais à saúde e nocivas à coletividade;

> c) espaços adensados inadequadamente em relação à infra-estrutura e aos equipamentos comunitários existentes ou previstos;
>
> (...)
>
> VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipóteses em que serão seguidas as seguintes regras:
>
> a) laudo técnico do órgão responsável;
>
> b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;
>
> c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento;
>
> VII - regularização de loteamentos irregulares abandonados, não titulados e clandestinos em áreas de baixa renda, através da urbanização e titulação, sem prejuízo das ações cabíveis contra o loteador; (...)
>
> XV - a boa qualidade de vida da população."

São instrumentos citados na Lei Orgânica Municipal de 1990:

- IPTU progressivo no tempo (art. 430);

Os prazos para aplicação deste instrumento encontra-se regulamentado no art. 432 e 433 desta lei, porém remete à localização da sua atuação ao Plano Diretor, não definindo qual o critério de subutilização e não utilização. Porém, o único critério é definido pelo art. 434, que diz que este instrumento, assim como a contribuição de melhoria, não incidirá sobre terrenos menores que 250 m².

- contribuição de melhoria (art. 430);
- desapropriação por interesse social ou utilidade pública (art. 430);

O art. 431 define que o preço do terreno não deve computar os acréscimos da expectativa de lucro ou das mais-valias decorrentes de investimentos públicos na região.

- concessão real de uso ou domínio (art. 430);
- concessão de direito real de uso resolúvel (art. 430);
- solo criado (art. 430);
- direito de vizinhança (art. 436)

Leis que deveriam ser aprovadas (art.430):

- Lei de Parcelamento do Solo Urbano;
- Lei do Perímetro Urbano;
- Código de Obras e Edificações;

- Código de Posturas;
- Código de Licenciamento e Fiscalização.

Programas a serem elaborados (art.430):

- programas de regularização fundiária;
- programas de reserva de áreas para utilização pública;
- programas de assentamentos de população de baixa renda;
- programas de preservação, proteção e recuperação das áreas urbanas.

Na subseção II, que fala sobre assentamentos e edificações, o art. 440. define:

> "Incumbe ao Poder Público elaborar e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e de infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico e transporte.
>
> § 1º. Para esse fim, o Poder Público apoiará:
>
> I - a criação de cooperativas e outras formas de organização que tenham por objetivo a realização de programas de construção de moradias populares;
>
> (...)".

O artigo 444 define que a implantação de empreendimentos imobiliários, sejam públicos ou privados, deverá ser precedida de estudos e de avaliação de impacto ambiental e urbanístico.

Apesar de citar diversos instrumentos, programas e leis, todos necessitam de regulamentação específica para serem aplicáveis, ou seja, precisam detalhar fórmulas, procedimentos, valores e as áreas no município nas quais incidirão esses instrumentos, bem como elaborar as leis específicas.

1.3. Plano Diretor e Leis Complementares

Localização na cidade – desenvolvimento e expansão da cidade

O Plano Diretor é o "instrumento básico" da política urbana, conforme o artigo nº 182 da Constituição Federal (regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade), traçando princípios, diretrizes e ações orientadas às principais políticas públicas municipais. É nesta lei que os demais instrumentos da política de desenvolvimento urbano devem ser detalhados, assim como direcionar e muitas vezes até mesmo regulamentar Leis Complementares como, por exemplo, Lei de Uso e Ocupação do Solo; Lei de Parcelamento; Código de Obras; entre outras leis e planos

setoriais que devem ser feitos e aprovados para complementar e formar a política de desenvolvimento urbano.

Plano Diretor: Lei Complementar nº 16 de 1992 (revogada em 2011)

Dispõe sobre a política urbana do município, instituindo o Plano Diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro, cujos objetivos contêm os ideais da Reforma Urbana como tentativa de regulamentar uma legislação federal (Art. 182 e 183 da Constituição), prevendo legislações específicas de uso e ocupação do solo, parcelamento deste, zoneamento e perímetro urbano, plano de transportes, etc., além do detalhamento das normas gerais em PEUs locais. Trata da função social da propriedade urbana e da recuperação dos bônus da urbanização por parte do poder público. Garante a participação popular em todas as etapas e utilização de instrumentos citado por esta legislação.

Em seu artigo 6º, inciso VI, traz o seguinte texto: "estimular a população para a defesa dos interesses coletivos, reforçando o sentimento de cidadania e proporcionando o reencontro do habitante com a Cidade". Daí percebe-se a intenção nos princípios do plano no sentido de garantir o direito à cidade, que muitos anos mais tarde se concretizaram na lei do Estatuto da Cidade. Todavia, as legislações específicas nunca foram adiante, sendo o Decreto nº 322/1976 que define até hoje as regras de uso e ocupação do solo, zoneamento, código de obras, e as demais regras para utilização do solo urbano. Este decreto está vigente para a maior parte das áreas do município, com exceção daquelas que possuem os PEUs. Em 2011, foi aprovado o novo Plano Diretor.

O Conselho Municipal de Política Urbana aprovado por este Plano Diretor (Art. 19) é consultivo para assessoria ao Poder Público, participando da gestão do fundo, definindo prioridades e fiscalizando. Entretanto, não existe um detalhamento da política de habitação nesta legislação.

Plano Diretor: Lei Complementar nº 11 de 2011

Este plano foi revisado em 2011, segundo os técnicos da SMU, em uma apresentação sobre as leis complementares do Plano Diretor em 2013. Tal revisão teve como objetivo rever e estruturar novas leis para a política urbana. Os princípios enumerados são baseados no Estatuto da Cidade, cujos princípios como "função social da cidade e da propriedade urbana", aparecem como orientadores da política urbana no município. Visando garantir "desenvolvimento sustentável, de forma a promover o

desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social", prevê a "universalização do acesso à terra e à moradia digna", bem como a "universalização do acesso à infraestrutura e os serviços urbanos". A "democracia participativa" como parte integrante da elaboração e execução dos mesmos. Estes são pontos chaves para um planejamento urbano, muito embora não tenham sido aprofundados no próprio Plano Diretor, que remete o detalhamento das regras de uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, normas edilícias a leis específicas, que, por sua vez, estão tramitando na Câmara de Vereadores.

Além disso, prevê, em seu artigo 3º, diretrizes para garantir o direito à cidade e à propriedade, como, por exemplo, o "controle do uso e ocupação do solo para a contenção da irregularidade fundiária, urbanística e edilícia" e outros como:

> "[...] V - urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com aimplantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer ereflorestamento, aproveitando de todo o potencial turístico, visando à sua integração às áreasformais da Cidade, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental;
>
> VI -contenção do crescimento e expansão das favelas, através da fixação de limites físicos eestabelecimento de regras urbanísticas especiais;
>
> VII- implantação de infraestrutura em áreas efetivamente ocupadas e a implementação desoluções habitacionais, urbanísticas e jurídicas que reduzam a ocupação irregular do solo, egarantam a preservação das áreas frágeis e melhor distribua a valorização do solo urbano;
>
> VIII - incentivo ao transporte público de alta capacidade, menos poluente e de menor consumode energia;
>
> IX - racionalização dos serviços de ônibus e de transportes complementares, efetivação dasintegrações intermodais e ampliação da malha cicloviária e das conexões hidroviárias;
>
> X - universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento ambiental, aosequipamentos urbanos e aos meios de transportes;
>
> [...]
>
> XIV- orientação da expansão urbana e do adensamento segundo a disponibilidade desaneamento básico, dos sistemas viário e de transporte e dos demais equipamentos e serviçosurbanos;
>
> [...]
>
> XX - ampliação da oferta habitacional de interesse social, mediante a produção de moradiaspopulares e lotes urbanizados, a reconversão de usos de imóveis vazios em áreas infraestruturadas da cidade, a locação social e produção social da moradia através de associaçõese cooperativas habitacionais, contando com assistência técnica e financiamento de materiais deconstrução;
>
> [...]
>
> XXV - promover a gestão democrática da Cidade, adotando as instâncias participativasprevistas no Estatuto da Cidade, tais como Conferencia da Cidade, Conselho da Cidade,debates, audiências públicas, consultas públicas, leis de iniciativa popular, entre outras."

Em seu parágrafo primeiro afirma que estas diretrizes deverão orientar a formulação e implementação das políticas urbanas. Para isso, define leis específicas que deverão ser aprovadas, entre elas:

- parcelamento do solo urbano;

- uso e ocupação do solo;

- zoneamento e perímetro urbano;

- obras de construções e edificações;

- licenciamento e fiscalização de obras e edificações;

- licenciamento e fiscalização de atividades econômicas;

- código de posturas municipais;

- regulamento do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto Ambiental –RIMA;

- Plano Municipal Integrado de Transportes e regulamento do sistema de transporte público de passageiros.

Não existe uma definição autoaplicável do que seria o cumprimento ou não da função social da propriedade, remetendo ao cumprimento dos princípios e diretrizes desta lei a ausência de um detalhamento que se torne indicador com variáveis concretas que possibilitem o cumprimento da função social da propriedade conforme os instrumentos previstos no plano, que são os seguintes:

- planos de ordenação do território, e de desenvolvimento econômico e social, estudo de impacto ambiental – EIA e estudo de impacto de vizinhança – EIV;

- institutos tributários e financeiros como: IPTU; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais;

- institutos jurídicos e políticos como: concessão de direito real de uso - CDRU; zonas especiais de interesse social – ZEIS; concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; outorga onerosa do direito de construir;

- regularização fundiária de assentamentos urbanos;

- Demais instrumentos previstos no artigo 4º da lei 10.257/2001.

Os instrumentos são apenas citados na lei, não detalhando como serão aplicados. Pelo plano, sua implementação tem o objetivo de:

> I - recuperar, em benefício coletivo, a valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade privada, através dos instrumentos legais pertinentes;
>
> II- condicionar a utilização do solo urbano aos princípios de proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural;
>
> III- promover a geração de recursos para a implantação de infraestrutura e de serviços públicos;
>
> IV- controlar a expansão urbana e a densidade populacional de acordo com a adequada utilização do solo urbano;
>
> V- definir o adequado aproveitamento de terrenos e edificações, combatendo a retenção especulativa, a subutilização ou a não utilização de imóveis de acordo com os parâmetros estabelecidos e com as diretrizes de desenvolvimento estabelecidas neste Plano Diretor;
>
> VI- promover o acesso à propriedade regular e à regularização urbanística e fundiária; e
>
> VII- ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana subordinando-o aos interesses coletivos da municipalidade.

Em seus artigos 151 e 152, regulamenta o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, como observado abaixo:

> Art. 151. O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social- FMHIS, disposto em Lei, tem como finalidade centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Município, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, conforme a Lei 4.463, de 10 de janeiro de 2007.
>
> Parágrafo único. Cabe ao órgão municipal de habitação a gestão do Fundo Municipal referidono caput desse artigo.
>
> Art. 152. Compõem os recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, dentreoutros:
>
> I. dotações orçamentárias;
>
> II. Direito de Superfície, Concessão do Direito Real de Uso e Operação Interligada;
>
> III. produto de operações de crédito celebradas com organismos nacionais e internacionais, mediante prévia autorização legislativa;
>
> IV. subvenções, contribuições, transferência e participação do Município em convênios, consórcios e contratos relacionados com a política habitacional;
>
> V. doações públicas e privadas;
>
> VI. resultados da aplicação de seus recursos;
>
> VII. receitas decorrentes provenientes de medidas judiciais impetradas pelo Município em face de loteamentos irregulares ou clandestinos, excetuados os que tem outra destinação prevista em lei;

> VIII. valores transferidos por outros órgãos ou entidades públicas, relativos a programas habitacionais.

Os artigos 200 a 201 tratam do objetivo e das diretrizes para a política de habitação, como, por exemplo, a ampliação do acesso à terra urbana dotada da infraestrutura e moradia, redução da informalidade no uso e ocupação do solo, elaboração do PMHIS, atendimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, bem como as disposições da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõem sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização dos assentamentos localizados em área urbana. Fazem parte de suas diretrizes:

> Art. 201. São diretrizes da Política de Habitação:
>
> I. produzir novas soluções habitacionais;
>
> II. recuperar áreas e edifícios informais, irregulares, precários ou deteriorados;
>
> III. agilizar os procedimentos de regularização fundiária, administrativa e fiscal, em parceria com as Secretarias Municipais de Urbanismo e Fazenda;
>
> IV. incentivar a formação de parcerias com entidades públicas e privadas, associações de moradores, cooperativas ou quaisquer formas de associação visando, em especial, a produção social da moradia;
>
> V. buscar recursos complementares para a implementação da Política de Habitação através da aplicação de instrumentos urbanísticos e fiscais;
>
> VI. constituir e fortalecer instâncias participativas;
>
> VII. as mulheres chefes de família terão prioridade no atendimento dentro dos Programas e Projetos compreendidos pela Política Habitacional do Município.

1.4. **Projetos de Estruturação Urbana nos Bairros - PEUS**

Os empreendimentos que serão objeto de estudos de caso da pesquisa do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, definidos para a cidade do Rio de Janeiro, são:

Bairro/Distrito	Nome do Empreendimento
Rocha	BAIRRO CARIOCA 1
Rocha	BAIRRO CARIOCA 2
Rocha	BAIRRO CARIOCA 3
Rocha	BAIRRO CARIOCA 5
Bonsucesso	CONDOMINIO JARDIM DAS ACACIAS
Bonsucesso	CONDOMINIO PALMEIRAS
Paciência	RESIDENCIAL ZARAGOZA
Paciência	RESIDENCIAL TOLEDO

Bairro/Distrito	Nome do Empreendimento
Paciência	RESIDENCIAL SEVILHA
Del Castilho	ARBORETTO RESIDENCIAL
Benfica	ROSSI IDEAL VILA BRASIL
Senador Camará	RESIDENCIAL AYRES
Senador Camará	RESIDENCIAL VACCARI
Senador Camará	RESIDENCIA SPERANZA
Senador Camará	RESIDENCIAL DESTRI
Senador Camará	RESIDENCIAL TARONI
Senador Camará	RESIDENCIAL VIDAL
Santa Cruz	RESIDENCIAL ALMADA
Santa Cruz	RESIDENCIAL AVEIRO
Santa Cruz	RESIDENCIAL CASCAIS
Santa Cruz	RESIDENCIAL COIMBRA
Santa Cruz	RESIDENCIAL ESTORIL
Santa Cruz	RESIDENCIAL EVORA
Campo Grande	RESIDENCIAL CALIFORNIA I Módulo I
Campo Grande	VILLAGIO DO CAMPO LT II
Campo Grande	VILLAGIO DO CAMPO II ANTIGO III
Campo Grande	CONDOMINIO FERRARA
Campo Grande	CONDOMINIO TERNI
Campo Grande	CONDOMINIO TREVISO

Fonte: ata reunião Equipe pesquisa PMCMV, IPPUR/UFRJ, 2013.

Para a análise dos Estudos de Casos escolhidos para o município do Rio de Janeiro deve-se levar em conta as regras de uso e ocupação do solo estabelecidas para os bairros, estabelecidas pelos PEUs: (i) Lei complementar nº 72 de 27/07/04 - PEU Campo Grande; e (ii) Lei complementar nº 73 de 27/07/04 - PEU São Cristóvão.

Os demais bairros ainda não estão inseridos em PEUs, portanto a legislação que incide é a do Decreto nº 322/1976 e a do Plano Diretor LC nº 111/2011.

Lei Complementar 72 de 27 de julho de 2004 - PEU Campo Grande

Estabelece diretrizes para a localidade de Campo Grande, abrangendo os seguintes bairros: Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba, integrantes das Unidades Espaciais de Planejamento 51 e 52 (UEP 51 e 52). Estabelece as seguintes diretrizes para estas áreas:

> Art. 3º Ficam definidas nos incisos deste artigo as diretrizes que poderão nortear o estabelecimento de políticas e a implementação de ações para o desenvolvimento físico-urbanístico dos bairros objeto desta Lei Complementar.

> I - priorização da alocação de investimentos na Área de Especial Interesse Social 2, constituída pelas favelas relacionadas no art. 72, inciso II, situadas em áreas de risco superável;
>
> II - priorização da Zona Residencial 2 para efeito de investimento público em habitação;
>
> III - priorização das Áreas de Especial Interesse Social e da Zona Residencial 2 na implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
>
> IV - priorização das Áreas de Especial Interesse Urbanístico 1, 2, 3 e 4, identificadas como centralidades potenciais, para realização de Urbanização Consorciada, respeitado o disposto nos arts. 30 a 32 do Plano Diretor;
>
> V - revitalização da área de entorno das estações ferroviárias, mediante ações de:
>
> (...)
>
> XII - utilização, por parte do Poder Público, nas áreas que apresentem problemas de drenagem, de material que possibilite a infiltração de águas pluviais em obras de urbanização de logradouros; (...).

Lei Complementar 73 de 27 de julho de 2004 - PEU São Cristóvão

Estabelece diretrizes para os bairros componentes da VII Região Administrativa - São Cristóvão, que abramge os seguintes bairros: São Cristóvão, Mangueira, Benfica e Vasco da Gama. As diretrizes que devem ser seguidas para elaboração das intervenções nessas áreas são:

> Art. 2º O PEU São Cristóvão tem por objetivos melhorar a qualidade de vida dos moradores da VII Região Administrativa, recuperar o desenvolvimento físico-urbanístico da área e revitalizar economicamente os quatro bairros que a compõem.

1.5. **Habitação de Interesse Social – HIS**

Como dito anteriormente, a lei que regulamenta a produção habitacional no município é a Lei Complementar nº 97/2009, que substituiu a Lei Complementar nº 40/1999. Abaixo será apresentado um quadro comparativo entre a abrangência em ambas legislações.

Lei Complementar nº 97/2009	Lei Complementar nº 40/1999
"Art.1º Esta Lei Complementar estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social destinados à **população de baixa renda** incluídos em programas vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal".	"Art.1º Esta Lei Complementar estabelece normas relativas a edificações e grupamentos deedificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacionalmunicipal, estadual e federal, constituídos por unidades habitacionais cujo valor máximo deaquisição ou venda não ultrapasse o valor de financiamento definido como teto para as **famílias com renda de até dez salários-mínimos**".

Elaboração própria. FONTE: Lei Complementar nº97 de 2009 e Lei Complementar nº40 de 1999. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

A legislação atual definiu uma abrangência de 10 salários-mínimos, que varia de acordo com o valor do salário-mínimo no momento da sua aplicação, diferentemente da lei federal do programa, que define valores em reais (R$ 4.560,00) não considerando os reajustes. A LC nº 40/1999, além disso, não definia um recorte de renda, apenas o de que "precisa ser de 'baixa renda'", sem definir o conceito deste termo.

A LC nº 97/2009 traz, como novidade, alguns princípios a serem observados em sua aplicação, tais como:

- possibilidade de utilizar assistência técnica;

- priorização dos instrumentos do Estatuto da Cidades, previstos no Plano Diretor (LC nº111/2011), com objetivo de controle de retenção de áreas urbanas ociosas;

- os empreendimentos deverão se adequar urbanística e ambientalmente às regras municipais.

Uma definição importante, existente na lei anterior, e que não foi inserida na LC nº97/2009 foi a priorização das mulheres como chefe de família para titular do empreendimento habitacional.

2. Localização na cidade – desenvolvimento e expansão da cidade

Neste item, a intenção é localizar na legislação existente regras que definam a localização dos empreendimentos no território municipal com objetivo de verificar se a gestão pública definiu algum tipo de regras para as regiões que podem receber os empreendimentos. Através da análise do zoneamento municipal e de legislações específicas que tratam da produção habitacional, serão identificadas (e espacializadas) as regiões permitidas pelas leis para implantação dos empreendimentos, cujo detalhe mais importante é o de verificar se este direcionamento realmente existe.

Plano Diretor: Lei Complementar nº 11 de 2011

O Plano Diretor aprovado em 2011 define para o uso e ocupação do solo que o seu ordenamento territorial será orientado por vetores de crescimento através do macrozoneamento e de diretrizes do uso e ocupação do solo. Também define novas

centralidades, as quais serão promovidas pela instituição de Pólos de Atração de Investimentos e Desenvolvimento Sustentável - PADES. Conforme descreve em seu artigo 11, os PADES são classificados da seguinte forma:

> § 1º Os PADES são classificados da seguinte forma:
>
> I - subcentros regionais, distritais e locais;
>
> II - subcentros ambientais ou turísticos; e
>
> III - áreas adjacentes às estações ferroviárias e metroviárias e sob suas áreas de influência.

Os PADES devem ser instituídos através de lei municipal, onde sua delimitação e diretrizes serão baseadas nas definições de Planos Regionais. Em seu conteúdo, deverá (i) identificar e estimular atividades econômicas e sociais, conforme "vocação local"; (ii) prever espaços públicos de uso coletivo; (iii) prever a implantação de equipamentos públicos e projetos de uso coletivo, priorizando espaços vazios e/ou subutilizados, para isso deverá definir o que é subutilização para o local; (iv) prever áreas preferenciais para implantação dos projetos habitacionais; (v) prever ofertas de conexão com as demais áreas.

Ou seja, será por intermédio dos PADES a definição e localização dos parâmetros de uso e ocupação do espaço urbano, ademanda por serviços e equipamentos públicos, e áreas prioritárias para implantação de empreendimentos habitacionais. Enquanto essas leis não são aprovadas, as legislações anteriores a estas estarão orientando tais políticas.

O macrozoneamento está definido em seus artigos 31 e 32 e é dividido em (i) Macrozona de Ocupação Controlada, na qual o adensamento populacional e intensidade construtiva controladas; (ii) Macrozona de Ocupação Incentivada, na qual o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados; (iii) Macrozona de Ocupação Condicionada, na qual o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura; (iv) Macrozona de Ocupação Assistida, na qual o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura

Em seu art. 33, trata dos vetores de crescimento, aliados ao macrozoneamento, que devem orientar a construção de novas edificações e o investimento em infraestrutura, como é possível observar no texto do artigo:

> Art. 33. A ocupação urbana no Município se orientará segundo os seguintes vetores de crescimento:
>
> I - pelo adensamento da população e das construções na Macrozona de Ocupação Incentivada, preferencialmente nas vias estruturadoras da Zona Norte, da Leopoldina e de Jacarepaguá;
>
> II - pela reconversão de edificações nas Macrozonas de Ocupação Incentivada na área central e adjacências;
>
> III - pela ocupação de vazios urbanos nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e Ocupação Assistida, especialmente na faixa de território compreendida pela Av. Brasil e o leito da estrada de ferro, na Zona Oeste, e a Zona Portuária;
>
> IV - pela intensificação da ocupação nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e de Ocupação Assistida, junto aos centros de comércio e de serviços, às áreas industriais e aos eixos viários estruturadores do espaço na Zona Norte e da Leopoldina e na Zona Oeste;
>
> V.- pela expansão da malha urbana nas Macrozonas de Ocupação Assistida e de Ocupação Condicionada a partir da associação de investimentos da iniciativa privada aos recursos federais, estaduais e municipais para implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos.
>
> (...)
>
> § 2º Os parâmetros urbanísticos, as normas de controle ambiental e as condições de infraestrutura das Macrozonas de Ocupação Incentivada e Ocupação Assistida, especialmente as regiões de Santa Cruz e Campo Grande, deverão estar adequadas à instalação de indústrias e equipamentos de grande porte, considerada a necessidade de incremento do uso residencial e o fortalecimento das atividades econômicas desta natureza nesta região.

O detalhamento do uso e ocupação do solo foi remetido à aprovação de lei específica, onde o Plano Diretor institui diretrizes orientadoras como o fato de que a ocupação urbana deve ser regulada pela capacidade da infraestrutura, pela rede de transporte disponível, pela acessibilidade e densidade local, assim como pelas limitações impostas pelo meio ambiente e sua legislação específica. Especifica, além disso, em seu artigo 15, sobre o uso residencial.

> Art. 15. Em todo o território municipal não há restrição ao uso residencial nas tipologias construtivas permitidas para o local, salvo onde a convivência com outros usos instalados ou condições ambientais adversas causem risco à população residente e onde seja incompatível com a proteção do meio ambiente.
>
> § 1º Não serão permitidas construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como:
>
> I. áreas de risco;
>
> II. faixas marginais de proteção de águas superficiais;

> III. faixas de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;
>
> IV. faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;
>
> V. áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza;
>
> VI. áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico;
>
> VII. áreas externas aos ecolimites, que assinalam a fronteira entre as áreas ocupadas e as destinadas à proteção ambiental ou que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza;
>
> VIII. vãos e pilares de viadutos, pontes, passarelas e áreas a estes adjacentes;e
>
> IX. áreas frágeis de encostas, em especial os talvegues, e as áreas frágeis de baixadas.
>
> Art. 16. Os usos não residenciais serão localizados em áreas destinadas para este fim ou em áreas de uso diversificado, podendo ser aceito em zonas residenciais desde que seu funcionamento não represente incômodo ou perigo.

O Plano Diretor define diretrizes e conceitos que devem ser aplicados na elaboração dos projetos de Lei dos instrumentos do Plano, já mencionados anteriormente. Por outro lado, não define fórmulas nem conceitos aplicáveis, o que permite concluir que apenas com a elaboração das legislações complementares e dos Planos Locais é que serão elencadas normas que restrinjam ou flexibilizem os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, e as normas edilícias.

Desta forma, para análise do Programa, ainda é necessário se basear no Decreto nº 322/1976 sobre as PEUs vigentes e as leis de produção habitacional que definem normas específicas para HIS.

Lei Complementar nº 97 de 2009

Esta é a principal lei que trata da produção habitacional no município. Em seu art. 2º, define, a partir do zoneamento municipal, as zonas nas quais podem estar localizados os empreendimentos, utilizando os tipos de uso para realizar este corte.

> Art. 2° As edificações e grupamentos de que trata o art. 1° devem estar localizados em ***zonas que permitam o uso residencial multifamiliar, misto, comercial, industrial ou portuárioe em parte da Zona Residencial 6-ZR 6***, [...]
>
> §1º Ficam excluídos do disposto nesta Lei Complementar, os Distritos Industriais previstos na Legislação Estadual e a área denominada como Polo Empresarial da Pavuna.
>
> §2º Nas Zonas Industriais denominadas ZI-2, somente serão admitidos empreendimentos residenciais com até cinco pavimentos de qualquer natureza, com exceção dos lotes situados na Av. Brasil e Rodovia Presidente Dutra, nos

> quais serão permitidos empreendimentos com o número máximo de pavimentos estabelecidos pela legislação local (grifo nosso).

Desta forma, esta Lei Complementar não define de imediato quais são as zonas que podem receber os empreendimentos, cabendo a análise à gestão municipal a partir da legislação de zoneamento incidentes nas áreas de estudo: Decreto nº 322/1976, PEU Campo Grande, Lei Municipal nº 72/2004 e PEU São Cristóvão, além da Lei Municipal nº 73/2004.

Decreto nº 322 de 1976 e Decreto 25.701 de 2005

Este decreto, ainda em vigência e que regulamenta o zoneamento do município do Rio de Janeiro, é uma lei extensa e com difícil leitura do todo: enquanto os detalhamentos são excessivos em determinados assuntos, em outros, porém, faltam informaçãoes. Outro problema referente a este decreto é o da dificuldade em encontrar um mapa de zoneamento disponível que esteja em boa qualidade e que represente o zoneamento desta legislação. A Prefeitura disponibiliza em seus sites, através de um aplicativo, a sobreposição das legislações existentes. O decreto nº 25.701/2005 modifica o quadro III que trata do tipo de edificações permitidos em cada zona.

O objetivo da análise deste decreto foi buscar informação sobre as zonas que permitiam os usos elencados pela LC nº 97/2009 para tentar definir em quais regiões da cidade podem ser inplantados empreendimentos do PMCMV.

No entanto, em praticamente todas as zonas os usos descritos por esta lei ("zonas que permitam o uso residencial multifamiliar, misto, comercial, industrial ou portuário e em parte da Zona Residencial 6-ZR 6"), são "adequados" ou "tolerados", concluindo-se, portanto, que não existe um direcionamento previsto na legislação que analise o zoneamento.

O quadro abaixo (Anexo 5 - Quadro I) define os usos adequados e tolerados em cada zona, mostrando como o uso residencial é tratado conforme artigo nº 22.

USOS E ATIVDADES		**ADEQUADOS**						**TOLERADOS**					
		I	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**	**VII**	**VIII**	**IX**	**X**	**XI**	**XII**
		AC	**CB**	**ZR**	**OUTRAS ZONAS**	**LOCAL**	**OBS.**	**AC**	**CB**	**ZR**	**OUTRAS ZONAS**	**LOCAL**	**OBS.**
195	RESIDENCIAL			1,2,3, 4,5,6		C,A	ART.22	1	1,2,3		ZI,ZP,ZT,ZIC	C,A	ART. 22

Elaboração: própria. Fonte: decreto nº322 de 1976. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Art. 22 - O uso residencial permanente é:

I - Adequado:

1 - em ZR-1 e ZR-6, em unidade residencial de edificação unifamiliar, única no lote;

2 - em ZR-2, ZR-3, ZR-4 e ZR-5, em unidades residenciais:

a) de edificação unifamiliar;

b) de edificação multifamiliar.

II - Tolerado

1 - Em CB e AC-1, em unidades residenciais:

a) de edificação unifamiliar;

b) de edificação multifamlliar;

c) de edificação mista.

2 - Em ZT e ZP, em unidades residenciais:

a) de edificação unifamiliar;

b) de edificação multifamiliar.

3 - Em ZI, em unidades residenciais:

a) de edificação unifamiliar, permitidas, no máximo, duas edificações unifamiliares por lote;

b) de edificação multifamiliar, permitida apenas uma edificação multifamiliar por lote com duas unidades no máximo.

4 - Em ZIC, em unidades residenciais:

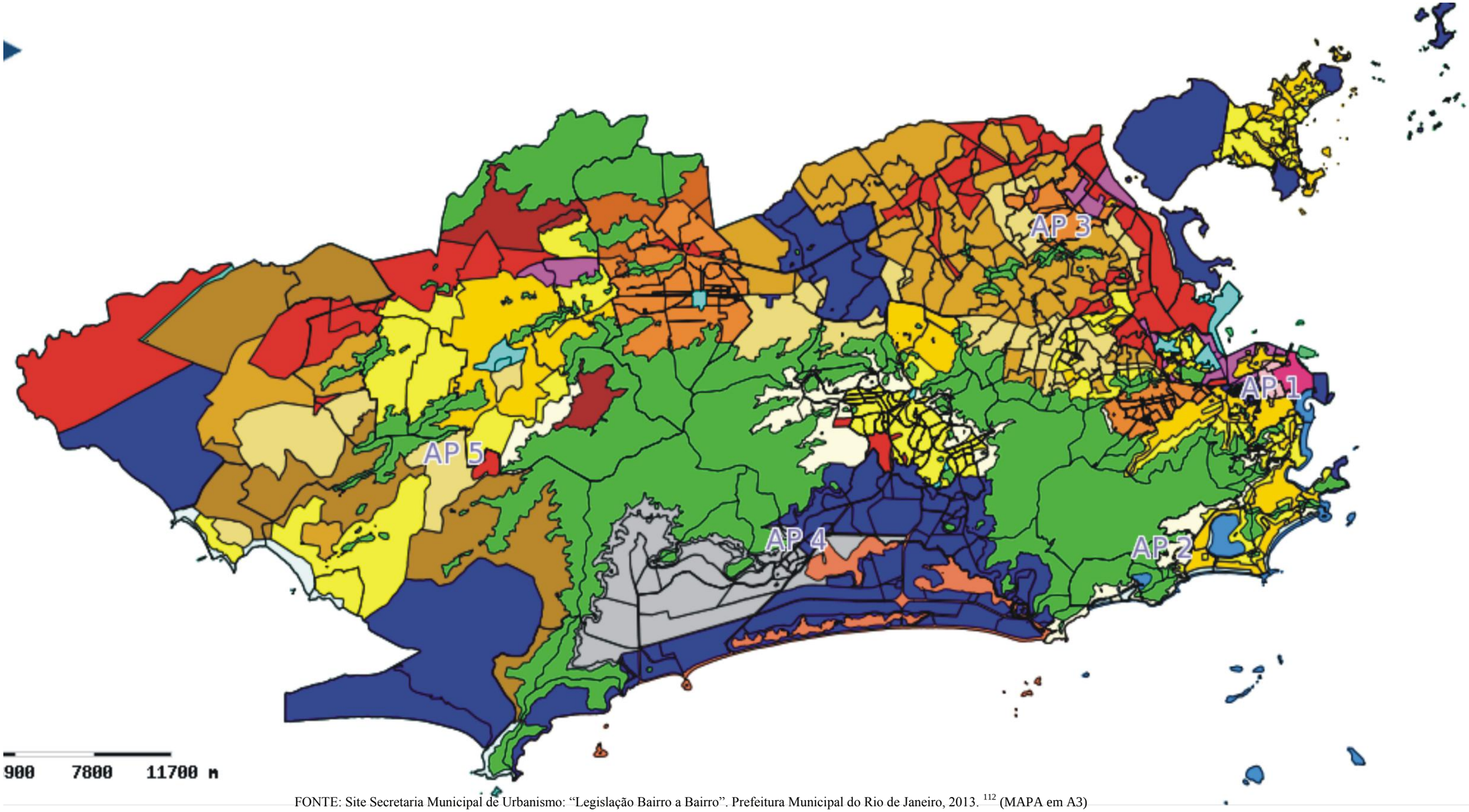
a) de edificação unifamiliar, permitidas, no máximo, duas edificações unifamiliares por lote;

b) de edificação multifamiliar, permitida apenas uma edificação multifamiliar por lote com duas unidades no máximo;

c) de edificação mista.

5 - Em ZR-6, em unidade residencial unifamiliar paralelamente às atividades descritas no art. 23, com uma única numeração no lote.

MAPA DE ZONEAMENTO POR BAIRRO



FONTE: Site Secretaria Municipal de Urbanismo: “Legislação Bairro a Bairro”. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013. [112] (MAPA em A3)

[112] Cf. http://mapas.rio.rj.gov.br/#

LEGENDA MAPA DE ZONEAMENTO

LEGENDA PARA O MAPA E QUADRO I (ANEXO 5):

AC - Área Central;

CB - Centro de Bairro;

ZE - Zona Especial;

ZI - Zona Industrial;

ZIC - Zona de Indústria e Comércio;

ZP - Zona Portuária; ZT - Zona Turística;

ZC – Zona Central ZR - Zona Residencial;

Lei complementar nº 72 de 27 de julho de 2004 - PEU Campo Grande

Define as zonas específicas para os bairros de sua abrangência, em seu art. 5º:

> Art. 5º Os bairros objeto desta Lei Complementar ficam subdivididos nas seguintes zonas:
>
> I - Zona Residencial 1 (ZR 1);
>
> II - Zona Residencial 2 (ZR 2);
>
> III - Zona Residencial 3 (ZR 3);
>
> IV - Zona Residencial 4 (ZR 4);
>
> V - Zona de Comércio e Serviços 1 (ZCS 1);
>
> VI - Zona de Comércio e Serviços 2 (ZCS 2);
>
> VII - Zona de Uso Misto (ZUM);
>
> VIII -Zona Exclusivamente Industrial (ZEI);
>
> IX - Zona de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI);
>
> X - Zona Agrícola 1 (ZA 1);
>
> XI - Zona Agrícola 2 (ZA 2);
>
> XII - Zona de Conservação Ambiental (ZCA).

Define ainda áreas especiais:

- Áreas de Especial Interesse Urbanístico - (AEIU): AEIU-1; AEIU-2; AEIU-3 e AEIU-4;

- Áreas de Especial Interesse Social - (AEIS): AEIS-1 e AEIS-2;

- Área de Especial Interesse Ambiental - (AEIA);

- Área de Especial Interesse Funcional - (AEIF).

Sobre o Uso do solo nas zonas estabelecidas por esta lei, define:

> Art. 10. Os usos do solo e das edificações estabelecidos por esta Lei Complementar são os seguintes:
> I - Uso Residencial I: uma ou duas unidades habitacionais por lote;
> II - Uso Residencial II: mais de duas unidades habitacionais por lote;
> III - Uso Comercial I: comércio varejista, diversificado, de atendimento cotidiano ou inicinal;
> IV - Uso Comercial II: comércio varejista, diversificado, de atendimento esporádico à população em geral;
> V - Uso Comercial III: comércio atacadista ou varejista que exija planejamento específico para sua implantação;
> VI - Uso de Serviços I: serviços de atendimento cotidiano ou vicinal;
> VII -Uso de Serviços II: serviços de atendimento esporádico à população em geral;
> VIII - Uso de Serviços III: serviços que exijam planejamento específico para sua implantação;
> IX - Uso Industrial I: atividades cujo processo produtivo seja compatível com os demais usos urbanos;

> X - Uso Industrial II: atividades cujo processo produtivo seja compatível com os demais usos urbanos, desde que submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de efluentes;
> XI - Uso Industrial III: atividades cujo processo produtivo seja incompatível com os demais usos urbanos, ainda que submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de efluentes;
> XII - Uso Agrícola: atividades destinadas ao cultivo da terra e à criação animal, desde que atendam às condições sanitárias e ambientais da legislação vigente.

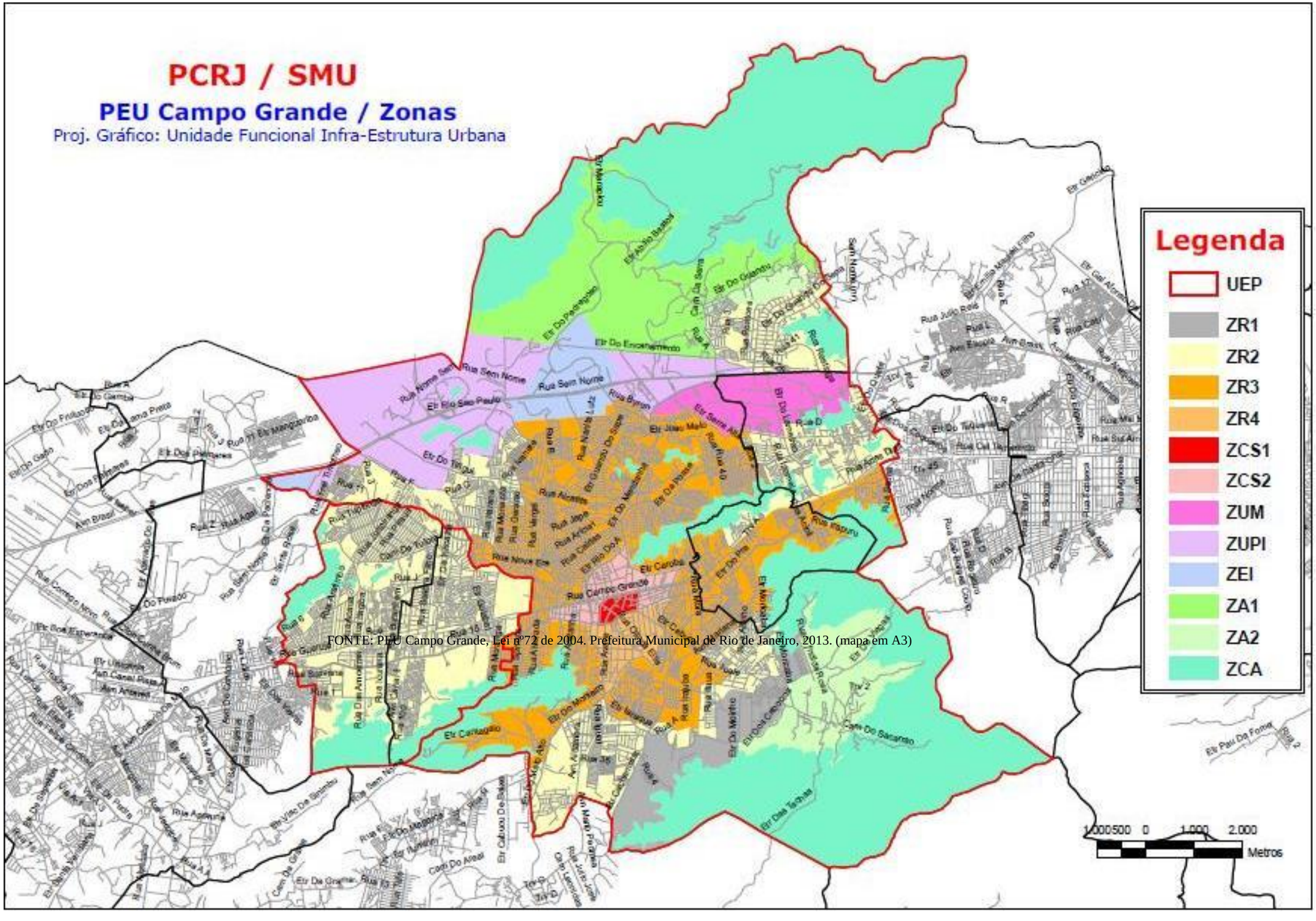
Estes usos são classificados de acordo com cada zona na qual se deseja localizá-lo, classificado em (i) adequado; (ii) adequado com restrições; (iii) não adequado; e (iv) uso vedado.

ANEXO 5 – Quadro II – Condições de implantação dos usos dos solo urbano

ZONAS	**USOS ADEQUADOS**	**CONDIÇÕES DE IMPLANTAÇÃO**
ZA 1 - 2	Residencial I	Adequado
ZA 1 - 2	Residencial II	Adequado, grupamento residencial I
ZR-1	Residencial I	Adequado
ZR-1	Residencial II	Adequado com restrições ao porte
ZR-2, ZUM, ZUPI, ZCS 1 e 2	Residencial I e II	Adequado
ZR-3 e 4	Residencial I	Adequado
ZR-3 e 4	Residencial II	Adequado com restrições a situação de impacto I.b)

Elaboração própria. FONTE: PEU Campo Grande – Lei nº 72 de 2004. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Em seus artigos 40 a 58, esta lei define regras para agrupamento de edificações, ou seja, regras para os condomínios horizontais. Em seu art. nº 41, coloca que os agrupamentos podem "ocorrer em qualquer zona, com exceção da Zona de Uso Estritamente Industrial (ZEI), Zona Agrícola 1 (ZA1) e Zona de Conservação Ambiental (ZCA)". Aponta também que "na Zona Agrícola 2 (ZA 2) será permitido apenas o Grupamento Residencial I".



FONTE: PEU Campo Grande, Lei nº72 de 2004. Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro, 2013. (mapa em A3)

Lei Complementar nº 73 de 27 de julho de 2004 - PEU São Cristóvão

Define as zonas específicas para os bairros de sua abrangência, em seu art. 14º:

> I - Zona Residencial 1 - (ZR1-SC);
>
> II - Zona Residencial 2 - (ZR2-SC);
>
> III - Zona Residencial 3 - (ZR3-SC);
>
> IV - Zona Comercial e de Serviços - (ZCS-SC);
>
> V - Zona de Uso Misto 1 (ZUM 1-SC);
>
> VI - Zona de Uso Misto 2 (ZUM 2-SC);
>
> VII - Zona de Conservação Ambiental (ZCA-SC).

Define, ainda, em seu art. 10º e em mapa em anexo:

- Áreas de Especial Interesse Social (AEIS); e

- Área de Especial Interesse Turístico (AEIT).

Os usos do solo nesta lei são tratados no art. 2º e classificados da seguinte forma:

> Art. 20. Os usos do solo e das edificações estabelecidas por esta Lei Complementar para os bairros da VII Região Administrativa são os seguintes:
>
> I - uso residencial I - uma ou duas unidades habitacionais por lote;
>
> II - uso residencial II - mais de duas unidades habitacionais por lote;
>
> III - uso comercial I - comércio varejista, diversificado, de atendimento cotidiano ou vicinal;
>
> IV - uso comercial II - comércio varejista, diversificado, de atendimento esporádico à população em geral;
>
> V - uso comercial III - comércio atacadista ou varejista que exija planejamento específico para sua implantação;
>
> VI - uso de serviços I - serviços de atendimento cotidiano ou vicinal;
>
> VII - uso de serviços II - serviços de atendimento esporádico à população em geral;
>
> VIII - uso de serviços III - serviços que exijam planejamento específico para sua implantação;
>
> IX - uso industrial I - atividade industrial de natureza não potencialmente poluidora, ou seja, cujo processo produtivo não requer, em geral, mecanismos de controle de poluição. Desenvolve-se em estabelecimentos de pequeno porte, às vezes constituída juridicamente como microempresa, podendo inclusive desenvolver-se no âmbito domiciliar. Não necessita de um planejamento específico para sua instalação. Além disso, pela sua escala, seu funcionamento não implica volume ou frequência de transporte de cargas. Seu processo produtivo é compatível com os demais usos urbanos;

> X - uso industrial II - atividade industrial de natureza potencialmente poluidora, mas que por intermédio de controle de seu processo produtivo e tratamento de efluentes por parte da unidade produtiva; (...)
>
> XI - uso industrial III - atividade industrial de natureza potencialmente poluidora, mas que por intermédio de controle do seu processo produtivo e tratamento de efluentes por parte da unidade produtiva, tem a possibilidade de não se constituir em ameaça ou causar prejuízos a localidade em que se situa. (...)".

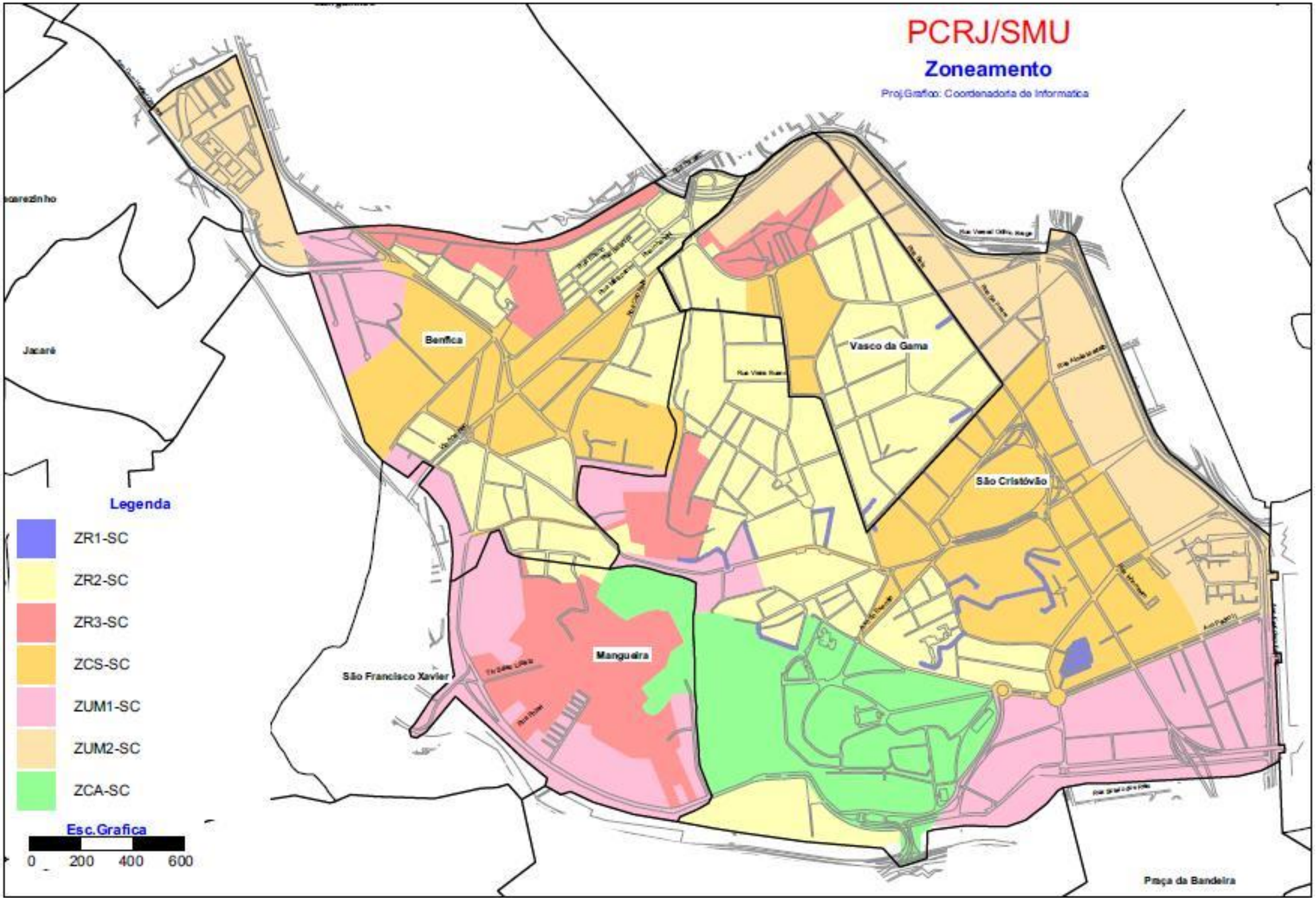
Estes usos são classificados de acordo com cada zona na qual se deseja localizá-lo, classificado em (i) adequado; (ii) adequado com restrições; (iii) não adequado; e (iv) uso vedado.

ANEXO 5 – Quadro III – Condições de implantação dos usos do solo urbano

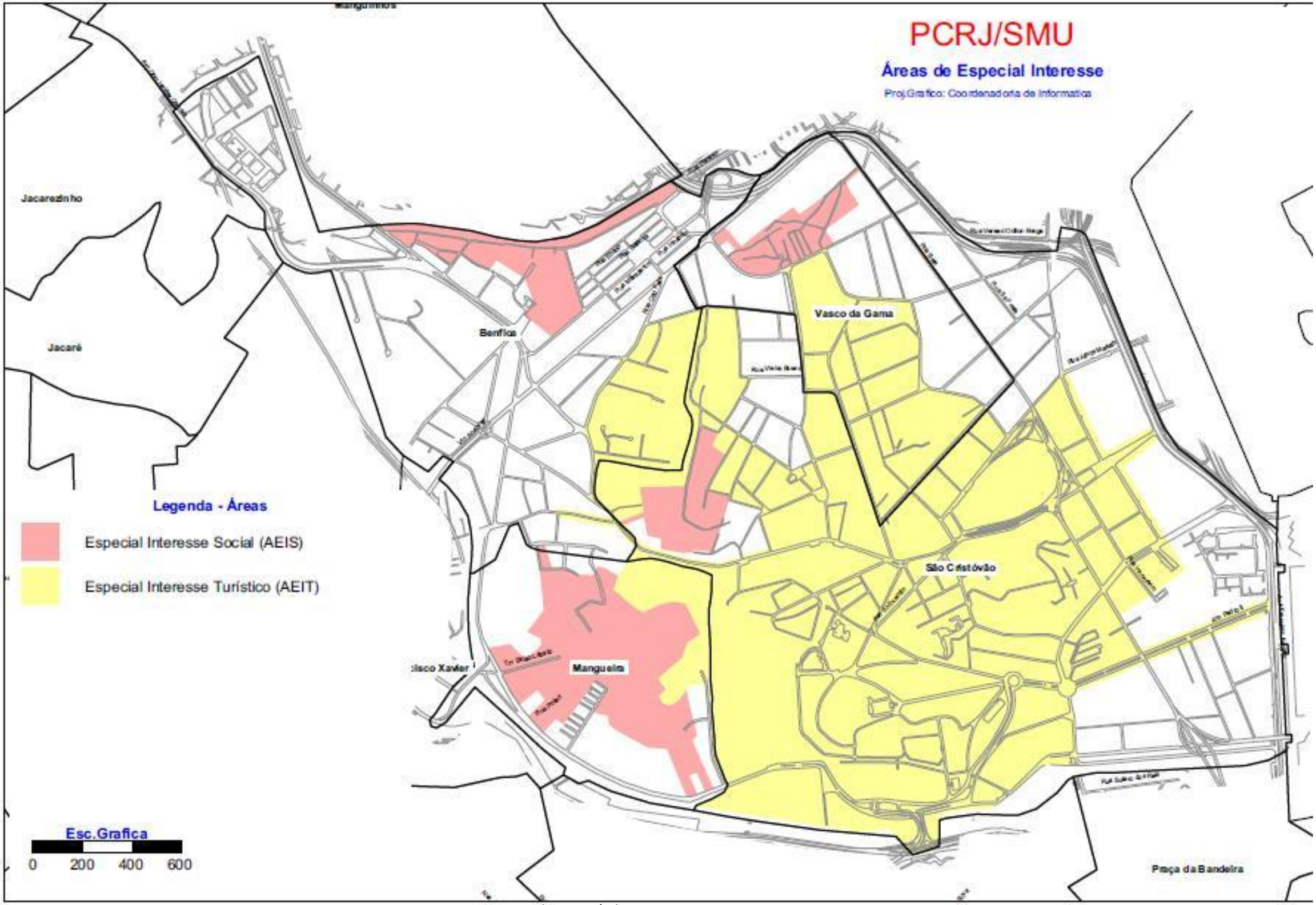
ZONAS	USOS ADEQUADOS	CONDIÇÕES DE IMPLANTAÇÃO
ZCA	Ver artigo 54 desta lei	
ZR-1	Residencial I e II	Adequado com restrições ao porte
ZR-3	Residencial I	Adequado com restrições ao porte
ZR-2, ZCS, ZUM, ZCS e ZUM.	Residencial I	Adequado
	Residencial II	Adequado com restrições as situações de impacto* A e B

Elaboração própria. FONTE: PEU São Cristóvão, lei nº 73 de 2004. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

*As situações de impacto são regulamentadas no ANEXO 5 – Quadro I.



FONTE: PEU SÃO CRISTÓVÃO, LEI MUNICIPAL Nº 73 DE 2004. (MAPA EM A3)



FONTE: PEU SÃO CRISTÓVÃO, LEI MUNICIPAL Nº 73 DE 2004. (MAPA EM A3)

Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 - (modificada pela LC N.º 75 de 10 de julho de 2005) – revogada

Segundo esta lei, em seu art. 2º, inciso II e parágrafo 3º a implantação dos empreendimentos habitacionais poderiam se desenvolver apenas em algumas áreas do município, de acordo com os usos permitidos para a zona em que se insere, como observado abaixo.

> Art. 2º II - as edificações e grupamentos devem estar localizados em zonas que permitam o uso residencial multifamiliar, misto, comercial,industrial e portuário;
>
> [...]
>
> § 5.º Será permitida a implantação dos empreendimentos habitacionais de que trata esta Lei Complementar em parte da área denominada Zona Agrícola (ZA) pelo Decreto n º 7.914, de 3 de agosto de 1988, e em parte da Zona Residencial 6 (ZR 6), pelo Decreto n.º 322, de 3 de março de 1976, definidas e delimitadas no Anexo desta Lei Complementar.

Comparando a Lei Complementar nº 97/2009 com a nº 40 de 1999, percebe-se que não existe diferença significativa da delimitação da atuação de ambas legislações, ampliando apenas sua atuação na ZR-6, conforme os anexos apresentados. Como esses anexos possuem imagens de baixa qualidade, não caberia, portanto, copiá-los no documento.

Pelas regras definidas até o início de 2012, os empreendimentos poderiam ser localizados em quase toda extensão do município, definindo apenas algumas áreas nas quais eles não seriam permitidos. Mesmo assim, a maioria dos emrpeendimentos localiza-se na Área de Planejamento 5 – AP-5.

Em 2010, o Decreto nº 33.310 suspendeu temporariamente as licenças do Programa Minha Casa Minha Vida, "considerando que a meta estabelecida à cidade do Rio de Janeiro para o atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida na faixa de zero a três salários-mínimos foi plenamente atingida". Suspendeu "temporariamente" (não estabelecendo período) a concessão das licenças com os benefícios da Lei Complementar nº 97/2009 para famílias cujos empreendimentos estavam destinados para faixa de zero a três salários na AP-5. Indica, além disso, que a SMH iria indicar diretrizes para a AP-5, identificando as áreas onde seriam implantados os empreendimentos na seguinte proporção (baseadas nas metas para o município): AP1, AP2 e AP4 = 30% | AP3 = 35% | AP5 = 35%.

Concomitantemente, o Decreto nº 32.977 de 22 de outubro de 2010 suspendeu a concessão e as licenças já condecoradas e que não tinham sido contratadas pela Caixa Econômica Federal – CEF referente aos empreendimentos beneficiados pela Lei Complementar 97/2009 para famílias com renda entre 4 a 10 salários-mínimos. No entanto, esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 33.016 de 5 de novembro de 2010.

Somente em 2012 foi aprovado uma resolução conjunta da SMU e SMH, posteriormente transformada em um decreto municipal em 2013 que define regras para ocupação desta região, incluindo, além disso, um mapa que definia as áreas prioritárias para implantação dos empreendimentos. Não fica claro, todavia, se o programa foi paralisado neste período entre 21 de dezembro de 2010 e 1º de maio de 2012, data da aprovação do decreto que definiu as novas regras. Porém, foi possível constatar que, enquanto a produção de 0 até 3 salários-mínimos ficou sem definição de regras em um período de pouco mais de 4 meses, para a faixa de 4 até 10 salários-mínimos, tal paralisação não chegou a durar 1 mês.

Resolução Conjunta SMU/SMH nº 01 de 18 de maio de 2012 e Decreto nº 36.960/2013

Definem as áreas e as condições adequadas para implantação dos empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal que se beneficiam da LC 97 de 10 de julho de 2009.

Definem, também, as áreas consideradas adequadas para implantação de empreendimentos:

- distantes, aproximadamente, 1.500m (um mil e quinhentos metros) das estações ferroviárias;

- distantes, aproximadamente, 1.500m (um mil e quinhentos metros) das estações do BRT da TransOeste, restritas ao trecho entre a Estação Santa Cruz (na Rua Felipe Cardoso) e a Estação Santa Veridiana, na Estrada da Pedra;

- localizadas à 300m de profundidade da Avenida Brasil, em ambos os lados e apenas no lado par no trecho entre a Estrada do Engenho Novo até a Estrada do Quafá;

- localizadas à 300m de profundidade em ambos os lados das vias:

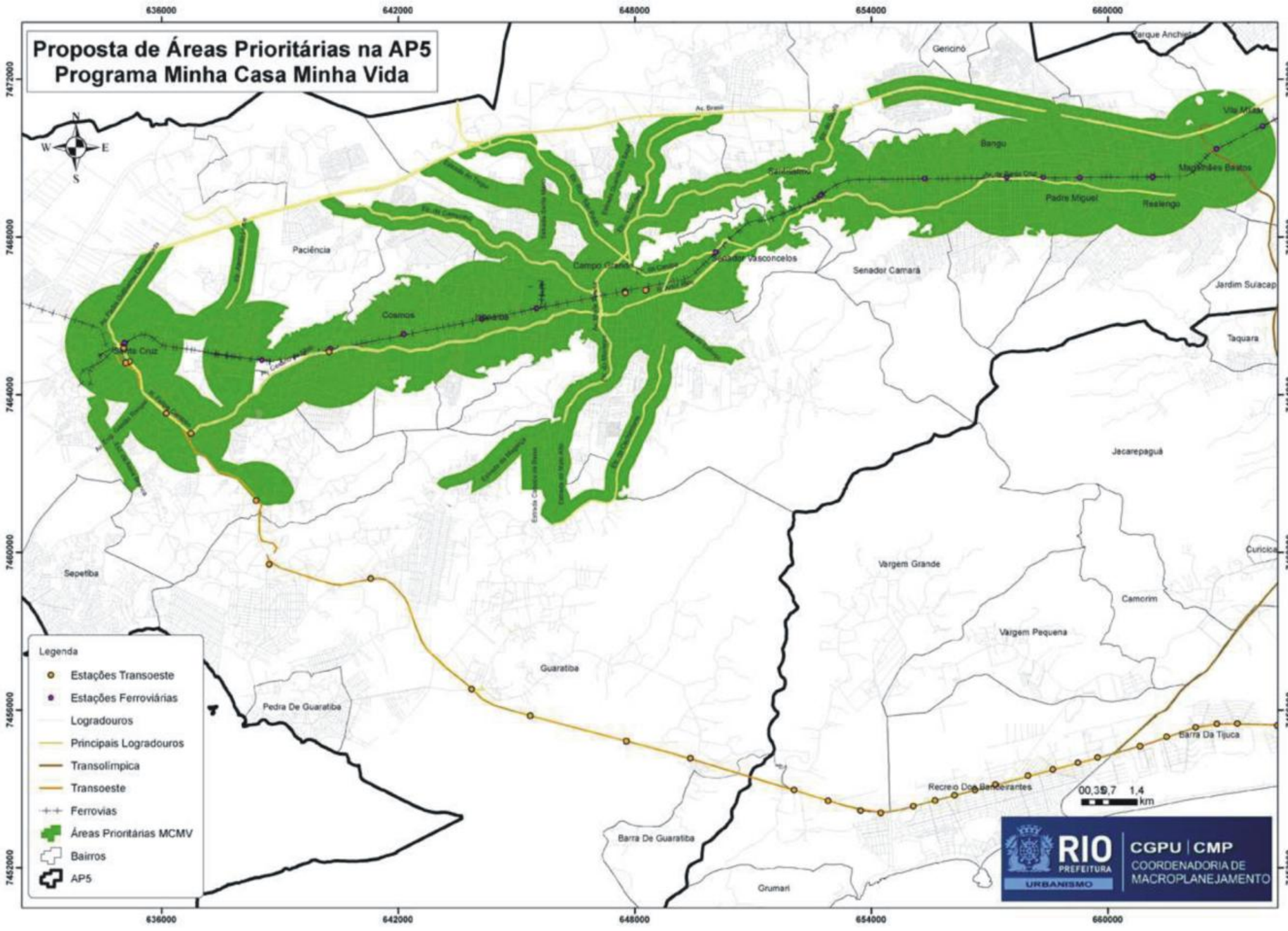
- Av. Cesário de Melo;
- Estrada do Quafá;

- Avenida Santa Cruz;
- Estrada do Campinho;
- Estrada Rio do A;
- Estrada do Magarça, (trecho entre a da Estrada Itumirim e a Estrada do Monteiro);
- Estrada do Mendanha;
- Estrada da Caroba;
- Estrada da Cachamorra;
- Estrada do Monteiro;
- Estrada da Posse;
- Estrada Rio-São Paulo;
- Estrada do Tingui;
- Estrada do Mato Alto (trecho entre a Estrada da Cachamorra e a Estrada do Monteiro);
- Avenida Padre Guilherme Decaminada;
- Estrada Aterrado do Leme;
- Rua Felipe Cardoso; e
- Rua Artur Rios.

- localizadas à 200m de profundidade nos trechos consolidados, em ambos os lados das vias:

- Estrada Guandu do Sapê;
- Estrada do Pedregoso (até a Avenida Brasil);
- Estrada Santa Maria;
- Estrada do Cabuçu;
- Estrada da Cambota;
- Estrada das Capoeiras;
- Rua Olinda Ellis;
- Avenida Areia Branca;
- Avenida Isabel; e
- Rua Engenheiro Gastão Rangel.

- grupamentos com mais de 1000 unidades habitacionais: devem sempre mesclar faixas de renda e apresentar plano de investimentos em equipamentos públicos, passando por análise detalhada quanto à infraestrutrura de entorno.



FONTE: Decreto Municipal nº36.960/2013. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013. (MAPA em A3)

3. **Implantação do empreendimento**

Este item tem por objetivo avaliar as regras que irão interferir na implantação do empreendimento como, por exemplo, as regras de ocupação e parcelamento do solo, bem como as normas de implantação das edificações e urbanização interna. No caso do Rio de Janeiro, essas regras são definidas pelo Decreto nº 322/1976 e pela Lei Complementar nº 97/2009, que define regras específicas para implantação de empreendimentos habitacionais destinados à baixa renda, como aqueles do programa MCMV. O Decreto nº 322/1976 não define o que é entendido como grupamento de edificações; apenas estabelece em seus artigos nº 126 a 144 as regras para ocupação do terreno e para construção das unidades residenciais bem como os usos permitidos. Esses grupamentos são o equivalente aos condomínios horizontais, como se pode observar em seu artigo nº 142, abaixo.

> Art. 142 Ressalvada a possibilidade de desmembramento, na forma da Lei, cada grupamento, em relação ao lote, será sempre um condomínio indivisível, ao qual estarão definitiva e obrigatoriamente afetos o beneficiamento, a conservação e a manutenção das partes comuns, sendo as vias interiores consideradas sempre vias particulares.

A Lei Complementar nº 97/2009 estabelece em seu art. 7º que é permitido ao poder público colocar à disposição terrenos de sua propriedade para utilização em empreendimentos vinculados à programas de produção de Habitação de Interesse Social – HIS.

Sobre a utilização de terras públicas, é possível encontrar embasamento na Lei Federal de Licitações nº 8.666 de 1993, conforme redação de seu art.17.[113]

> Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:
>
> I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:
>
> a) dação em pagamento;
>
> b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)

[113] A Prefeitura Municipal não foi questionada sobre o qual arcabouço jurídico se apoiou para aprovar o art. 7º da LC nº 97/2009, sobre doação ou cessão de terras públicas. A lei apresentada é uma possibilidade de apoio.

> c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
>
> f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)
>
> g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei no 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)
>
> h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
>
> i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009).

3.1. **Número de unidades habitacionais permitido por grupamento**

O Decreto nº 322/1976 não define quantidade máxima de unidades habitacionais por grupamento de edificações.

Lei Complementar nº 72 de 27 de julho de 2004 - PEU Campo Grande

Os grupamentos são definidos nesta lei em seus artigos 40 a 58 e são classificados da seguinte forma:

> Art. 40. Os grupamentos de edificações na área objeto desta Lei Complementar podem se classificar em:
> I - Grupamento Residencial I - constituído por edificações unifamiliares ou bifamiliares;
> II - Grupamento Residencial II - constituído por edificações multifamiliares;
> III – Vilas.

Sobre o limite de unidades por terreno de cada grupamento de edificações, é definido em seus artigos 42 e 43 o seguinte:

- Grupamento Residencial I e Vilas: número máximo de unidades habitacionais = Coeficiente de Adensamento (Q) da zona em que está inserido;
- Grupamento Residencial II: sem limite de unidades habitacionais, deve atender aos parâmetros urbanísticos estabelecidos para a zona.

Em seu art. 44 define que a área máxima do terreno para implantação de grupamentos residenciais I e II equivale a 30.000,00m²:

> Parágrafo único. É permitido ultrapassar o limite previsto no caput deste artigo, desde que mantida a área de trinta mil metros quadrados como base de cálculo da ATE e do número máximo de unidades.

Lei Complementar nº 73 de 27 de julho de 2004 - PEU São Cristóvão

O número máximo de edificações no lote é definido de acordo com cada zona da localidade, seguindo os parâmetros abaixo.

Para a ZR1-SC:

a) uma edificação para cada 62,5m² (sessenta e dois e meio metros quadrados);

b) com no máximo duas unidades residenciais;

c) grupamento de até doze edificações uni e bifamiliares, com um máximo de uma edificação para cada 62,5m² (sessenta e dois e meio metros quadrados).

Para a ZR2-SC:

a) grupamento de até doze edificações uni e bifamiliares, com um máximo de uma edificação para cada 62,5m² (sessenta e dois e meio metros quadrados);

b) grupamento de edificações uni e bifamiliares com no máximo trinta e seis unidades, no caso de vilas com um máximo de uma edificação para cada 62,5m² (sessenta e dois e meio metros quadrados);

c) grupamento de até seis edificações multifamiliares.

Para a ZCS-SC:

a) grupamento de até doze edificações unifamiliares e bifamiliares, com o máximo de uma edificação para cada 62,5m² (sessenta e dois e meio metros quadrados);

b) grupamento de edificações unifamiliares e bifamiliares com no máximo trinta e seis unidades, no caso de vilas com um máximo de uma edificação para cada 62,5m² (sessenta e dois e meio metros quadrados);

c) grupamento de até seis edificações multifamiliares.

Para a ZUM1-SC e para a ZUM2-SC:

a) grupamento de até doze edificações unifamiliares e bifamiliares com o máximo de uma edificação para cada 62,5m² (sessenta e dois e meio metros quadrados);

b) grupamento de edificações unifamiliares e bifamiliares com no máximo trinta e seis unidades, no caso de vilas com um máximo de uma edificação para cada 62,5m² (sessenta e dois e meio metros quadrados);

c) grupamento de até seis edificações multifamiliares.

Lei Complementar nº 97 de 10 de julho de 2009

Sobre a quantidade de unidades residenciais permitida em cada grupamento, o art. 3º estabelece o número máximo de 500 unidades, prevalecendo sobre o estabelecido pela legislação local. Nesse entendimento, para evitar que sejam aprovados vários grupamentos sequencialmente, a lei coloca o seguinte:

> Art.4º A construção de grupamentos contíguos com mais de trezentos metros de extensão ao longo do logradouro fica condicionada à análise e adequação à morfologia local, podendo, neste caso, ser exigida a abertura de logradouro público para integração do empreendimento à malha viária local.
>
> Parágrafo único. As áreas correspondentes à abertura de logradouros públicos que forem implantados para atendimento ao disposto no caput e aquelas destinadas a implantação de Projetos de Alinhamento Aprovados poderão ser computadas na área do terreno para efeito do
>
> cálculo da Área Total Edificável-ATE, condicionando-se a transferência da respectiva área ao domínio do Município.

Conforme interpretação da legislação vigente, mesmo com esta restrição dependendo de como se dispuserem os empreendimentos ao longo do logradouro, permitindo a implantação diversos grupamentos sem abertura de vias públicas.

Decreto nº 30.912 de 27 de julho de 2009.

Regulamenta a Lei Complementar nº 97/2009, define em seu art.7º:

> Art. 9.º Os grupamentos com mais de 300 (trezentas) unidades residenciais que se localizarem em terreno que não tiver testada para logradouro incluído nos Centros de Bairros definidos pelo Regulamento de Zoneamento do Dec. 322/76 ou nas Zonas Comerciais e de Serviços definidas pelos PEU's, deverão ser dotados de lojas, na proporção de 1,00 m2 por unidade residencial, desde que não haja comercio a distância menor de 500,00m do grupamento.

Decreto nº 31.084 de 10 de setembro de 2009

Modifica o texto do art. 9º dado pelo Decreto nº 30.912/2009, retirando a proporção de 1 m² de loja por unidade residencial.

> Art. 9.º Os grupamentos com mais de trezentas unidades residenciais que se localizarem em terreno que não tiver testada para logradouro incluído nos Centros de Bairros definidos pelo Regulamento de Zoneamento do Decreto n.º 322, de 3 de março de 1976, ou nas Zonas Comerciais e de Serviços definidas pelos PEU's, deverão ser dotados de lojas, desde que não haja comercio a distância menor de 500,00m do grupamento.

Resolução Conjunta SMU/SMH nº 01 de 18 de maio de 2012.

Os Art 1º e 2º dessa resolução foram transformados no Decreto Municipal nº 36.960 de 25 de março de 2013. Ficando de fora o trecho que definia que "grupamentos integrados que totalizem 1.000 (mil) unidades ou mais, deverão sempre ser compostos por empreendimentos que atendam a diferentes faixas de enquadramento", e as indicações de análise de equipamentos e impacto para grupamentos com mais de 1.000 (hum mil e 1200 hum mil e duzentas unidades).

Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 - (modificada pela LC N.º 75 de 10 de fevereiro de 2005) – revogada

Permitida em cada grupamento o número máximo de 300 unidades habitacionais.

3.2. Infraestrutura e Urbanização Interna

Decreto nº 322 de 1976 (modificado pelo Decreto 25.701 de 2005) – para grupamento de edificações

Define que grupamento com 2 ou mais edificações deve apresentar um "plano geral do grupamento", possuir o esquema de urbanização (planta baixa escala 1:1000) com indicação de vias interiores, para acesso de pedestre e veículos. E apresentar declarações dos órgãos públicos responsáveis, afirmando possibilidade e condições de (i) abastecimento de água; (ii) esgotamento sanitário; (iii) esgotamento pluvial da área; (iv) tipo de pavimentação das vias interiores; (v) remoção do lixo domiciliar. Essas declarações serão exigidas quando a via interior atender a mais de 1 edificação, excluídas aquelas com frente à logradouros públicos.

> Art.131 § 3.º É dispensável a apresentação do esquema de urbanização:
>
> 1 - Quando o grupamento de edificações atender simultaneamente as seguintes condições:
>
> a) possuir via interior servindo apenas a uma única edificação, excluídas as que, tendo frente para logradouro público, distem até 20 (vinte) metros deste e tenham acesso direto pelo mesmo;

b) todos os logradouros confrontantes com o terreno serem públicos;

c) o terreno não ter área superior a 30.000 m² (trinta mil metros quadrados);

d) não ter mais de 300 unidades residenciais;

e) as edificações não terem mais de 3 pavimentos.

2 - Quando todas as edificações do grupamento tiverem frente para logradouros públicos, distarem destes até 20 (vinte) metros e possuírem acesso direto pelos mesmos.

A infraestrutura (galerias de águas pluviais, água potável e esgotamento sanitário) serão as mesmas exigidas para os loteamentos. O "habite-se" só é concedido totalmente quando o órgão público competente forneceuma declaração de aceitação das obras de urbanização interiores.

Lei Complementar nº 97 de 10 de julho de 2009

Segundo artigo 3º desta lei, serão implantados empreendimentos de Habitação de Interesse Social – HIS somente nos terrenos localizados em logradouros que apresentem as seguintes condições:

- Capacidade de abastecimento de água;

- Energia elétrica e iluminação pública;

- Condições para uma solução adequada de tratamento e esgotamento sanitário;

- Drenagem pluvial;

- Possibilidade de atendimento por transporte público;

- Proximidade de equipamentos de saúde e educação públicas.

O Decreto Municipal nº 30.912/2009 cita raio de 1.000 (um mil) metros para avaliação do entorno dos empreendimentos em relação à existência de serviços e equipamentos públicos. Quando o terreno não apresentar essas condições, fica a concessão do "habite-se" condicionada à assinatura de um "Termo de Obrigações" no qual o empreendedor se compromete a realizar obras e adaptações necessárias para alcançar o enunciado acima. A única ressalva que se faz na lei é de que esta lei não se aplica para terrenos em áreas frágeis de encosta ou baixada.

Decreto nº 30.912 de 27 de julho de 2009

Regulamenta a Lei Complementar nº 97/2009, define em seu art.7º:

> Art. 7.º Não será exigida a execução das obras de urbanização como condição prévia para aprovação de projetos de desmembramento, cujo lote tenha testada para via integrante do sistema viário, como logradouro público oficialmente reconhecido, mas desprovido de infraestrutura básica.
>
> § 1.º A inexecução das obras de infraestrutura acarretará a não concessão de habite-se para as edificações que vierem a ser construídas nos imóveis desmembrados.
>
> § 2.º O termo de obrigações de que trata o § 2° do artigo 3° da LC 97/2009 deverá ser assinado pelo proprietário do empreendimento ou seu representante legal, para o início das obras.

Resolução Conjunta SMAC/SMO nº 41, de 30 de julho de 2010

Define os procedimentos a serem observados no âmbito dessas Secretarias no que se refere à coleta, transporte e tratamento de esgoto sanitário de grupamentos residenciais da Área de Planejamento 5 (AP-5). Trata das normas de projeto de saneamento para empreendimentos abrangidos pela LC 97/2009, com faixa até 3 salários-mínimos localizados na AP-5, porém não regulamenta quem deverá construir o projeto e nem mesmo quem é o responsável por fazer manutenção ou prestação dos serviços ao empreendimento.

Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 - (modificada pela LC nº 75 de 10 de fevereiro de 2005) – revogada

Segundo a lei anterior que tratava dos empreendimentos habitacionais, em artigo 2º, somente serão implantados empreendimentos de Habitação de Interesse Social – HIS nos terrenos localizados em logradouros que apresentem as seguintes condições:

- Redes públicas de abastecimento de água, as quais sejam capazes de atender à demanda prevista;
- Iluminação;
- Condições para uma solução adequada de tratamento e esgotamento sanitário;
- Drenagem pluvial;
- Possibilidade de atendimento por transporte público;
- Proximidade de equipamentos de saúde e educação públicas, capazes de atender à demanda prevista.

Quando o logradouro não possuir sistema de esgotamento sanitário, o empreendimento deverá prever uma solução adequada, possuindo, também, ressalva para terrenos em áreas frágeis de encosta ou baixada.

3.3. Normas de Ocupação do Solo e Uso Internos

Decreto nº 322 de 1976 (modificado pelo Decreto 25.701 de 2005) – para grupamento de edificações

Área mínima livre do terreno

Regulamentada pelo ANEXO 5 – Quadro IV:

Número de edificações	Área livre mínima no lote*
2	35%
3 a 5	45%
6 a 10	60%
Mais de 10	65%

FONTE: DECRETO LEI Nº322/1976. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

* Prevalecerá, quando for maior, a área livre mínima indicada no Art. 91 deste Regulamento e na XX R.A. deve ser de 65% (para 3 ou mais edificações).

O art. 91 trata das áreas livres mínimas dos lotes em qualquer tipo de ocupação do solo, mesmo sem ser grupamento de edificações, e se baseia no seguinte quadro (ANEXO 5 – Quadro V):

Região Administrativa	ZR e ZT	DEMAIS ZONAS
I, II, III, IV, V, VI, VIII, IX, XXIII	30%	30%
VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV	40%	30%
XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIV, XXV, XXVI	50%	30%

FONTE: DECRETO LEI Nº322/1976. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Afastamento das divisas

Quando houver qualquer edificação não afastada da divisa, todas as demais do lote serão consideradas não afastadas da divisa (com exceção do edifício garagem que pode não estar afastado da divisa, porém deve ter fachada e acesso para logradouro público)

Afastamento entre os blocos das edificações habitacionais

O decreto não prevê um afastamento mínimo entre as edificações no caso dos grupamentos.

Vias internas

As vias podem ser descobertas, e sua largura não precisa considerar aquelas edificações que tenham frente para logradouro público ou "distem até 20 m (vinte metros) deste e tenham acesso direto pelo mesmo" (art.135). sua extensão máxima, a partir do alinhamento do logradouro não pode exceder 100m. Vias de pedestres: devem possuir largura mínima de 1,50m de cada lado, ao longo das vias para veículos.

O Quadro VI (ANEXO 5) regulamenta também a largura mínima das vias interiores descobertas para veículos nos lotes dos grupamentos de edificações.

Número de edificações**	**Largura da via quando forem Unifamiliares**	**Largura da via quando forem Multi-familiares**
2 ou 3	2,50m	3,70m
4 a 6	3,00m	6,00m
7 a 12	6,00m	9,00m
13 a 20	9,00m	12,00m
mais de 20	12,00m	15,00m

** Não serão computadas as edificações que tenham frente para logradouro público e acesso direto pelo mesmo e que dele distem até 20 m (vinte metros) (Art. 135).

Área de recreação, administração do grupamento e outros usos comuns:

O decreto trata apenas da área de recreação e administração dos grupamentos, não definindo regras ou outros tipos de destinações comuns obrigatórios.

Recreação: em grupamentos com mais de sete unidades residenciais ou com área total da edificação superior a 800m², devem possuir área de recreação proporcional ao número de compartimentos habitáveis[114] em todas as unidades residenciais.

[114] Segundo o Regulamento de Construções e Edificações – RCE, em seu Art. 122. O compartimento foi definido de acordo com sua utilização lógica dentro de uma edificação, e serão classificados em: (i) habitáveis; e (ii). Não habitáveis. Os habitáveis são: dormitórios; salas; lojas e sobrelojas; salas destinadas a comércios, negócios e atividades profissionais; locais de reunião. Não habitáveis: cozinhas e copas; banheiros, lavatórios e instalações sanitárias; circulações em geral; depósitos para armazenagem; garagens; casa de máquinas; locais para despejo de lixo; áreas de serviços cobertas.

Administração: em grupamentos com mais de sete unidades residenciais ou com área total da edificação superior a 800m², *poderá*, ou seja, não é obrigatório, existir um local para administração de todo o grupamento ou em cada edificação.

O cálculo para dimentionamento da área de recreação deve seguir os requisitos previstos no art.10 alínea "f" do Regulamento de Construções e Edificações – RCE, conforme redação abaixo:

> Art. 10. A edificação residencial multifamiliar possuirá:
>
> (...)
> f) área de recreação proporcional ao número de compartimentos[115] habitáveis nas edificações com mais de sete unidades residenciais ou área total da edificação (ATE) superior a 800m² de acordo com as seguintes condições:
> I- proporção mínima de 1m² por compartimento habitável, não podendo, no entanto, ser inferior a 40m²;
> II- indispensável continuidade, não podendo, pois, o seu dimensionamento ser feito por adição de áreas parciais isoladas;
> III- forma tal que permita, em qualquer ponto, inscrição de circunferência com raio mínimo de 2,5m;
> IV- acesso através de partes comuns;
> V- isolamento das passagens de veículos e dos locais de estacionamento por mureta com altura mínima de 0,7m;
> VI- não dar acesso e/ou ventilação ao local centralizado para coleta de lixo ou dos resíduos de sua eliminação;
> VII- não ser localizada na cobertura da edificação.
> (...)

Usos permitidos dentro do grupamento:

Em grupamento de edificações residenciais ou mistas não é premitida edificação destinada a qualquer outro uso (com exceção das dependências de uso comum do grupamento). A edificação mista deve:

- ter frente para logradouro público;
- as lojas ou galerias com lojas devem ter acesso pelo logradouro público.

São permitidas edificações de uso exclusivamente não residenciais dentro dos grupamentos de edificações afastadas das divisas, desde que essas edificações se destinem a recreação, creche, garagem e administração para atender ao grupamento.

Em grupamento com mais de 300 unidades residenciais em terreno sem testada para logradouro público, e quando não houver comércio em um raio de 500m, se faz obrigatório a existência de lojas, de acordo com as regras do Decreto nº 322/1976.

.

[115] Cf. Nota de rodapé nº6.

Plano Diretor Lei Complementar nº111 de 2011

A lei do PD traz em seu anexo uma tabela com os índices de ocupação do terreno por macrozona e bairro.

ANEXO VII

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO DE TERRENO – IAT

Macrozona de Ocupação	Bairros	Observações	Índice de Aproveitamento de Terreno
INCENTIVADA	Centro - AC-1	Na AEIU do Porto ficam mantidos os índices da LC 101/09	5,0
	Saúde		Na AEIU do Porto ficam mantidos os índices da LC 101/09
	Gamboa		
	Santo Cristo		
	Caju		2,0
		Av. Brasil	4,0
	Catumbi		2,5
	Estácio		2,5
	Rio Comprido		2,5
	Cidade Nova		11
	São Cristóvão	Na AEIU do Porto ficam mantidos os índices da LC 101/09	Mantidos os índices da LC 73/2004
	Mangueira		
	Benfica		
	Vasco da Gama		
	Praça da Bandeira		3,5
	Tijuca		3,5
	Maracanã		4,0
	Vila Isabel		4,0
	Andaraí		4,0
	Grajaú		3,0
	Manguinhos		1,5
		Av. Brasil	4,0
	Bonsucesso		3,0
	Ramos		3,0
	Olaria		3,0
	Penha		4,0
	Penha Circular		4,0
	Brás de Pina		4,0
	Higienópolis		3,0
	Maria da Graça		3,0
	Del Castilho		3,0
	Inhaúma		3,0
	Engenho da Rainha		3,0

Macrozona de Ocupação	Bairros	Observações	Índice de Aproveitamento de Terreno
INCENTIVADA	Tomás Coelho		3,0
	Jacaré		1,5
	S.Francisco Xavier		3,0
	Rocha		3,0
	Riachuelo		3,0
	Sampaio		3,0
	Engenho Novo		3,0
	Lins de Vasconcelos		3,5
	Méier		3,5
	Cachambi		3,5
	Todos os Santos		3,5
	Engenho de Dentro		3,0
	Encantado		3,0
	Abolição		3,0
	Pilares		3,0
	Água Santa		3,0
	Piedade		3,0
	Vila Kosmos		3,0
	Vicente de Carvalho		3,0
	Vila da Penha		3,0
	Vista Alegre		3,0
	Irajá		3,0
		Rodovia Presidente Dutra e Av. Brasil	4,0
	Colégio		3,0
	Campinho		4,0
	Madureira		4,0
	Vaz Lobo		4,0
	Quintino Bocaiúva		3,0
	Cascadura		3,0
	Engenheiro Leal		3,0
	Cavalcanti		3,0
	Marechal Hermes		2,5
	Bento Ribeiro		2,5

	Oswaldo Cruz		2,5
	Turiaçu		2,5
	Rocha Miranda		2,5
	Honório Gurgel		2,5
	Jacarezinho		1,5
	Ribeira		1,5
	Zumbi		1,5
Macrozona de Ocupação	Bairros	Observações	Índice de Aproveitamento de Terreno
INCENTIVADA	Pitangueiras		1,5
	Cacuia		1,5
	Jardim Guanabara		1,5
	Jardim Carioca		1,5
	Praia da Bandeira		1,5
	Cocotá		1,5
	Bancários		1,5
	Freguesia		1,5
	Tauá		1,5
	Moneró		1,5
	Portuguesa		1,5
	Galeão		1,5
	Cidade Universitária		1,5
	Guadalupe		1,5
		Av. Brasil	4,0
	Anchieta		1,5
	Parque Anchieta		1,5
	Ricardo de Albuquerque		1,5
	Coelho Neto		1,5
		Av. Brasil	4,0
	Acari		1,5
		Av. Brasil	4,0
	Barros Filho		1,5
		Av. Brasil	4,0
	Costa Barros		1,5
	Parque Columbia		1,5
		Rodovia Presidente Dutra	4,0
	Pavuna		1,5
		Rodovia Presidente Dutra	4,0

	Complexo do Alemão		3,0
	Maré		3,0
		Av. Brasil	4,0
	Cordovil		1,5
		Av. Brasil e Av. Das Missões	4,0
	Parada de Lucas		1,5
		Av. Brasil ,Av. Das Missões e Rod.Pres Dutra	4,0
	Vigário Geral		1,5
		Av. Brasil e Rodovia Presidente Dutra	4,0
Macrozona de ocupação	Bairros	Observações	Índice de Aproveitamento do Terreno
INCENTIVADA	Jardim América		1,5
		Rodovia Presidente Dutra	4,0
	Jacarepaguá	Exceto para as áreas de ZE-5, onde ficam mantidos os índices atuais	1,0
	Anil		1,0
	Gardênia Azul		1,0
	Curicica		1,0
	Cidade de Deus		1,0
	Freguesia		Mantidos os índices da LC 70/04
	Pechincha		
	Tanque		
	Taquara		
	Praça Seca		3,0
	Vila Valqueire		3,0
	Deodoro		2,0
		Av. Brasil	4,0
	Vila Militar		2,0
		Av. Brasil	4,0
	Campo dos Afonsos		2,0
	Jardim Sulacap		2,0
	Magalhães Bastos		2,0
		Av. Brasil	4,0
	Realengo		2,0

		Av. Brasil	4,0
I. ASSISTIDA	Padre Miguel		3,5
	Bangu		3,5
	Senador Camará		3,5
	Gericinó		3,5
	Campo Grande		Mantidos os índices da LC 72/2004
	Santíssimo		Mantidos os índices da LC 72/2004
	Senador Vasconcelos		
	Inhoaíba		
	Cosmos		
	Paciência		2,0
	Santa Cruz		2,0
	Sepetiba		1,5
CONTROLADA	Centro	AC-2	15,0
		ZR-3	3,5
	Paquetá		1,0
Macrozona de ocupação	Bairros	Observações	Índice de Aproveitamento do Terreno
CONTROLADA	Santa Teresa		1,0
	Flamengo	*logradouros CB3	3,5 - 4*
	Glória		3,5 - 4*
	Catete		3,5 - 4*
	Laranjeiras		3,5
	Cosme Velho		3,5
	Botafogo		3,5
	Humaitá		3,5
	Leme		3,5
	Copacabana		3,5
	Ipanema	*logradouros CB3	3,5 - 4*
	Leblon		3,5 - 4*
	Jardim Botânico		3,5
	Gávea		3,5
	Lagoa		3,5
	Vidigal		3,5
	São Conrado		3,5
	Rocinha		1,5
	Urca		1,0
	Alto da Boa Vista		1,0

CONDICIONADA	Joá	Exceto para as áreas situadas em ZE-5	1,0
	Itanhangá	Exceto para as áreas situadas em ZE-5	1,0
	Barra da Tijuca	Exceto para as áreas situadas em ZE-5 e na área abrangida pela LC 104/09	1,0
	Jacarepaguá	Exceto para as areas situadas em ZE-5 e na area abrangida pela LC 104/09	1,0
	Recreio dos Bandeirantes	Exceto para as áreas abrangidas pela LC 104/09	Mantidos os índices por subzona na ZE-5
	Camorim		Mantidos os índices da LC 104/09
	Vargem Pequena		
	Vargem Grande		Mantidos os índices da LC 104/09
	Barra de Guaratiba		1,5
	Pedra de Guaratiba		1,5
Macrozona de ocupação	Bairros	Observações	Índice de Aproveitamento do Terreno
CONDICIONADA	Guaratiba		1,5
	Grumari		APA
Os índices definidos neste Anexo VII indicam o limite máximo, por bairro, de aproveitamento de terreno sem aplicação de outorga onerosa, obedecidos os índices e parâmetros mais restritivos estabelecidos na legislação urbanística em vigor, de acordo com o §4º do art.38 desta Lei Complementar. Para todas as Áreas de Preservação Ambiental (APAs) e Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) prevalecem os índices estabelecidos nas legislações específicas.			

FONTE: Plano Diretor, Lei Complementar nº111/2011. Prefeitura Municipal do Reio de Janeiro, 2013. (tabelas em A3)

Lei Complementar 72 de 27 de julho de 2004 - PEU Campo Grande

Os índices de ocupação do solo estão regulamentados no artigo nº 68 desta lei e a conceituação e definição das fórmulas de aplicação dos parâmetros em seu artigo nº 9.

ANEXO 5 – Quadro VII

ZONAS	IAT	G (unidade ou m)	TO (%)	Lote Mín. (m^2)	Testada Mín. (m)	Afastam. Frontal (m)	TP (%)	Q	ICS*
ZR-1	1,25	3 ou -	-	360,00	12,00	3,00	10	180	0,30
ZR-2	1,5	3 ou -	-	125,00	8,00	3,00	10	125	0,40
ZR-3	2,5	4 ou -	-	125,00	8,00	3,00	10	125	0,40
ZR-4	3,0	8 ou -	-	360,00	12,00	3,00	10	180	0,35
ZUM	2,0	4 ou -	-	360,00	12,00	3,00	20	180	-
ZCS-1	2,5	4 ou -	-	125,00	8,00	-	10	125	-
ZCS-2	3,5	8 ou -	-	360,00	12,00	3,00	10	180	-
ZUPI	2,0	4 ou -	-	600,00	15,00	5,00	20	300	0,50
ZEI	3,5	5 ou -	-	1.000,00	20,00	5,00	20	-	-
ZA-1	0,2	2 ou -	20	10.000,00	50,00	5,00	75	-	0,15
ZA-2	0,8	3 ou 11	30	1.000,00	20,00	3,00	20	400	0,30
ZCA	0,4	2 ou -	20	1.000,00	20,00	5,00	70	-	Não exigido

Elaboração própria. FONTE: LEI Nº72 DE 2004. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

*Art. 68 §6º O Índice de Uso Comercial e de Serviços (ICS) fica alterado na ZR 2, ZR 3 e ZR 4, conforme parâmetros estabelecidos nos incisos deste parágrafo sexto.

Em seu art.9º define os conceitos do quadro acima:

IAT = Índice de Aproveitamento do Terreno

G = Gabarito: corresponde ao número máximo de pavimentos permitidos ou à altura máxima da edificação

TO = Taxa de Ocupação, sua fórmula é:

TO = Área da Projeção Horizontal da Edificação x 100 Área Total do Lote/terreno (S)

TP = Taxa de Permeabilidade, é a % a ser deixada livre de pavimentação ou construção em qualquer nível

Q = Coeficiente de Adensamento, é o índice pelo qual se divide a área do terreno para se obter o número máximo de unidades residenciais permitidas no lote, este índice é dado pelo zoneamento

ICS = Índice de Uso Comercial e de Serviços, define a área máxima de comércio e serviços permitida no lote, mediante a multiplicação do seu valor pela ATE

> Art. 35. Para efeito do cálculo da ATE, poderão ser computadas na área do terreno as áreas atingidas por recuos, condicionando-se tal cômputo à contrapartida de transferência de domínio, ao Município, deste trecho.
> Art. 36. As partes da edificação não computáveis para efeito do cálculo da ATE são as relacionadas a seguir:
> I - os pavimentos em subsolo, enterrados e semi-enterrados, (...);
> II - pavimento destinado exclusivamente a estacionamento e as áreas destinadas a estacionamento nos demais pavimentos;
> III - saliências nas fachadas destinadas a elementos estruturais, à colocação de aparelhos de ar condicionado, quebra-sóis, jardineiras;
> IV - varandas e sacadas, desde que suas áreas não ultrapassem vinte por cento da área útil da unidade;
> V - terraços descobertos com qualquer destinação e situados em qualquer nível;
> VI - apartamento do porteiro, medidores de luz e gás, portaria e sala de administração do condomínio;
> VII - caixas d'água, casas de máquinas, equipamentos e instalações para exaustão e condicionamento de ar;
> VIII - guarita com até seis metros quadrados de área coberta;
> IX - edícula com até nove metros quadrados de área de construção.

A fórmula da Área Total Edificável é: ATE = Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT) X área do lote/terreno (S), OU SEJA, ATE= IAT x S.

As diretrizes para modificação dos parâmetros das áreas de especial interesse estão definidas nos art. 72 até 77 e exigem uma regulamentação específica no ato da construção de alguma edificação, e implementação de projeto para as áreas.

Além deste quadro define outros parâmetros como vias internas, Cessão gratuita, ao Município, de lote ou de edificação e respectivo lote destinados a equipamento urbano comunitário público, testada mínima e área de recreação.

Vias internas

Deverão ter largura e extensão proporcionais ao número de unidades servidas, e não poderá exceder a 120m.

Largura mínima das vias interiores:

- Grupamentos até 200 unidades residenciais: caixa de rolamento=5m e largura do passeio=1,50 para cada lado;

- Grupamentos de 200 até 500 unidades residenciais: caixa de rolamento=6m e largura do passeio=1,50 para cada lado;

- Grupamentos com mais de 500 unidades residenciais: caixa de rolamento=9m e largura do passeio=2,00 para cada lado.

Cessão gratuita, ao Município, de lote ou de edificação e respectivo lote destinados a equipamento urbano comunitário público:

Segundo o art. 53 desta lei a área a ser doada ao município será de acordo com o tamanho do terreno, conforme tabela.

Anexo – Quadro VIII

Tamanho do terreno (m²)	**Unidades residenciais do grupamento**	**Obrigatoriedade de cessão gratuita**
até 10.000,00	Menos de 200	Isento
Maior que 10.000,00	Maior ou igual a 200 Menor ou igual a 500	Um lote
Qualquer área	Maior que 500 Menor que1000	Construção de uma escola e seu respectivo lote
	Maior ou igual a 1000	uma escola e seu respectivo lote mais uma escola (e seu respectivo lote) para cada mil unidades, ou fração, excedentes

FONTE: PEU São Cristóvão, lei nº73 de 2004. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013

Os lotes destinados a equipamento urbano comunitário público e a escola deverão atender aos seguintes requisitos:

a) ter frente para logradouro público e

b) área mínima proporcional à área total do lote do grupamento conforme sua destinação: lote destinado a equipamento urbano comunitário público: 4%; lote destinado a cada escola: 2% (não pode ser inferior a 2000m²).

c) testada mínima deve obedecer às seguintes proporções: área do terreno inferior a 1000m²: 15m de testada; área do terreno igual ou superior a 1000m² e inferior a 2000m²: 25m; só é permitido terrenos com aclividade ou declividade inferior a 10% em pelo menos 50% da área total do lote;

d) Não ser atravessado por cursos d'água, valas, córregos e riachos.

> Art. 56. Os lotes exigidos no art. 54 desta Lei Complementar serão desmembrados do lote do grupamento ou estarão localizados até à distância máxima de mil metros, medido o percurso por logradouro público.

O disposto nesta lei para grupamentos de edificações aplica-se aos grupamentos implantados em áreas de terrenos contínuos, sendo que o número total de unidades será o somatório de suas unidades residenciais.

Área de recreação

- Edificações com até 12 unidades residenciais: isentas;
- Grupamentos com mais de 12 unidades residenciais: 3m² por unidade (área mínima).

Lei Complementar nº 73 de 27 de julho de 2004 - PEU São Cristóvão

Os índices de ocupação do solo estão regulamentados nos artigos nº48 a 53 desta lei, conforme quadro abaixo e conceituação apresentada.

ANEXO 5 – Quadro IX

ZONA	LOTE MÍN.(m²)	TESTADA MÍN. (m)	USOS PERMITIDOS	AFASTAMENTO FRONTAL (m)	TAXA DE PERMEABILIDADE MÍN. (%)
ZR1-SC	125,00	8,00	a) residencial I	3,00	15
ZR2-SC	125,00	8,00	a) residencial I; b) residencial II; c) comercial I; d) comercial II; e) serviços I; f) serviços II	3,00	15
ZCS-SC	125,00	8,00	a) residencial I; b) residencial II; c) comercial I; d) comercial II; e) comercial III; f) serviços I; g) serviços II; h) serviços III; i) industrial I;	3,00	15
ZUM 1-SC e ZUM 2-SC	125,00	8,00	a) residencial I; b) residencial II; c) comercial I; d) comercial II; e) comercial III; f) serviços I; g) serviços II; h) serviços III; i) industrial I; j) industrial II; k) industrial III; apenas na ZUM II	3,00	15
ZCA-SC	Ver detalhamento abaixo				
ZR3-SC = AEIS	Os parâmetros e índices urbanísticos para a ZR3-SC = AEIS (art.10) serão definidos em projetos urbanísticos e em legislações específicas a serem elaborados pelos órgãos municipais de urbanismo e de habitação.				

Elaboração Própria. FONTE: PEU São Cristóvão – SC, Lei nº73 de 2004. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Outros parâmetros de ocupação do solo estabelecidos por esta lei são:

Área Total de Edificação (ATE) e Índice de Aproveitamento de Terreno (IAT)

A área total da edificação (ATE) = Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT) X área do terreno (S), representada pela fórmula ATE = IAT x S.

Os IAT dos bairros da VII Região Administrativa são dados de acordo com a altura máxima e o número máximo de pavimentos definidos no gabarito (ver mapa).

ANEXO 5 – Quadro X

Altura máxima (m)	N.º máximo de pavimentos	IAT (2)
11	**3**	**1,5**
14 (1)	**3 + cobertura**	**1,5**
15,50	**4**	**2**
21,50	**6**	**3**
39,50	**12**	**5,5**

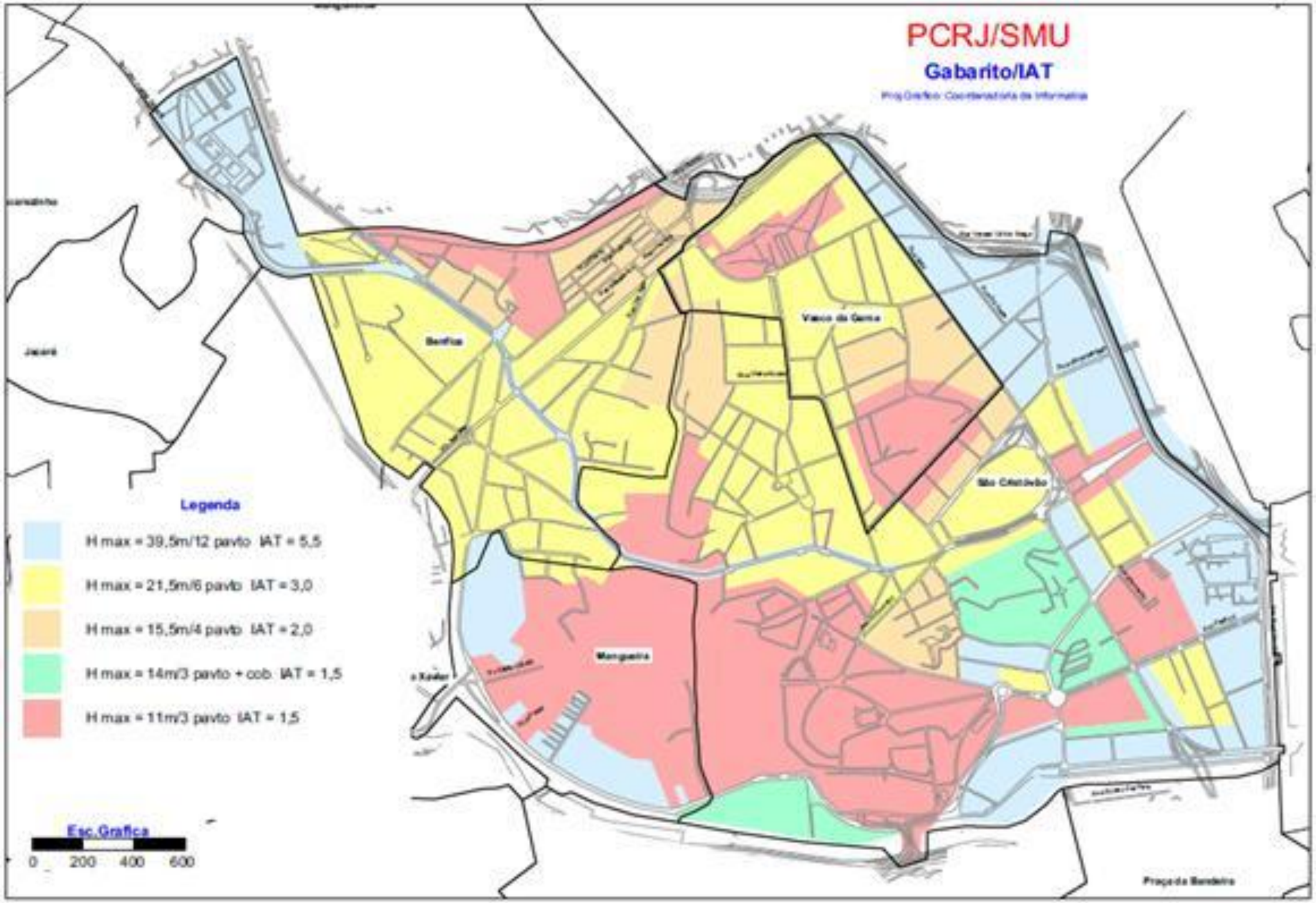
FONTE: PEU São Cristóvão, Lei nº73 de 2004. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

(1) Na ZR1-SC (Zona Residencial 1-SC), as edificações poderão ter altura máxima igual a quatorze metros, para um máximo de três pavimentos de qualquer natureza mais um pavimento de cobertura. (2) Na ZR2-SC, o IAT máximo para usos de comércio e serviços no lote será igual a setenta por cento do IAT previsto para este lote.

Taxa de Permeabilidade

Art. 37. Não há taxa de ocupação definida para os lotes dos bairros da VII Região Administrativa, devendo no mínimo quinze por cento da área do lote ficar livre de pavimentação ou de qualquer construção, para garantia da permeabilidade do solo.

Gabarito



FONTE: Decreto Municipal nº36.960/2013. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013. (MAPA em A3)

Lei Complementar nº 97 de 10 de julho de 2009

Área mínima livre do terreno

A lei não flexibiliza nem menciona este parâmetro, portanto, deve ser seguido o parâmetro do Decreto nº 322/1976.

Afastamento das divisas

Em seu art. 5º trata define que a ocupação do afastamento frontal, e a definição do nº de edificações não afastadas das divisas, dependem de análise, como observamos abaixo:

> art.5º § 3º A ocupação do afastamento frontal e o número máximo de edificações não afastadas das divisas do lote dependerão da análise quanto a sua adequação à morfologia local.

Afastamento entre os blocos das edificações habitacionais (art. 5º):

É dispensado o afastamento mínimo entre blocos, quando não necessários à iluminação e ventilação dos compartimentos, para empreendimentos de HIS beneficiados por esta lei.

Área de recreação, administração e áreas comuns do grupamento (art. 5º):

- Grupamentos com mais de 100 unidades residenciais: deve destinar no mínimo 1m² de área de recreação por unidade e grupamentos;
- Grupamentos com até 100 unidades residenciais estão dispensadas de possuir áreas de recreação.
- Os grupamentos, independente do tamanho e quantidade de unidades, não precisam apresentar apartamento para zelador.

Vias internas:

Dispensa os grupamentos de apresentar uma extensão máxima de vias interiores, não prevendo largura de vias ou calçadas no corpo desta lei. O Decreto nº 30.084/2009 regulamenta a LC nº 97/2009 prevendo largura para vias internas e calçadas, bem como as dimensões das terminações (final das vias sem saída) das vias internas, conforme anexo do decreto. Excetuando-se os casos previstos no art.2º inciso III do Decreto nº 30.912/2009, que permite a não abertura de via interna no caso em que "uma das edificações tiver frente para logradouro público e distar até 40,00 m do

mesmo e a outra estiver situada nos fundos desta". As demais vias deverão seguir Largura das Vias Internas conforme o quadro abaixo.

ANEXO 5 – Quadro XI

Número de unidades	Largura da caixa de rolamento (m)	Largura do passeio (m)
Até 200	5,00	1,50
De 200 a 500	6,00	1,50

FONTE: decreto nº30.084/2009. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Usos permitidos dentro do grupamento

Não trata dos usos comerciais ou mistos nas edificações, nem afirma que o empreendimento deve ser exclusivamente residencial.

Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 - (modificada pela LC N.º 75 de 10/02/ 2005) – revogada

Área mínima livre do terreno

A lei não flexibiliza, nem menciona este parâmetro, portanto deve ser seguido o parâmetro do decreto nº322/1976.

Afastamento das divisas

Esta lei dispensa que os grupamentos tenham um número máximo de edificações não afastadas das divisas e dispensa a presença do afastamento frontal do lote, ou seja, todas as edificações poderiam encontrar-se sem recuos dos limites do terreno.

Afastamento entre os blocos das edificações habitacionais (art. 5º):

Esta lei não define um afastamento mínimo entre os blocos de edificações, porém não dispensa a presença dos prismas de iluminação e ventilação, conforme a lei vigente. Esta regra é formulada de forma garantir um mínimo de habitabilidade nas habitações. As regras para definição destes prismas estão detalhadas no item "5 – Unidade Habitacional" e são definidas no Decreto nº 322/1976 e no RCE.

Área de recreação, administração e áreas comuns do grupamento

A lei dispensava a presença de áreas de recreação, quando o grupamento possuía até 100 unidades habitacionais, grupamentos com 101 até 200 unidades habitacionais deveriam destinar uma área de 200m² para fins de recreação. E acima de 200 unidades habitacionais deveriam destinar 300m².

Os grupamentos, independente do tamanho e quantidade de unidades, não precisam apresentar apartamento para zelador.

Vias internas

Dispensa os grupamentos de apresentar uma extensão máxima de vias interiores.

Usos permitidos dentro do grupamento

Não trata dos usos permitidos ou não dentro do grupamentos destinados para Habitação de Interesse Social – HIS, nem afirma que o grupamento deve ser exclusivamente residencial.

Além destas regras estabelecidas, em seu art.4º, remete à regulamentação específica de certos parâmetros, porém esta legislação não foi elaborada.

> Art. 4° O Poder Executivo estabelecerá, em regulamentação técnica complementar a esta Lei Complementar, as diretrizes e condições relativas a:
> I - aprovação de projetos e licenciamento de obras;
> II - integração à morfologia do entorno;
> III - dimensionamento das vias interiores e acesso às edificações;
> IV - áreas comuns do grupamento;
> V - localização do lote a ser cedido, destinado a equipamento urbano comunitário, no caso de terrenos com mais de dez mil metros quadrados.

3.4. Área de Estacionamento e Guarda de Veículos

Decreto nº 322 de 1976 (modificado pelo Decreto nº 25.701 de 2005) – para qualquer edificação

Estabelece regras para estacionamento e guarda de veículos em seus artigos nº 145 até 162. Abaixo, apresentamos as principais regras definidas por esses artigos sobre estacionamento e guarda de veículos para locais abertos, que é o caso dos estacionamentos dos empreendimentos previstos nas leis que tratam de habitação de interesse social.

O dimensionamento das áreas de estacionamento será de acordo com os dados do Quadro XII ao passo que o mínimo de vagas e quanto cada vaga deve possuir, no mínimo 25m², encontra-se disposto no art. 156.

ANEXO 5 – Quadro XII

EDIFICAÇÃO RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, MULTIFAMILIAR OU MISTA	**UNIDADE COM ÁREA ÚTIL DE**		**COMPARTIMENTOS HABITÁVEIS**	**VAGA POR UNIDADE**				
				A	**B-1**	**B-2**	**C**	**D**
	até 60m² (áreas A e B)	até 90m² (áreas C e D)	--	1:1	1:1	2:1	1:1	1:1
	61 até 150m² (áreas A e B)	91 até 150m² (áreas C e D)	ATÉ 03	1:1	1:1	2:1	1:1	1:1
			MAIS DE 03	2:1	2:1	3:1	2:1	2:1
	Maior que 150m²		ATÉ 04	2:1	2:1	3:1	2:1	2:1
			MAIS DE 04	3:1	3:1	4:1	3:1	3:1

Elaboração própria. FONTE: QUADRO VII, Decreto nº322/1976. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

LEGENDA QUADRO XII:

Área A: RA I e II;

Área B-1: RA III, IV, VI, VII, VIII, IX, XXIII e XXIV;

Área B-2: RA V;

Área C: RA X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI e XX;

Área D: RA XVII, XVIII, XIX , XXII. XXV e XXVI

Conforme § 6.º do art.152, as edificações de interesse social em áreas situadas nas XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX e XXII Regiões Administrativas, seguem o quadro abaixo.

ANEXO 5 – Quadro XIII

UNIDADES RESIDENCIAIS COM ÁREA ÚTIL	**VAGA POR UNIDADE**
Até 50m²	1:4
Maior que 50m² até 70m²	1:3
Maior que 70m² até 120m²	1:2
Maior que 120m²	1:1

FONTE: Decreto nº322/1976. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Lei Complementar nº 72 de 27 de julho de 2004 - PEU Campo Grande

Estacionamento e guarda de veículos

Trata desta matéria em seus artigos 62 a 64, definindo o seguinte:

- Locais para estacionamento poderão ser cobertos ou descobertos;

Número mínimo de vagas exigidas no Anexo V desta Lei Complementar:

EDIFICAÇÕES / ATIVIDADES	CRITÉRIOS
Unidade residencial de edificação multifamiliar ou mista	1 vaga / 3 unidades com área útil até 50 m^2 1 vaga / 2 unidades com área útil >50m^2 <70 m^2

FONTE: PEU Campo Grande – Lei nº 72 de 2004. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Lei Complementar nº 73 de 27 de julho de 2004 - PEU São Cristóvão

Estabelece em seu Anexo 6 - Estacionamento e guarda de veículos a seguinte proporção: unidade residencial de edificação multifamiliar ou mista: 1 vaga / unidade com área útil até 150m² e 2 vagas / unidade com área útil > 150m².

> Art. 42. Os locais para estacionamento poderão ser cobertos ou descobertos e poderão estar localizados em subsolo enterrado ou semi-enterrado, e em pavimentos computáveis das edificações, de acordo com o disposto nesta Lei Complementar.

Lei Complementar nº 97 de 10 de julho de 2009

Estabelece em seu artigo 5º, o número de vagas a ser atendidas varia com a faixa de renda de cada empreendimento, conforme abaixo.

- empreendimentos destinados à famílias de zero a três salários-mínimos: dispensadas de apresentar número mínimo de vagas para veículos;
- empreendimentos destinados à famílias com renda acima de seis e até dez salários-mínimos: proporção de uma vaga de estacionamento para cada quatro unidades residenciais.

Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 - (modificada pela LC nº 75 de 10 de fevereiro de 2005) – revogada

Esta lei dispensou os grupamentos destinados à HIS no que se refere à apresentação de um número mínimo de vagas para veículos, independente da renda.

3.5. **Cessão de lote destinado a equipamento urbano comunitário público[116]:**

Decreto nº 322 de 1976 (modificado pelo Decreto 25.701 de 2005) – para grupamento de edificações

Este decreto estabelece regras gerais para grupamentos; trata deste assunto em seus artigos nº 132, 133 e 134, e definindo o que entende por equipamento urbano comunitário público.

> Art.132 § 4 º. - Para os efeitos do disposto no caput deste artigo e no art. 134 são considerados equipamentos urbanos comunitários públicos, além daqueles destinados à Educação e Cultura, os que se destinam à Saúde, à Recreação, ao Lazer e aos Esportes, à Administração, ao Abastecimento, à Ação Social e à Segurança Pública.

Grupamentos com menos de 500 unidades residenciais, em terrenos de 10.000 m², devem ceder um lote destinado a equipamento urbano comunitário público, atendendo aos seguintes requisitos: (i) ter frente para logradouro público; (ii) ter forma retangular; (iii) ter áreas superiores a: 5% da área do terreno, quando este for menor ou igual a 30.000m² e 2% da área do terreno (com área mínima de 2.000m²), quando este for superior a 30.000m²; (iv) ter testada mínima de: 15m (quinze metros) quando sua área for inferior a 1.000m² (um mil metros quadrados), 20m (vinte metros) quando sua área for igual ou superior a 1.000m² (um mil metros quadrados) e inferior a 2000 m² (dois mil metros quadrados), 25m (vinte e cinco metros) quando a área for igual ou superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados); (v) ter aclividade ou declividade inferior a 10% (dez por cento) em pelo menos 50% (cinquenta por cento) da área total do lote; (vi) não ser atravessado por cursos d'água, valas, córregos e riachos. Este lote pode ser localizado em lote diferente do grupamento em uma distância máxima de 500km, comprovado pelo proprietário que o mesmo lhe pertence.

Grupamentos com 500 ou mais unidades residenciais deve ceder o lote e construir a escola, atendendo ao seguinte: (i) de 500 até 999 - uma escola nos padrões da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; (ii) 1.000 ou mais unidades residenciais -uma escola a cada 1.000 unidades, com área superior a 2% da área total do terreno (mínimo de 2.000m² e testada 25m);

---

[116] Denominação dada pelo Decreto Municipal nº322/1976.

> Art.133 § 1 º. - A obrigação de cessão gratuita de área e de construção e cessão gratuita de escola, de que trata este artigo, **se estende aos conjuntos integrados de grupamentos de edificações** projetados em áreas de **terrenos contínuas**, objeto de loteamento ou desmembramento e que, embora isoladamente apresentem menos de 500 (quinhentas) unidades residenciais, na sua totalidade ultrapassem esse limite (grifo nosso).

O art. 134 coloca que esta exigência poderá ser dispensada total ou parcialmente, sendo cedido outro tipo de equipamento urbano comunitário público por decisão do Prefeito, isto é, sob as prioridades estabelecidas pela Administração Municipal. Coloca ainda que a construção da escola pode se dar em outro local definido de acordo com as necessidades municipais, sendo que esta ação não desobriga da doação do terreno próximo ao grupamento.

Lei Complementar nº 97 de 10 de julho de 2009

Trata em seu artigo 6º sobre a destinação de doação de terreno e construção de escolas públicas, remetendo aos artigos 133 e 134 do Decreto nº 322/1976, e fixa valores que devem ser repassados ao poder público para investimento em escolas públicas, onde cabe à Secretaria Municipal de Educação a responsabilidade pela construção dessas Unidades Educacionais. Essa questão retira a obrigação de construção de equipamento público pelo empreendedor, revertendo em repasse de verba para este fim. Para isto, coloca diretrizes de como tal repasse deverá ser realizado.

> Art.6 § 1º Os valores oriundos das obrigações de construção e doação de escolas serão aplicados, prioritariamente, nas áreas carentes de equipamento de ensino, independentemente da localização do empreendimento que gerar a referida obrigação.

Os percentuais definidos para repasse são conforme a destinação de renda do empreendimento:

- Até 4 salários-mínimos: isentas;
- Acima de 4 até 6 salários-mínimos: meio por cento do custo total do empreendimento;
- Acima de 6 até 10 salários-mínimos: um por cento do custo total do empreendimento.

O Decreto nº 32.941/2009 aponta que os terrenos a serem doados podem ser localizados nos fundos do terreno. Ressalta, ainda, que foi apenas em 2013 quando o Decreto nº32.77/2013 definiu o que se entende por "custo total do empreendimento".

> Art. 1º Define-se como custo total para execução da obra, mais o custo do terreno onde se localiza o empreendimento, não sendo computado o valor destinado à comercialização, bem como, o custo decorrente de urbanização de logradouro público existente em que seja necessária a complementação da infraestrutura.

Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 - (modificada pela LC N.º 75 de 10 de fevereiro de 2005) – revogada

Não menciona regras para doação de terrenos ou construção de escolas públicas, ou outro equipamento.

4. **Unidade habitacional**

Nesta parte, serão verificadas as regras para as construções das unidades habitacionais, itens que avaliem a habitabilidade – como tamanho da residência, ventilação, iluminação, dimensionamento de cômodos –, e outros itens que influenciam diretamente na qualidade e salubridade da vida da população que irá morar nos empreendimentos habitacionais.

As legislações que tratam da produção habitacional para baixa renda não definem muitas regras. Por isso, para as construções não destinadas à baixa renda, existem parâmetros definidos pelo Decreto nº 322/1976, que remete em alguns casos ao Regulamento de Construções e Edificações – RCE de 1973.

Quando a Lei Complementar nº 40 de 1999 foi substituída pela Lei Complementar nº 97 de 2009, percebeu-se que a maior diferença constatada foi a de que esta nova legislação remete alguns parâmetros às regras estabelecidas no Plano Nacional de Habitação, ou seja, às regras estabelecidas pelo Ministério das Cidades de forma ampla, que mereceria um detalhamento municipal contemplando a realidade e condições específicas do município.

4.1. **Projeção horizontal**

Decreto nº 322 de 1976 (modificado pelo Decreto 25.701 de 2005) – para qualquer edificação

Define parâmetros em seu art. 88, no qual afirma que não estabelecer limites para as projeções horizontais, salvo os casos para os quais estabelece dimensão máxima da projeção horizontal[117] conforme quadro abaixo.

ANEXO 5 – Quadro XIV

TIPO DA EDIFICAÇÃO	TIPO DO PIV ou PV*	DIMENSÃO DA PROJEÇÃO HORIZONTAL
Residencial multifamiliar e mista	A e B	Quadrado de lado = 30m ou em um quadrilátero em que uma das dimensões poderá exceder a 30m até o máximo de 40m quando a outra dimensão for reduzida da mesma extensão.
Residencial multifamiliar e mista afastadas da divisa	Sem PIV ou PV	Quadrado de lado = 40 m ou 6 vezes o menor afastamento em relação às divisas ou a outra edificação no lote, quando essa medida for superior a 40 m.
Residencial multifamiliar e mista não afastadas da divisa	Sem PIV ou PV exceção: PIV como o afastamento dos fundos	Quadrado de lado = 40 m ou em um quadrilátero em que uma das dimensões poderá exceder de 40 m até a medida igual a 4,2 vezes a menor dimensão do afastamento em relação à divisa de fundos, quando essa medida for maior e desde que a outra dimensão seja reduzida na mesma extensão.
"§ 4.º - Excluem-se da proibição de que tratam os parágrafos anteriores os prismas de ventilação interiores destinados a ventilar exclusivamente instalações sanitárias (banheiros, WC)".		

Elaboração própria. FONTE: Decreto nº 322/1976. Prefeitura Municipal do rio de Janeiro, 2013.

*Prisma de Iluminação e Ventilação - PIV ou Prisma de Ventilação – PV

Os tipos de PIV e PV são de acordo com o artigo 139 do Regulamento de Construção e Edificação - RCE, que classifica os prismas de ventilação e iluminação pela face vertical das edificações, definidas das seguintes formas:

Tipo A – pelas paredes externas da edificação;

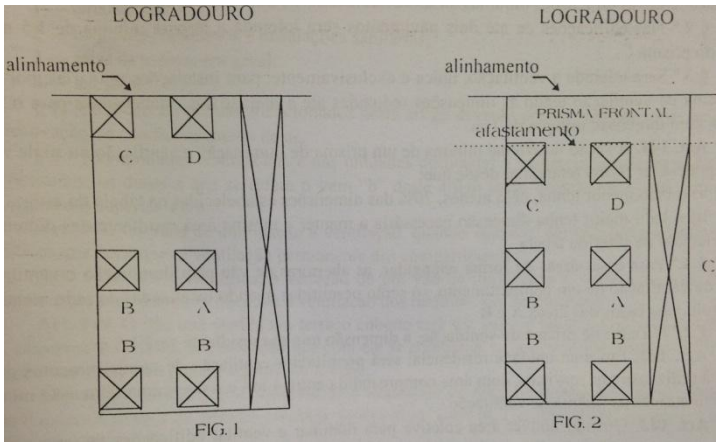
Tipo B – pelas paredes externas de edificações e pelas divisas do lote;

Tipo C – pelas paredes externas da edificação, divisa ou divisas do lote e linha de afastamento (quando existir);

[117] A projeção horizontal é a dimensão da projeção da edificação no solo, a qual deve ser inscrita dentro de um limite dado por um polígono, que será a sua máxima projeção horizontal.

Tipo D – pelas paredes da edificação e linha de afastamento (quando existir).

Ver desenho:



FONTE: RCE art.139. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

Lei Complementar nº 97 de 10 de julho de 2009

Em seu art. 5º dispensa as edificações de cumprir a dimensão máxima de projeção horizontal. Porém define que em "empreendimentos com mais de cinco pavimentos, a projeção máxima horizontal da edificação deverá estar inscrita num polígono de perímetro igual ou inferior a 150m".

Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 - (modificada pela LC N.º 75 de 10 de fevereiro de 2005) – revogada

Em seu art. 3º dispensa as edificações de cumprir a dimensão máxima de projeção horizontal.

4.2. Área mínima útil das unidades habitacionais

Decreto nº 322 de 1976 (modificado pelo Decreto 25.701 de 2005) – para qualquer edificação

Em seu art. 188, define uma área mínima útil das unidades residenciais (a de 30,00m²), e no quadro a seguir, mostramos a definição de por zona qual a área mínima útil deverá ser seguida.

ANEXO 5 – Quadro XI

ZONA	30 m²	50 m²	60 m²
ZR - 1			
ZR - 2		III, IV, VIII, IX, X, XII, XIII, XVI, XVIII, XIX, XX, XXIII, XXIV, XXVI Regiões Administrativas	V, VI Regiões Administrativas
ZR - 3		II, III, IV, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XX, XXIII, Regiões Administrativas	V, VI Regiões Administrativas
ZR - 4	X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI,XVII,XVIII, XIX, XX, XXVI Regiões Administrativas		
ZR - 5	I, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXV, XXVI Regiões Administrativas		
ZR - 6	XVII, XVIII, XIX, XXVI Regiões Administrativas		
CB-1	I, VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXV, XXVI Regiões Administrativas	III, IV, VIII, IX, XXIII, XXIV Regiões Administrativas	V, VI Regiões Administrativas
CB-2 CB-3	Todas as Regiões Administrativas		
ZI-1	I, VII, X, XI, XII, XIII, XVI, XIX Regiões Administrativas		
ZI-2	XI, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXII, XXV Regiões Administrativas		
ZT-1			IV, V, VI, XXIV Regiões Administrativas
ZT-2		XVIII, XIX, XX, XXIV, XXVI Regiões Administrativas	
AC-1 ZP	I, II Regiões Administrativas		
ZIC	VII Região Administrativa		

FONTE: decreto nº322/1976. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

LEGENDA:

ZR – Zona Residencial; ZT – Zona Turística; ZI – Zona Industrial; ZP – Zona Portuária

CB – Centro de Bairro; AC – Área Central; ZC – Zona de Indústria e Comércio

Lei complementar 73 de 27/07/04 - PEU São Cristóvão

Em seu art. 38, define uma área mínima útil para as unidades residenciais de 24m² para transformação de uso, e 30m² quando se tratar de novas construções.

> Art. 38 Parágrafo único. O disposto neste artigo não tem aplicação para o caso das edificações situadas nas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), cujos parâmetros construtivos serão definidos mediante legislação específica.

Lei Complementar nº 97 de 10 de julho de 2009

Em seu art. 3º define que a área será conforme orientações do Plano Nacional de Habitação do Governo Federal. Existe uma Cartilha com parâmetros produzida pela Caixa Econômica Federal – CEF que define parâmetros de área mínima útil, podendo ser esta o guia utilizado para a avaliação de projetos, uma vez que não ficou claro qual é este Plano e qual a área esta legislação se refere.

Nesta cartilha, a tipologia 1 - casa térrea deve seguir os seguintes parâmetros:

> • Compartimentos: Sala, cozinha, banheiro, circulação, 2 dormitórios e área externa com tanque e máquina • Área interna útil: 36,00m² (não computadas paredes e área de serviço).
>
> • Piso: Cerâmica esmaltada em todo a unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15mm.
>
> • Cobertura: Em telha cerâmica/concreto com forro ou de fibrocimento (espessura mínima de 5mm) com laje, sobre estrutura de madeira ou metálica. Portas internas em madeira.
>
> Admite-se porta metálica no acesso à unidade. Batente em aço ou madeira desde que possibilite a inversão do sentido de abertura das portas. Vão livre de 0,80 m x 2,10 m em todas as portas. Previsão de área de aproximação para abertura das portas (0,60 m interno e 0,30 m externo), maçanetas de alavanca a 1,00 m do piso.
>
> • Dimensões dos cômodos: Espaço livre de obstáculos em frente às portas de no mínimo 1,20 m. Deve ser possível inscrever, em todos os cômodos, o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 9050 (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos". (Cartilha CEF: "Minha Casa Minha Vida", sem data definida)

Nesta cartilha a tipologia 2 - apartamento deve seguir os seguintes parâmetros:

> • Compartimentos: sala / 1 dormitório para casal e 1 dormitório para duas pessoas / cozinha / área de serviço / banheiro.
>
> • Área interna útil: 39,00 m².
>
> • Piso: Cerâmica em toda a unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15mm. Cerâmica no hall e nas áreas de circulação internas. Cimentado alisado nas escadas.
>
> • Cobertura: Sobre laje, em telha cerâmica ou de fibrocimento (espessura mínima de 5 mm), com estrutura de madeira ou metálica. Admite-se laje inclinada desde que coberta com telhas.

> • Esquadrias: Portas internas em madeira. Admite-se porta metálica no acesso à unidade. Batente em aço ou madeira desde que possibilite a inversão do sentido de abertura das portas. Vão livre de 0,80 m x 2,10 m em todas as portas. Previsão de área de aproximação para abertura das portas (0,60 m interno e 0,30 m externo), maçanetas de alavanca a 1,00 m do piso.
>
> • Dimensões dos cômodos: Espaço livre de obstáculos em frente às portas de no mínimo 1,20 m. Deve ser possível inscrever, em todos os cômodos, o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 9050 (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos.
>
> • Pé-direito mínimo: 2,30 m nos banheiros e 2,50 m nos demais cômodos.
>
> • Instalações hidráulicas: Número de pontos definido.
>
> • Instalações elétricas: Número de pontos definido, especificação mínima de materiais.
>
> • Aquecimento solar/térmico: Instalação de kit completo – opcional.
>
> • Proteção de alvenaria externa: Piso de concreto com 0,50m de largura em todo o perímetro da construção". (Cartilha CEF: "Minha Casa Minha Vida", sem data definida)

Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 - (modificada pela LC nº 75 de 10 de fevereiro de 2005) – revogada

Não define área útil mínima para as unidades residenciais.

4.3. Gabarito das edificações

Lei Complementar nº 97 de 10 de julho de 2009

Em seu art. 3º define que para os empreendimentos destinados a famílias com renda de até dez salários-mínimos o número máximo de pavimentos por edificação é de cinco em qualquer zona, sobrepondo-se aos que forem menores e naquelas zonas nas quais o gabaritos permitido seja maior que 5 andares, pode utilizar o máximo estabelecido para elas.

Lei Complementar nº 40 de 20 de julho de 1999 - (modificada pela LC nº 75 de 10 de fevereiro de 2005) – revogada

Em seu art. 2º define que o número máximo de pavimentos por edificação é quatro em qualquer zona, excluindo-se um pavimento de acesso e uso comum, prevalecendo a legislação mais restritiva para o local.

4.4. Destinação de unidades adaptadas às necessidades especiais

O Decreto nº 30.912/2009, que regulamenta a LC nº 97/2009, define em seu art. 4º sobre as edificações destinadas aos idosos e deficientes. Estabelece que as unidades do pavimento térreo deverão atender preferencialmente este perfil de moradores, conforme o disposto na Lei 5014/09 e na NBR 9050 devendo estar detalhadas no projeto.

QUADRO RESUMO COM ARTIGOS SOBRE PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO DO SOLO E NORMAS EDILÍCIAS – DECRETO Nº322 DE 1976

	Nº pavimentos e altura edificação	**Área de projeção horizontal**	**Área Total das Edificações ATE***		**Afastamento frontal**		**Afastamento lateral**		**Afastamento de fundos**		**Afastamento entre duas ou mais edif. no mesmo lote**		**Nº de edificações no mesmo lote**	
			Afastada das divisas	**Não afastada das divisas**	**Afastada das divisas**	**Não afastada das divisas**	**Afastada das divisas**	**Não afastada das divisas**	**Afastada das divisas**	**Não afastada das divisas**	**Afastada das divisas**	**Não afastada das divisas**	**Afastada das divisas**	**Não afastada das divisas**
Edificações Residenciais Multifamiliares	**ARTS. 80, 81, 82**	**ART. 88**	**ART. 94**	**ART.97**	**ARTS. 100 101**	**ART. 100**	**ART. 106**	**ART. 107**	**ART. 106**	**ART. 108**	**ART . 109**	**ART. 110**	**ART. 122**	**ARTS. 123, 124**
Edificações Mistas	ARTS. 80, 81, 82, 84	ARTS. 88, 89	ART. 94	ART.97	ARTS. 100, 101, 102	ARTS. 100, 102	ART. 106	ART. 107	ART. 106	ART. 108	ART . 109	ART. 110	ART. 122	ARTS. 123, 124

FONTE: decreto nº322/1976. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013. (tabela em A3)

O QUADRO XVII possui os valores de “N”, que é utilizado para cálculo da ATE – DECRETO Nº322 DE 1976.

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	**ZR**						**CB**			**AC**		**ZI**		**ZT**		**ZP**	**ZIC**
I, II	-	-	5	-	3	-	5	6	8	6	8	3	-	-	-	6	-
III, IV, V, VI, VIII, IX, XIII, XXIV	1	5	5	-	2	-	5	6	8	-	-	-	-	5	2	-	-
VII, X, XI, XII XIII, XIV, XV	-	3	3	3	3	-	4	6	8	-	-	3	3	-	-	-	6
XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXV, XXVI	1	2	2	2	2	1	3	4	5	-	-	3	3	-	2	-	-

FONTE: decreto nº322/1976. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2013.

LEGENDA:

ZR – Zona Residencial; ZT – Zona Turística;

CB – Centro de Bairro; AC – Área Central;.

ZI – Zona Industrial; ZP – Zona Portuária;

ZIC – Zona de Indústria e Comércio

5. Incentivos fiscais atrelados à cadeia produtiva de HIS e procedimentos para aprovação dos empreendimentos na Prefeitura

5.1. Incentivos fiscais

As leis que regulam os incentivos fiscais ligados à produção habitacional são: a Lei nº 5066 e a Lei nº 5065, ambas de 10 de julho de 2009. Além disso o Decreto nº. 32040 de 24 de março de 2010 também as regulamenta.

Lei nº 5.066, de 10 de julho de 2009

Esta lei concede remissão de créditos tributários do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU para imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social, nos casos que especifica, cuja isenção é válida para as Áreas de Planejamento 1 e 3.

> Art. 1º Ficam remitidos os créditos tributários do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU vencidos até a data de publicação da presente Lei, inscritos ou não em dívida ativa, relativos a imóveis localizados nas Áreas de Planejamento AP-1 e AP-3, especificadas na Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992. Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, que venham a ser convertidos em residências integrantes de empreendimentos habitacionais de interesse social, observado o disposto no art. 2º.
>
> Parágrafo único. Para efeito de aplicação desta Lei, entendem-se por empreendimentos habitacionais de interesse social aqueles expressamente reconhecidos pela Secretaria Municipal de Habitação como inseridos na política habitacional municipal, estadual e federal, destinados à população com renda de até dez salários mínimos.

Os requisitos para concessão desta remissão, definidos no art. 2º, são:

- empreendimento comercializado para famílias enquadradas nos critérios dos Programas de Habitação de Interesse Social;
- empreendimento qeu possua parecer técnico conclusivo, expedido pela SMH, comprovando o enquadramento nos critérios do Programa de Habitação de Interesse Social;
- empreendimento comr habite-se expedido pelo órgão competente.

Lei nº 5.065, de 10 de julho de 2009

Esta lei estabelece incentivos fiscais relativos ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza–ISS para construção e reforma no caso de empreendimentos

habitacionais de interesse social[118] e de arrendamento residencial vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal, da seguinte forma:

- empreendimentos destinados às famílias com renda igual ou inferior a seis salários-mínimos – isenção de ISS;
- empreendimentos destinados às famílias com renda superior a seis salários-mínimos até dez salários-mínimos – redução de 50% de ISS.

> Art. 2º O valor do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza–ISS objeto da isenção ou da redução de que trata o art. 1º não poderá ser incluído no custo final da obra a ser financiado ao mutuário.

A isenção do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos, Realizada Inter Vivos, por Ato Oneroso–ITBI na aquisição dos imóveis, pertencente aos empreendimentos habitacionais de interesse social, são válidos para a primeira transmissão ao mutuário nas seguintes condições:

- empreendimentos destinados às famílias com renda igual ou inferior a seis salários-mínimos – isenção de ISS;
- empreendimentos destinados às famílias com renda superior a seis salários-mínimos até dez salários-mínimos – redução de 50% de ISS.

Esta lei revoga a Lei nº 3.486, de 26 de dezembro de 2002, que estabelecia a isenção total do ISS, para empreendimentos habitacionais de interesse social beneficiados pela Lei Complementar nº 40/1999.

Decreto nº 32.040 de 24 de março de 2010

Este decreto define remissão dos créditos tributários de IPTU até 2009 dos imóveis localizados na AP-1 e AP-3 "desde que referidos imóveis venham a ser convertidos em residências integrantes de empreendimentos habitacionais de interesse social" atendendo aos seguintes requisitos:

- ser reconhecido pela SMH, como inseridos na política habitacional municipal, estadual e federal e destinados à população com renda de até dez salários-mínimos;

[118] Para efeitos desta lei entende-se como empreendimento habitacional de interesse social de arrendamento residencial aqueles reconhecidos pela Secretaria Municipal de Habitação e destinados a famílias com até dez salários-mínimos. Conforme art. 4º da referida lei.

- comprovar comercialização para famílias enquadradas nos critérios dos Programas de Habitação de Interesse Social;
- ter o "habite-se" expedido pelo órgão competente;
- ter o parecer técnico conclusivo da SMH, comprovando o enquadramento do projeto nos critérios do Programa de Habitação de Interesse Social.

O pedido de remissão deve ser formulado junto Coordenadoria do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, da Secretaria Municipal de Fazenda.

Resolução SMF nº 2.615 de 11 de maio de 2010

Define os documentos necessários ao exame do pedido de concessão da remissão do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana de que trata a Lei nº 5.066, de 10 de julho de 2009.

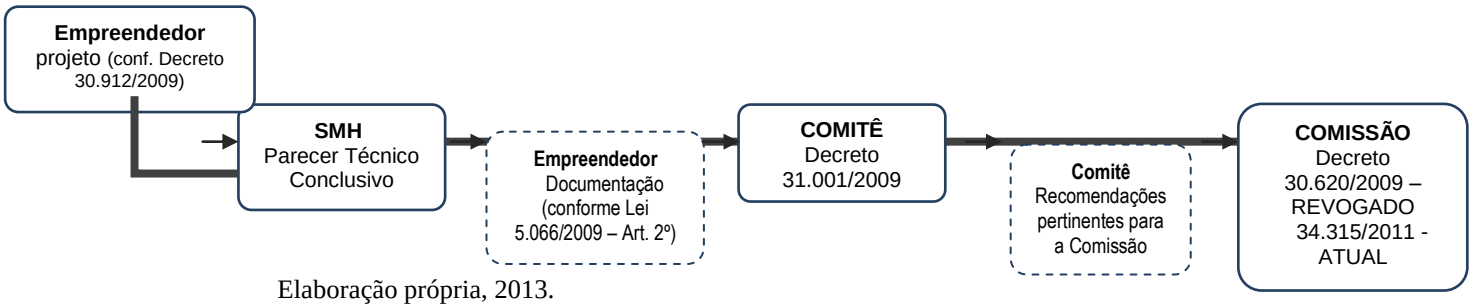
Decreto nº 33.642 de 6 de abril de 2011

Estabelece que só serão beneficiados pelas Leis nº97/2009, nº5.065/2009 e nº5.066/2009 os empreendimentos nos quais 70% ou mais das suas unidades residenciais atendam ao valor máximo de aquisição ou venda definido pelo Gov. Federal. As unidades que forem comercializadas para famílias com renda superior a 10 salários-mínimos não poderão usufruir dos benefícios e deverão ser retiradas dos cálculos de isenção dos impostos das referidas leis.

Decreto nº 36.462 de 26 de novembro de 2012

Altera a redação dos arts. 4º e 5º do Decreto nº 32.040, de 24 de março de 2010, que regulamenta a Lei nº 5.066, de 10 de julho de 2009, aumentando em um ano o prazo para apresentação dos documentos comprobatórios que exige no referido decreto e leis.

5.2. **Procedimentos para aprovação na Prefeitura**



Elaboração própria, 2013.

Decreto n°. 30.620 de 22 de abril de 2009 – REVOGADO PELO DECRETO nº 34.315/2011

Constitui Comissão para análise e aprovação dos projetos incluídos no Plano Nacional de Habitação - "Minha Casa, Minha Vida".

Art. 2° A Comissão será composta por representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU, Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC, Secretaria Municipal de Habitação - SMH, Secretaria Municipal de Obras - SMO, através da Subsecretaria de Gestão de Bacias Hidrográficas e coordenado pelo primeiro.

Decreto n.º 30.912 de 27 de julho de 2009

Regulamenta a LC nº 97/2009, trata do processo de licenciamento e condicionantes do projeto, cita o nome dos órgãos responsáveis, assim como, quais decretos, resoluções, e outros procedimentos que devem ser seguidos, com o foco na inserção do empreendimento no entorno e no meio ambiente.

Regulamenta o art. 8º da Lei Complementar 097/2009 e :

> (...) diretrizes e condições relativas a:
>
> I – aprovação de projetos e licenciamento de obras;
>
> II – integração à morfologia do entorno;
>
> III – áreas comuns do grupamento;
>
> IV - lotes destinados a equipamentos urbanos e comunitários públicos;

V – outras não previstas nesta Lei Complementar".

Sobre a questão do meio ambiente define em seu art.13:

"Art. 13. Os projetos que se beneficiem da Lei Complementar 97/09 serão objeto de Licenciamento Ambiental Simplificado.

§ 1.º Entende-se por Licença Ambiental Simplificada o procedimento, que estabelece em uma única licença as condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental, que deverão ser obedecidas para instalar e ampliar empreendimentos habitacionais de interesse social.

§ 2.º Não será aplicado o procedimento ambiental simplificado quando o licenciamento estiver enquadrado nos casos elencados no artigo 8° da Res. CONAMA 412/2009".

Decreto n.° 31.001 de 17 de agosto de 2009

Constitui Comitê para analisar e consolidar estudos tendo por objetivo o planejamento de políticas urbana e habitacional do Município do Rio de Janeiro. Define em seu art. 2.º que o Comitê será composto pelos titulares do Gabinete do Prefeito, e das Secretarias Municipais de Obras e Conservação, de Habitação, de Urbanismo, de Transportes e de Meio Ambiente, sob a coordenação do primeiro. Este recebe as propostas com o parecer conclusivo da Secretaria Municipal de Habitação – SMH, atuando anteriormente à Comissão formada pelo Decreto nº 30.620/09.

Decreto nº 32.555 de 20 de julho de 2010

Estabelece normas para o licenciamento da rede de esgoto, do projeto até o habite-se, e assim como os demais licenciamentos previstos, pode licenciado apenas no momento do habite-se.

Decreto nº 34.300 de 16 de agosto de 2011

Cria Comissão de Avaliação de Impacto Urbanístico dos Empreendimentos Minha Casa Minha Vida na Área de Planejamento 5. Em seu art.2.° define que as propostas de empreendimentos ficam condicionadas à avaliação prévia da Comissão, que se reunirá ordinariamente uma vez por semana. Define em seu art.4º a composição desta comissão:

- Dois representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU - COORDENAÇÃO;
- Um representante da Secretaria Municipal de Habitação – SMH;
- Um representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC;
- Um representante da Secretaria Municipal de Educação – SME;
- Um representante da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil – SMSDC;
- Um representante da Secretaria Municipal de Transportes – SMTR, através da Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro – CET-RIO.

> art.4º §3.º A Comissão funcionará permanentemente na Coordenadoria de Licenciamento de Empreendimentos vinculados à Política Habitacional da Secretaria Municipal de Urbanismo.

Decreto nº 34.315 de 19 de agosto de 2011

Cria Grupo de Análise de Empreendimentos para avaliação da viabilidade dos projetos incluídos no Plano Nacional de Habitação - "Minha Casa, Minha Vida". Este grupo foi criado visando a agilidade nas aprovações dos empreendimentos.

> Art1º (...) no caso de projetos a serem viabilizados com recursos do FAR - Fundo de Arrendamento Residencial, elaborar estudo dos empreendimentos e emitir o Relatório de Viabilidade" (com exceção da AP-5 que será regulado pela comissão do decreto 34.300/2011)

Em seu art.2.° define sua composição:

- Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU, que o coordenará;
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC;
- Secretaria Municipal de Habitação – SMH;
- Secretaria Municipal de Obras – SMO;
- Secretaria Municipal de Assistência Social;
- Secretaria Municipal de Educação;
- Secretaria Municipal de Saúde;
- Secretaria Municipal da Casa Civil; e
- Secretaria Municipal de Transportes.

Decreto nº 36.348 de 19 de outubro de 2012

Cria Grupo de Análise de Empreendimentos para avaliação da viabilidade dos projetos incluídos no Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, sua composição é definida no art.2º, conforme abaixo:

> Art. 2.o O Grupo será composto por representantes das seguintes Secretarias:
>
> I. Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU, que o coordenará;
> II. Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC;
> III. Secretaria Municipal de Habitação – SMH;
> IV. Secretaria Municipal de Obras – SMO;
> V. Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS;
> VI. Secretaria Municipal de Educação - SME;
> VII. Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil - SMSDC;
> VIII. Secretaria Municipal da Casa Civil - CVL; e
> IX. Secretaria Municipal de Transportes – SMTR.

6. Conclusão

A legislação do município do Rio de Janeiro não foi modificada especificamente para se adaptar ao Programa Minha Casa Minha Vida; as leis específicas que regulamentam o processo de produção habitacional no município sofreram pequenas modificações, porém são leis que não especificam muitas regras, remetendo os empreendimentos à aprovação de uma comissão de avaliação que se baseia nas regras estabelecidas nacionaslmente e pela Caixa Econômica Federal.

As modificações nas leis de política urbana como o Plano Diretor e seus "instrumentos", como são chamadas as legislações complementares, fazem parte de um processo de atualização da legislação municipal defasada que ainda está em vigor. No entanto, como a maior parte das leis relacionadas ao desenvolvimento urbano e moradia, as leis principais estabelecem princípios e diretrizes muito amplas e não regulamentam instrumentos e parâmetros, remetendo sempre a leis específicas que podem ser aprovadas apenas quando existir interesse em sua utilização e aplicação.

No caso dos empreendimentos do PMCMV, a avaliação do enquadramento às regras fica submetida a pessoas que fazem parte das comissões e comitês que estão descolados dos processos pelos quais o restante dos projetos habitacionais precisam passar.

Sendo assim, conclui-se que a lei permite "manobras" de acordo com cada situação, e não estabelece por si só beneficios aos empreendedores, mas também não os coibe.

Este fato é percebido pela dificuldade em fazer uma leitura única da política habitacional através das regras estabelecidas em sua legislação, uma vez que é fragmentada em diversos pequenos decretos que são revogados e recriados conforme a conjuntura.

As leis do município possuem princípios que buscam garantia do Direito à Cidade, da função social da propriedade, Direito à Moradia de qualidade, entre outros princípios progressistas que estão presentes nas lutas por reforma urbana e que entraram nos marcos regulatórios como, por exemplo, na Lei do Estatuto da Cidade. Por outro lado, na sua maioria, essas leis não regulamentam, o que as tornam pouco aplicáveis e deixando que sejam definidos conforme interesses políticos da gestão que estiver em vigência.

ANEXO 6 – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE QUEIMADOS

A legislação urbanística do município de Queimados é composta basicamente por: Plano Diretor (Lei Complementar 35/06), Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo[119] (Lei Complementar 64/13), Código de Obras (Lei Complementar 007/99), Código de Posturas (Lei Complementar 008/99) e Lei Orgânica do Município (001/93). O Plano Local de Habitação de Interesse Social foi aprovado em meados de junho, mas a Prefeitura ainda não conseguiu disponibilizá-lo para a pesquisa, pois o arquivo digital está com a empresa consultora. O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social ainda não foi aprovado.

Para facilitar a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), exclusivamente para as faixas de renda de 0 a 3 salários-mínimos, o município sancionou as seguintes leis complementares modificando parâmetros determinados pela legislação vigente: lei complementar 40/09, Lei complementar 41/09 e lei complementar 43/09.

Embora o PMCMV não seja mencionado, a pesquisa compreendeu que a sanção das leis complementares 42/09, 49/10, 50/10 e 61/12 também estão relacionadas à implementação do Programa.

A Prefeitura de Queimados se orgulha de ter modificado sua legislação para agilizar a implementação do PMCMV na mesma semana que o Programa foi lançado. Segundo o Secretário de Urbanismo, as leis complementares 40/09, 41/09 e 43/09 eram para ser uma única lei, a 040. Porém, pela correria para aprovar (de sábado para terça), em função da pressão do Prefeito, tiveram que dividí-la em três leis. A primeira empresa interessada em atuar no município de Queimados foi a Bairro Novo (da Odebrecht), indicada pela Caixa Econômica Federal (CEF), por ter tido um projeto premiado (que consta na cartilha do PMCMV da CEF).

Esta empresa apontou alguns terrenos que tinha interesse em comprar e, a partir das opções, segundo o Secretário de Urbanismo, a Prefeitura estudou em qual área seria melhor para a cidade a implantação do empreendimento, avaliando expansão urbana, infraestrutura, etc. Após a negociação, o zoneamento do terreno foi modificado,

[119] O Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo foi sancionado em 2013 com o objetivo de regularizar os diferentes zoneamentos mencionados nas outras leis e estabelecer em uma única lei os alinhamentos e afastamentos, índices de coeficiente de aproveitamento, de taxa de ocupação, de outorga onerosa do direito de construir, de área permeável e de compensação ambiental.

se transformando em Zona Especial de Interesse Social (ZIS) no Plano Diretor, para viabilizar o empreendimento. Uma vez acordado, a Bairro Novo efetivou a compra do terreno.

Nesta mesma revisão do Plano Diretor, foram delimitadas outras duas ZIS, visando atender o PMCMV. Em seguida, sancionaram as leis complementares mencionadas acima.

1. **Gestão Urbana – princípios e diretrizes sobre habitação e instrumentos do estatuto**

Lei Orgânica do Município de Queimados (23 De Outubro De 1993)

Legisla sobre a administração do município no que diz respeito a todas as competências a ele designadas, administração pública, serviços públicos, organização dos poderes municipais, Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, Bens Municipais, das Obras e Serviços Públicos, Ordem Econômica e Social.

No Capítulo III- Da Política Urbana-, a lei estipula os objetivos básicos da política urbana (art. 140) e define que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que será conduzido pelo Município abrangendo a totalidade de seu território e deverá ser complementado pela Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo, pelo Código de Posturas e pelo Código de Obras. As diretrizes do PD estão definidas no § 1º do art. 141, conforme segue abaixo.

> Art. 140 - A política urbana do Município tem como objetivos básicos.
> I - garantir acesso à moradia, ao transporte público, ao saneamento básico, à energia elétrica, à iluminação pública, à saúde, ao lazer, à educação, à cultura, à segurança, à coleta de lixo, ao abastecimento de água e manutenção das vias de circulação,
> II - preservar o patrimônio ambiental e cultural;
> III - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, através de um Plano Diretor, que estabeleça parâmetros urbanísticos básicos;
> IV - promover o desenvolvimento urbano, através de normas compatíveis com as estaduais e federais, preservando sempre os interesses do Município;
> V - delimitar zonas industriais e nelas estimular a instalação de empresas;
> VI - exercer seu poder de polícia urbanística, especialmente quanto ao controle de loteamento, licenciamento e fiscalização de obras em geral.
>
> Art. 141 - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
> § 1º- O Plano Diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento, que será conduzido pelo Município abrangendo a totalidade de seu território e contendo as seguintes diretrizes:

> I - conservar os bens e valores históricos, culturais, paisagísticos, arquitetônicos, arqueológicos e turísticos;
> II - considerar todos os setores da estrutura urbana, no seu aspecto físico e funcional, correlacionando-os com as áreas rurais e áreas aderentes verdes;
> III - urbanizar áreas habitadas não urbanizadas a fim de que sejam alcançados os objetivos da função social da cidade; .
> IV - adequar o direito de construir às normas urbanísticas e aos interesses sociais;
> V - garantir mecanismos que efetivem a participação de entidades comunitárias no processo de planejamento e desenvolvimento urbano.

A lei orgânica define que para cumprir a função social determinada no art. 144 –"O exercício do direito de propriedade atenderá a função social quando condicionado às funções sociais da cidade e à ordenação desta, expressa no Plano Diretor", quando necessário, deverão ser adotadas medidas para: "a) justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização; b) prevenção e correção das distorções da valorização da propriedade; c) regularização fundiária de áreas ocupadas por populações de baixa renda."

No que diz respeito aos instrumentos urbanísticos, o art. 145 menciona que, mediante lei específica para área incluída no PD, poderão ser acionados o parcelamento ou edificação compulsória, imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e- desapropriação, com pagamento mediante título da dívida pública. Além destes, o art. 146 arrola outros instrumentos para o cumprimento da política de desenvolvimento urbano, além do Plano Diretor:

> I - instrumentos tributários e financeiros:
> a) imposto predial e territorial urbano diferenciado por zonas ou outros critérios de ocupação e uso do solo;
> b) taxas e tarifas diferenciadas por zona;
> c) contribuições de melhoria;
> d) incentivos fiscais;
> e) fundos destinados aos desenvolvimentos urbanos
> II - institutos jurídicos:
> a) discriminação de terras públicas;
> b) desapropriação;
> c) parcelamento ou edificação compulsórios;
> d) medidas de proteção ao meio-ambiente combate à poluição;
> e) servidão administrativa;
> f) tombamento de imóveis;
> g) cessão ou concessão de uso.

Conforme o art. 147, "No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará meios para I - urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda; II - participação das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução de problemas, planos, programas e projetos que, lhes sejam concernentes; III - preservação de áreas de atividade agrícola e pecuária; IV - preservação, proteção e recuperação do

meio-ambiente; V - criação de áreas de especial interesse urbanístico, ambiental, de lazer e de utilidade pública; VI - utilização racional do território e dos recursos naturais mediante controle da implantação e funcionamento de atividades industriais, comerciais e viárias.".

Há nesta lei um capítulo (XI) sobre a Política do Meio Ambiente que já prevê a criação de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (art. 194).

O capítulo XIII- Da Política de Habitação Popular- estabelece algumas normas a serem seguidas pela Municipalidade quando o loteador não tiver completado as obras de infraestrutura mínima para a ocupação até a data da publicação desta lei (art. 199). Ainda neste capítulo, o art. 200 determina que "O Município estabelecerá meios para o incentivo à construção de habitações populares, eliminando empecilhos burocráticos e otimizando soluções econômicas.", como assumir os projetos de engenharia para a construção de casas populares com até 65m² e seus projetos de legalização.

Plano Diretor - Lei Complementar n° 035/06, de 21 de Dezembro de 2006

O Plano Diretor (PD) de Queimados foi elaborado com a assessoria da Fundação Don Cintra e define diretrizes para as políticas urbanas, regulamenta o Estatuto da Cidade e estabelece um macrozoneamento que classifica e orienta a ocupação do território municipal.

Conforme ressaltou o diagnóstico do PLHIS (2012), o PD enfatiza o desenvolvimento econômico, sendo a grande parte do município assinalada por Zonas Especiais de Negócios de Queimados (ZENQ), cujos objetivos estratégicos preveem geração de emprego e renda e controle dos impactos sociais e ambientais. Para a população de baixa renda, são demarcadas três Zonas Especiais de Interesse Social (ZIS), abrangendo uma área relativamente pequena.

Segundo observado pelo PLHIS (2013), embora o PD faça referência a populações rurais que habitariam duas ZENQs na periferia norte e sul da cidade, nenhuma área é definida como rural, nem há qualquer menção sobre um perímetro urbano. Nos dados do IBGE, toda a população foi considerada urbana, inclusive na Contagem da População de 2007 e no censo de 2010.

Entre os objetivos gerais do PD estão, no art. 5, a redução das desigualdades sociais e a inserção territorial (inciso I), a garantia da função social da propriedade –

“Garantir a função social da propriedade, sujeita às exigências fundamentais do parcelamento, da ocupação e do uso do solo e da preservação do patrimônio ambiental e cultural expressas neste Plano Diretor e legislação complementar” (inciso II) e a gestão democrática por meio da participação popular -“estimular a efetiva participação social na gestão municipal e em especial no sistema municipal de planejamento e controle ambiental e urbano” (inciso IX).

Dentre os “Objetivos Estratégicos para o Município”, no art. 6, inciso I, está “Induzir a estruturação do processo de urbanização de forma compacta e racional, aproveitando a disponibilidade, a centralidade e a potencialidade de terrenos dotados de infraestrutura, em conformidade com os vetores adequados de expansão urbana.”

Habitação de Interesse Social aparece como uma das vertentes estratégicas do município, bem como a sua integração à Região Metropolitana através da consolidação da sua localização estratégica de proximidade com o Porto de Sepetiba e como referência na preservação ambiental através da criação e preservação de corredores ecológicos.

Outra questão importante tratada no Plano Diretor, no que diz respeito à política habitacional, seria a sua integração à política ambiental, através do projeto de arborização urbana, junto a áreas de assentamentos habitacionais de baixa renda. Portanto, a lei trata diretamente da democratização do acesso aos instrumentos de amenização climática e paisagística para as populações de baixa renda.

No Título III - de Ordenamento Territorial das Políticas Municipais-, Capítulo II - Políticas Sociais-, há uma seção exclusiva para a Política de Habitação de Interesse Social (seção IV). Nesta seção, são tratadas a forma de gestão da política habitacional, orientando a participação dos moradores e de representantes de instituições relevantes para a área (art. 26), assim como incentivadas as parcerias publico/privada para a construção e acesso às unidades habitacionais. De forma genérica, a lei estabelece diretrizes da política habitacional dando destaque aos instrumentos de criação de ZEIS e tratando diretamente da estrutura burocrática e institucional do município na questão habitacional.

Em relação à garantia do direito à moradia e terra urbana, na política habitacional de interesse social (art.24), são estabelecidas como diretrizes: “garantir o acesso à moradia digna para camadas de baixa renda da população” (inciso I), “garantir recursos financeiros municipais para atender aos programas habitacionais de interesse social” (inciso IV), “garantir reserva de terrenos para o assentamento planejado de

empreendimentos habitacionais de interesse social destinados a receber moradias remanejadas de áreas de risco, de interesse ambiental ou de interesse urbanístico (inciso V)" e "Promover a integração urbana de conjuntos habitacionais populares" (inciso VII) (SANTOS JR; MONTANDON, 2011).

A Lei dispõe as condições para remoção de famílias de áreas de risco (art. 24, inciso XII) e determina quais seriam as áreas sujeitas à remoção (art. 25), tendo um grande apelo para a preservação ambiental, principalmente áreas com risco de deslizamentos, entorno de ambientes lacustres e margens de rios. A preservação ambiental se coloca como principal foco, dando assim ao poder público a prerrogativa de executar remoções sempre quando este avaliar que estas áreas correm riscos ou são de interesse ambiental e urbanístico.

Embora o inciso V do art. 24 do Plano Diretor defina como uma das diretrizes da Política Habitacional de Interesse Social do Município "Garantir reserva de terrenos para o assentamento planejado de empreendimentos habitacionais de interesse social destinados a receber moradias remanejadas de áreas de risco, de interesse ambiental ou de interesse urbanístico", em conversa com o Secretário de Urbanismo, ele afirmou que o município não possui um banco de terras. O procedimento tem sido, segundo ele, a transformação de áreas em ZIS de acordo com a demanda para a construção de empreendimentos de HIS.

No que diz respeito à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, ainda nesta seção, são definidas as seguintes diretrizes "criar e implantar Programa Municipal de Regularização Fundiária, em especial em Zonas Especiais de Interesse Social, nos termos desta Lei" (inciso VIII) e "promover convênios com Cartórios de Registro de Imóveis, que garantam as averbações das construções da população de baixa renda" (inciso IX) (SANTOS JR; MONTANDON, 2011) .

O Plano Diretor estabelece, sob a Seção I- Das Zonas Especiais de Interesse Social- do capítulo III, no art. 60, que "Para efeito da regularização fundiária, os lotes com áreas inferiores a 200m² somente receberão titulação coletiva". Embora este artigo não tenha sido revogado pelo Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (lei complementar 64/13), o lote mínimo para Zona de Interesse Social foi reduzido para 150m². Na legislação específica para o Programa Minha Casa Minha Vida, foi eliminado qualquer parâmetro de lote mínimo, conforme art. 7 da lei complementar 43/09.

Quando consultado, o Secretário de Urbanismo disse que ainda não houve titulação coletiva, pois o processo de regularização fundiária ainda está no início. A Prefeitura de Queimados estabeleceu um acordo com o Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) para a realização da regularização fundiária dos assentamentos irregulares do município.

Em seu artigo 27, o PD trata diretamente da proibição do poder público municipal em ofertar gratuitamente acesso à moradia construída com recursos públicos municipais. Ainda na mesma seção, o art. 28 cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), vinculado ao FNHIS, tendo o Conselho da Cidade de Queimados a prerrogativa de gerenciar este fundo.

No Capítulo III – Das Zonas Especiais- do mesmo Título, o Plano Diretor determina que as Zonas Especiais de Interesse Social (ZIS) "são aquelas destinadas aos usos de interesse social, em especial de habitações de interesse social" (art. 57). O art. 59 aponta que as ZIS "terão prioridade para ações de regularização fundiária e urbanística, de urbanização e acesso à infra-estrutura urbana de qualidade bem como para a implantação equipamentos sociais de interesse comunitário, tais como creche, praça de esporte e lazer e centro comunitário." Também fica determinado, no art. 61, que a área de construção mínima permitida por unidade de moradia popular realizada com recursos públicos de qualquer nivel de governo no município será de 50m². Contudo, apesar das unidades habitacionais produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida serem menores que o limite estabelecido, nenhuma lei complementar sancionada para otimizar a implementação do PMCMV altera este artigo. As diretrizes para intervenção nas ZIS constam no Anexo VI e serão apresentadas no item sobre zoneamento.

Conforme dados apresentados na Proposta Metodológica do PLHIS (2013), 28% das famílias de Queimados têm renda familiar até 2 salários-mínimos e com a inclusão dos sem rendimento, esse percentual sobe para 36%. Sobre a carência de infraestrutura, quase 33% dos domicílios não têm ligação com rede de abastecimento de água. No entanto, as ZIS ocupam uma área muito pequena do território e o PD não prevê a criação de ZIS em áreas vazias. Além disso, não é demarcada nenhuma área dotada de infraestrutura para fins de habitação popular.

Quanto à questão da mobilidade, o PD, em seu artigo 41, trata diretamente da integração do transporte municipal com o transporte metropolitano.

Os artigos 75 até o 80 do PD tratam diretamente da necessidade de Estudos de Impactos de Vizinhança (EIV) para grandes empreendimentos. Grande parte dos Conjuntos ou Condomínios do PMCMV se enquadra nos parâmetros estabelecidos por estes artigos e deveriam seguir uma série de normas urbanísticas. No entanto, segundo o secretário de Urbanismo e Meio Ambiente, não foi exigida a elaboração de EIV para nenhum empreendimento do Minha Casa Minha Vida. Embora as Zonas de Interesse Social constituam áreas alvo para "Projetos e Programas de Operação Urbana", conforme art. 88, esta diretriz ainda não foi colocada em prática.

Em seu artigo 97 o PD trata diretamente do Sistema de Planejamento Territorial Urbano e Ambiental, sendo este um dos responsáveis pela implantação de projetos de HIS no município de Queimados.

Conselho da Cidade de Queimados - CONCIQ

O art. 98 do PD define as atribuições do Conselho da Cidade de Queimados relativas à sua participação no sistema de planejamento territorial urbano e ambiental, além daquelas dispostas na Lei Municipal n. 775/06 de 23 de maio de 2006. Entre elas, está "IV - Participar da gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e deliberar sobre a aplicação dos seus recursos, conforme o disposto no Art. 29 desta Lei"e deliberar sobre a conscessão de serviços relativos ao saneamento ambiental, com apoio de audiências públicas e do Plano Diretor e Planos Municipais Setoriais (inciso III).

Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

O Plano Diretor em seu art. 28 cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, no âmbito do órgão municipal competente de urbanismo, para implementar a Política Municipal de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, bem como recursos onerosos, inclusive os do FGTS, e linhas de crédito de outras fontes, conforme disposições da Lei Federal nº. 11.124, de 16 de junho de 2005.

O município de Queimados também assinou o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o que possibilitou a disponibilização de recursos para os programas habitacionais e de urbanização. No entanto, embora o Fundo esteja previsto no PD, a Secretaria de Habitação e Obras alega

que o Fundo não foi regulamentado e por isso ainda não possui recursos disponibilizados no PPA de 2012 a 2015 (Diagnóstico PLHIS, 2012).

Conforme apontado pelo Diagnóstico do PLHIS (2012), pelo perfil dos municípios do IBGE, em 2009 o município criou o Conselho Municipal de Habitação, de caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador e com representação paritária no conselho. Contudo, este não tem se reunido nos últimos tempos.

Política fundiária

- Parcelamento, uso e edificação compulsórios

A Lei orgânica municipal de Queimados, de 23 de outubro de 1993, no art. 145, estabelece que

> O Município poderá, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - parcelamento ou edificação compulsória;
> II - imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III - desapropriação, com pagamento mediante título da dívida pública de emissão aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenizações os juros legais.

No Plano Diretor, sob o Título V – Dos Instrumentos Urbanísticos-, Capítulo III – "Do Parcelamento, Edificação e Urbanização Compulsória e de Consórcio Imobiliário" -, o art. 85 prevê este instrumento, definindo as zonas e áreas de terrenos passíveis de aplicação deste instrumento e procedimento a ser adotado:

> Ficam sujeitas a parcelamento, edificação e utilização compulsória, à incidência do imposto territorial progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública, nos termos do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal, dos artigos 5º a 8º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e do artigo 145 da Lei Orgânica Municipal, as seguintes áreas:
> I - Lotes ou glebas não edificados, subutilizados e não utilizados, localizados na Zona de Ocupação Preferencial, com área superior a 2.000 m2 (dois mil metros quadrados);
> II - Terrenos situados nas Zonas Especiais de Interesse Social – Z.I.S. com área superior a 700m² (setecentos metros quadrados).
> Parágrafo único - O proprietário, uma vez notificado pela Prefeitura da determinação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória de seu imóvel, poderá propor o estabelecimento de Consórcio Imobiliário com o Poder Executivo Municipal, para viabilizar o plano de urbanização.

Contudo, este instrumento ainda não foi aplicado.

IPTU progressivo

Conforme demonstrado acima, o art. 145 da lei orgânica já previa a utilização do instrumento do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo. No Plano Diretor, sob Título V, Capítulo VI – Do Imposto Territorial Progressivo e das Isenções de Impostos-, o art. 90 prevê este instrumento, definindo as alíquotas a serem implementadas nos tempos determinados. Sua regulamentação ainda está sendo gestada e não conseguiu ser aprovada no Código de Zoneamento, em função da Prefeitura ter receios em relação à renúncia de receitas, segundo o Secretário de Urbanismo. Antes de regulamentarem este instrumento, criarão uma planta de valores das terras.

> Ficam estabelecidas a periodicidade e as seguintes alíquotas progressivas do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, nos termos do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal, do artigo 7º da Lei 10.257, 10.7.2001 – Estatuto da Cidade e do artigo 145 da Lei Orgânica Municipal, a incidirem sobre os imóveis vazios, subutilizados, ou não utilizados:
> I - No primeiro ano, 5% (cinco por cento);
> II - No segundo ano, 10% (dez por cento);
> III - A partir do terceiro ano, 15% (quinze por cento).
> Parágrafo único - A aplicação da alíquota progressiva de que trata este artigo será suspensa, imediatamente, a partir da data em que seja iniciado o processo administrativo de parcelamento ou de edificação, mediante prévia licença municipal, sendo restabelecida, retroativamente, à data em que foi suspensa, em caso de fraude ou interrupção, sem motivo justo, da obra ou parcelamento.

Uso do direito de preempção vinculado à política habitacional

No Plano Diretor, sob o Título V e Capítulo VII – Do Direito de Preempção, os arts. 94 e 95 preveem o instrumento de direito de preempção, definindo as zonas aplicáveis e os procedimentos a serem adotados em sua implementação. Assim como o IPTU progressivo, o instrumento do direito de preempção ainda não foi regulamentado no Código de Zoneamento, em função da Prefeitura ter receios em relação à renúncia de receitas. Logo, a Câmara dos Vereadores também esperará a criação da planta de valores das terras para regulamentar este instrumento.

> Art. 94 - Fica assegurado ao Poder Público Municipal o direito de preempção sobre a alienação dos imóveis inseridos, total ou parcialmente, nas Áreas de Reserva – A.R., na Zona de Ocupação Preferencial - ZOP e, nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZIS, definidas nesta Lei e demais normas dela regulamentadoras.
> Art. 95 - O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Poder Executivo Municipal, no prazo máximo de trinta dias,

> manifeste por escrito seu interesse em adquiri-lo, obedecidos os seguintes procedimentos: I - À notificação mencionada neste artigo será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade;
> II - O Poder Executivo Municipal fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos deste artigo e da intenção de aquisição do móvel nas condições da proposta apresentada;
> III - Transcorrido o prazo mencionado neste artigo sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada;
> IV - Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Poder Executivo Municipal, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel;
> V - A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito;
> VI - Ocorrida a hipótese prevista no inciso V deste artigo, o Poder Executivo poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Uso de recursos de outorga onerosa para financiar a política habitacional

No Plano Diretor, sob o Título V, Capítulo II – Da outorga Onerosa do Potencial Construtivo, o art. 82 institui a possibilidade de utilização do instrumento da outorga onerosa, definindo suas condições e que seus recursos serão revertidos para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento Urbano. Entretanto, este Fundo ainda não está em operação.

> **Art. 82 -** O Poder Executivo poderá outorgar, de forma onerosa, autorização para construir área superior àquela permitida pelo Coeficiente de Aproveitamento 1.
> Parágrafo único - As condições de outorga do direito de construir constam do Anexo VIII desta Lei e os recursos financeiros dela resultantes reverterão para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento Urbano.

O quadro de Coeficientes de Aproveitamento e condições de outorga do direito de construir por zona consta no Anexo VIII do PD, conforme quadro abaixo. No entanto, este Anexo foi revogado quando da sanção do Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (LC 64/12), em 5 de junho de 2013, que regulamenta este instrumento.

ZONAS		COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO	CONDIÇÕES DE OUTORGA DO DIREITO DE CONSTRUIR
ZONAS DE OCUPAÇÃO	Zona de Ocupação Controlada	2	Gratuito
	Zona de Ocupação Básica	2	Até Coeficiente 1, gratuito. De 1 a 2 com outorga onerosa.
	Zona de Ocupação Preferencial	3	Até Coeficiente 1, gratuito. De 1 a 3 com outorga onerosa, sendo que de 2 a 3 fica condicionado à existência de rede de infra-estrutura de pavimentação, esgoto e drenagem.
ÁREAS DE DIRETRIZES ESPECIAIS	ADE de Assentamento Eco-urbano	0,5	Gratuito
	ADE do Comércio	3,5 (*)	Até Coeficiente 1, gratuito. Acima de 1 com outorga onerosa
ZONAS ESPECIAIS	ZENQ 1	4	Até Coeficiente 1, gratuito. De 1 a 4 com outorga onerosa,

Inicialmente, o Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo determina o Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAbas) (art. 9) - índice que determina a área máxima a ser construída gratuitamente em um lote, de acordo a zona em que se localiza-, o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAmax) (art. 10) - índice que determina o limite de área a ser construída no lote mediante a concessão de Outorga Onerosa- e a Taxa de Ocupação (art. 11) - superfície edificável do terreno expressa pela relação percentual entre a projeção horizontal da área construída e da área do terreno[120]. Esta lei também define o que é compreendido por "áreas não computáveis" (arts. 15 e 16) e estabelece a obrigatoriedade de reserva de "área livre" (art. 18) em todas as construções, que será utilizada como área permeável e/ou verde plantada[121]. O quadro abaixo com estes índices previstos por zona foi extraído do Anexo II deste Código.

Todos os Coeficientes de Aproveitamento Básicos e Máximos foram aumentados, com exceção do CAbas da Áreas de Diretrizes Especiais de Assentamento Eco-Urbano e da Zona de Ocupação Básica (ZOB) e do CAmax da ZENQ I. Neste quadro foram criados índices específicos para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZIS) e suas taxas de ocupação e CAbas são iguais aos da ZOB, mas seu CAmax é menor, correspondendo a 5 vezes a área do terreno. O CAbas da Zona de Ocupação Controlada (ZOC) foi aumentado para 2, dando margem para a construção através de outorga onerosa com CAmax de 4, portanto dobrou o Coeficiente em relação ao PD.
Porém, foram na Zona de Ocupação Preferencial (ZOP) e na ADE do Comércio onde se deu o maior aumento, pois enquanto no Plano Diretor a área máxima a ser construída

[120] Taxa de Ocupação = Projeção da edificação x 100/ Área do terreno
[121] Na área permeável será obrigatório conter, no mínimo, 01 (uma) árvore para cada 20,00m^2 (vinte metros quadrados) ou fração, seguindo o que já estava estabelecido no art. 11 do Código de Obras.

em um lote na ZOP era 1, sendo que o CAmax era 3, dependendo da disponibilidade de infraestrutura, e na ADE do Comércio o CAbas era 1 e o CAmax 3,5, no Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo o CAbas da ZOP passou para 4, acima do limite máximo anterior, e da ADE do Comércio para 3 e o CAmax estipulado para a ZOP foi 8 e para ADE Comércio 10. Vale mencionar que também houve uma mudança significativa no zoneamento do município, transformando uma ZOC em uma ZOP, bem como uma expansão significativa da ADE do Comércio, mas isto será tratado no item sobre zoneamento.

O percentual de área verde manteve os índices estabelecidos pelo Código de Obras, com exceção do percentual para as Zonas Industriais, que eram de 25% e passaram para 20%.

Zonas		Afastamento Frontal mínimo (m)	Testada Mínima (m)	Área mínima (m²)	Taxa de Ocupação (%)		Coeficiente de Aproveitamento		Área Verde (%)
					Básica	Máxima	Básico	Máximo	
ZONAS DE OCUPAÇÃO	ZOB Básica	2,00*	10,00	200,00	60	80	2	8	20
	ZOC Controlada	2,00*	10,00	250,00	60	70	2	4	20
	ZOP Preferencial	2,00*	10,00	200,00	70	100	4	8	20
ZONAS ESPECIAIS	ZENQ I	10,00	50,00	3.000,00	60	80	2	4	20
	ZENQ II, III, IV, V e VI	6,00	20,00	1.000,00	50	80	2	4	20
	ZIA Zona de Interesse Ambiental	**	**	**	**	**	**	**	**
	ZIS Zona de Interesse Social	2,00*	8,00	150,00	60	80	2	5	20
ÁREAS DE DIRETRIZES ESPECIAIS	ADE de Assentamento Eco - Urbano1	10,00	20	500,00	30	40	0,5	0,75	50
	ADE de Assentamento Eco-Urbano 2, 3 e 4.	2,00*	**	**	60	70	1	2	20
	ADE do Comércio	4,00*	10,00	250,00	70	100	3	10	20
ÁREAS RESERVADAS	AR – Área Reservada	10,00	20	300	50	70	1	3	**

Legenda: * Exceto para as vias constantes do Art. 5º desta lei
** A ser definida pelo órgão ambiental competente

Conforme o art. 14 do Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir será calculada, a partir da seguinte fórmula:

I - para o Coeficiente de Aproveitamento: CF = ACECA x VT / 5

II - para a Taxa de Ocupação: CF = ACETO x VT / 5

Onde:

CF – Contrapartida Financeira;

CA – Coeficiente de Aproveitamento;

ACECA – Área Construída Excedente, acima do Coeficiente de Aproveitamento básico;

ACETO – Área Construída Excedente, acima da Taxa de Ocupação Básica;

VT – Valor Venal do Terreno, conforme planta de valores do Município.

A Seção II do Capítulo V - Processo Administrativo Fiscal Urbanístico - determina as infrações e penalidades em caso de construção irregular em relação aos parâmetros estabelecidos na lei, como o Coeficiente de Aproveitamento Máximo e a Taxa de Ocupação Máxima, a área de permeabilidade, os afastamentos mínimos e o próprio zoneamento. Neste capítulo também são apresentadas as formas de defesa e os procedimentos do Julgamento do Processo Administrativo Fiscal Urbanístico.

Cadastros imobiliários

O Cadastro Imobiliário Municipal existe e é gerido pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, mas as unidades habitacionais produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida ainda não foram cadastradas.

No Título VI - Sistema de Planejamento Territorial Urbano e Ambiental - do Plano Diretor, o art. 97 indica a criação de um Cadastro Técnico Multifinalitário geo-referenciado, de forma cooperada com o órgão municipal competente de finanças, que está em licitação.

Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

Tendo criado seu Sistema Municipal de Habitação, composto pelo Conselho Gestor Municipal e pelo FMHIS, o Município de Queimados foi selecionado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades para receber recursos visando à elaboração de seu PLHIS.

A Prefeitura contratou a empresa ICAU para assessorar na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social no início de 2011. Foi elaborada uma proposta metodológica, um diagnóstico e um Plano de Ação. Houve audiências públicas em junho de 2013 e não havia informação sobre sua publicação no Diário oficial de Queimados.

Entre os princípios da proposta metodológica do PLHIS, estão: a garantia do direito à moradia e do acesso à terra, a gestão democrática, a articulação das esferas de governo para implementação da política habitacional, a indução ao cumprimento da função social da propriedade e, mais diretamente relacionado à política fundiária, a "criação de mecanismos e instrumentos que possam interferir no mercado de terras, ampliando sua oferta e contendo sua valorização" e a "prioridade para utilização de imóveis públicos para implantação de projetos habitacionais de interesse social".

O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social estabeleceu algumas diretrizes gerais para a elaboração do PLHIS que incluem a prioridade à população de baixa renda, em especial de zero a três salários-mínimos. Dentre estas famílias, terão preferência aquelas com menos renda per capita, que tenham a mulher como responsável, idoso e portadores de deficiência que morem sozinhos, comunidades tradicionais, quilombola e indígenas, bem como as demandas apresentadas por movimentos sociais, associações e grupos representativos desses segmentos da população.

Também foi estabelecido o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas, preservando os gastos já realizados em habitação, seus vínculos sociais, sua proximidade com o mercado de trabalho e sua inserção na cidade.

Além disso, foi determinado que as áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana devem ser aproveitadas, mesmo que não identificadas como ZEIS vazias pelo Plano Diretor. Foi instituída como diretriz que o PLHIS servirá como instrumento de apoio para tomada de decisão do CGHMHIS, especialmente para os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa de Aceleração de Crescimento.

A concepção de moradia digna do PLHIS é: "aquela que é provida de infra-estrutura básica, serviços urbanos e equipamentos públicos de saúde, educação, lazer e cultura, além de garantia de mobilidade através de transporte público de qualidade."

No produto 2 do PLHIS, foi elaborado um diagnóstico que contem uma caracterização socioeconômica, física-urbanística, do meio ambiente e do setor habitacional do município de Queimados.

A partir de uma metodologia elaborada pela ICAU, com base nos dados da Fundação João Pinheiro (2007), foi estimado um déficit habitacional para 2012 de 7.440 domicílios. Segundo os dados da Fundação João Pinheiro, em 2000 Queimados possuía 21.620 domicílios, de 33.353, enquadrados na categoria "inadequação habitacional" (fundiária, adensamento excessivo, ausência de banheiro e carência de infraestrutura). Observa-se que em 2007 51% dos domicílios apresentavam algum tipo de carência de infraestrutura. O censo 2010 identificou que 79% tem abastecimento de água em pelo menos 1 cômodo fornecida pela rede oficial de água.

Em relação à situação de propriedade, 77% se diz proprietário de seu imóvel, 3% está em aquisição da casa própria e apenas 20% dos domicílios seriam alugados e/ou cedidos. O trabalho de campo da ICAU apontou que os assentamentos precários em sua maioria foram fruto de um parcelamento original, aprovado pela prefeitura antes da lei 7666/79, o que gerou uma irregularidade nessas áreas, até por não terem a infraestrutura instalada pelo parcelador (Diagnóstico PLHIS, 2012).

As áreas que fazem parte das obras do PAC-2 em elaboração pela prefeitura, indicam que 3.577 domicílios estão em irregularidade fundiária e têm previsão de regularização dentro do contrato do PAC-2, a ser licitada pela própria prefeitura. Podemos afirmar que a estimativa para regularização é de 13.775 domicílios.

Conforme dados do Censo 2010, 22.789 domicílios são habitados por famílias com renda de 0 a 3 salários-mínimos, o que representa 54% do total de domicílios, e 35% na faixa de 3 a 5 SM. Podemos depreender que a maior faixa de atendimento está na faixa de 0 a 5, com prioridade para 0 a 3 SM.

Relacionando as projeções do fluxo de formação de domicílios de 2010 a 2023 em Queimados, elaboradas pelo CEDEPLAR-UFMG no estudo "Demanda Futura por Moradias", com o estudo da Fundação João Pinheiro para o cálculo de domicílios urbanos por faixa de renda, o Diagnóstico do PLHIS chegou à conclusão que 50,69% dos domicílios estão na faixa de 0 a 3 salários-mínimos, ou seja metade dos domicílios do município (Tabela 1). A projeção desta distribuição dos domicílios por faixa de renda justifica que todos os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no município sejam voltadas para a faixa de renda mais baixa.

Projeção da demanda futura por moradia, por faixa de renda (2010-2023)		
Faixas de Renda	Distribuição (Censo 2010)	Domicílios (2011-20123)
0 a 3 SM	50,69	5219
3 a 5 SM	21,38	2201
Demanda Prioritária (0 a 5 SM)	**72,07**	**7420**
5 a 10 SM	21,17	2180
mais de 10 SM	6,76	696
TOTAL		**10296**

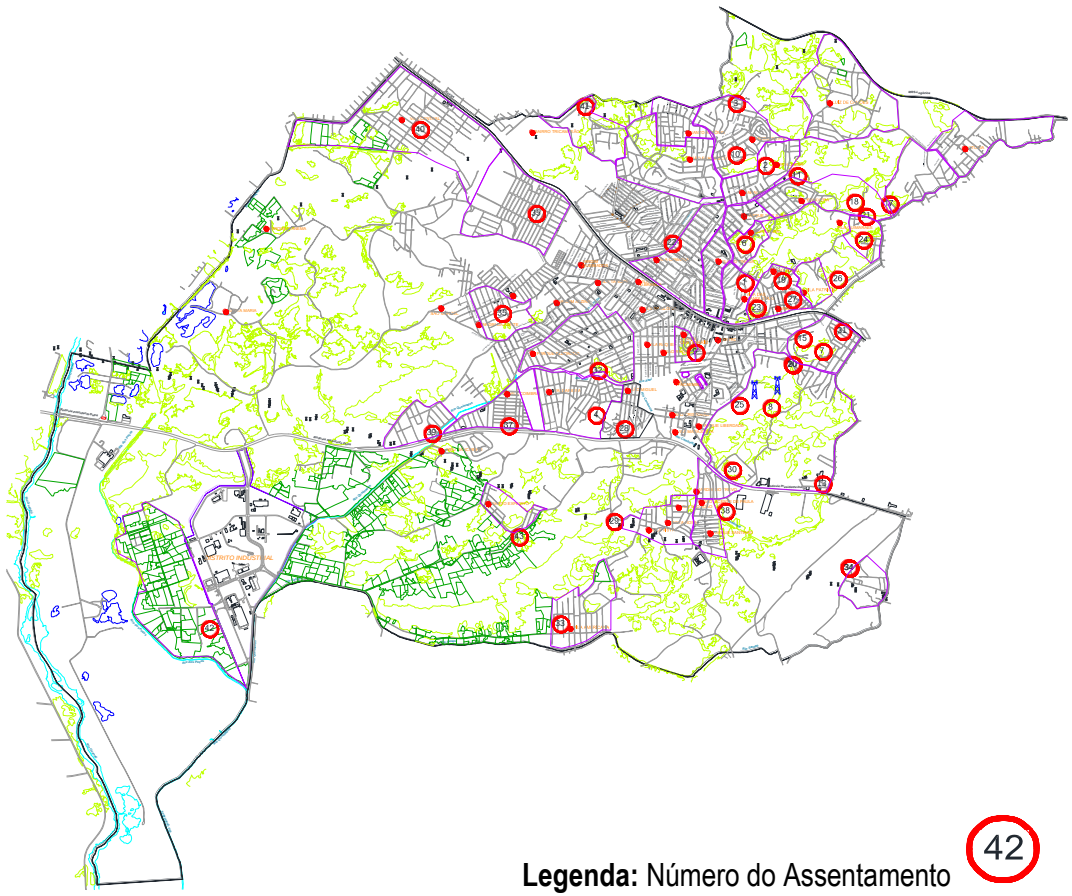
Fonte Censo Demográfico 2010 e Oliveira, Gvisiez e Rios-Neto (2009)

As principais necessidades habitacionais de Queimados de 2010 a 2023 identificadas no PLHIS estão resumidas no quadro abaixo. Observa-se que o *déficit* quanto à inadequação fora dos assentamentos precários não foi apurado, por se entender que o mesmo deve ser atendido por programas de infraestrutura urbana que não são objeto do PLHIS.

Resumo das Necessidades Habitacionais de Queimados (2010 - 2023)		
Descrição	Domicílios	Total
Déficit Habitacional (Quantitativo) 2012	Em assentamentos Precários (Levantamento)	546
	Fora de Assentamentos Precários (FJP)	7194
	Total - Déficit Habitacional (Quantitativo)	**7740**
Inadequação Habitacional (Qualitativo) 2012	Em Assentamentos Precários (Levantamento)	18123
	Total - Inadequação Habitacional (Qualitativo)	**18123**
Demanda Demográfica Prioritária (2011 - 2023)	0 a 3 SM	5219
	3 a 5 SM	2201
	Total - 0 a 5 SM	**7420**

Fonte: Diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Queimados, 2012.

O quadro a seguir apresenta os assentamentos precários existentes no município e a quantidade total de domicílios levantados através dos dados da Defesa Civil, dos levantamentos nas visitas a campo, ZIS e Assentamentos Eco Urbanos considerados no Plano Diretor. O mapa localiza todos os assentamentos precários, de acordo com sua numeração no quadro.



Legenda: Número do Assentamento 42

Relação de Assentamentos Precários - Sub Normais & Inadequação			
Item	Nome do Assentamento	Item	Nome do Assentamento
1	Morro da Caixa 'Água*	36	Jardim da Fonte
2	Morro da Paz*	37	Parque Triunfo
3	Parque Ipiranga*	38	Vila São João
4	Vila Tinguá 1*	39	Vila Coimbra
5	Vila Tinguá 2*	40	Vila Central***
6	Morro Azul	41	Tricampeão
7	Morro da Inconfidência	42	Distrito Industrial-Fazendinha***
8	Morro da Torre	43	Capoeiras e Sto Expedito***
9	Morro do Cruzeiro	44	Eldorado 1
10	Bairro do Carmo	45	Eldorado 2
11	Bairro Roncador	46	Eldorado 3
12	Vista Alegre***	47	Bairro Aliança
13	Jardim Riachão	48	Jardim Alzira
14	Capoeirão/Chapadão***	49	Vila Schintila
15	Parque Farias	50	Vila Aurea
16	São Manoel	51	Vila Adelina Amélia
17	Santa Eugênia	52	Bairro Bela Vista
18	São Humberto	53	Vila Belmont
19	São Simão	54	Bairro Flesman
20	Siag	55	Loteamento Grande Rio
21	Vale Ouro	56	Jardim Ipanema
22	Vila Camarim	57	Bairro Luiz de Camões
23	Vila das Mangueiras	58	Parque Paraiso
24	Vila Guimarães	59	Bairro Piabas
25	Vila Nascente	60	Bairro Primavera
26	Vila Patrícia	61	Santa Maria
27	Nova Cidade	62	Santa Rosa
28	São Miguel	63	Santo Antonio
29	Camburi**	64	São Bartolomeu
30	Onça Feliz**	65	São Cristovão
31	Inconfidência**	66	São Francisco
32	Abel**	67	São Jorge
33	Vila Americana	68	Bairro Guarani
34	Jardim Eden	69	São José
35	N. Sra. da Conceição	70	Valdariosa
Total			**18.123 Domicílios**

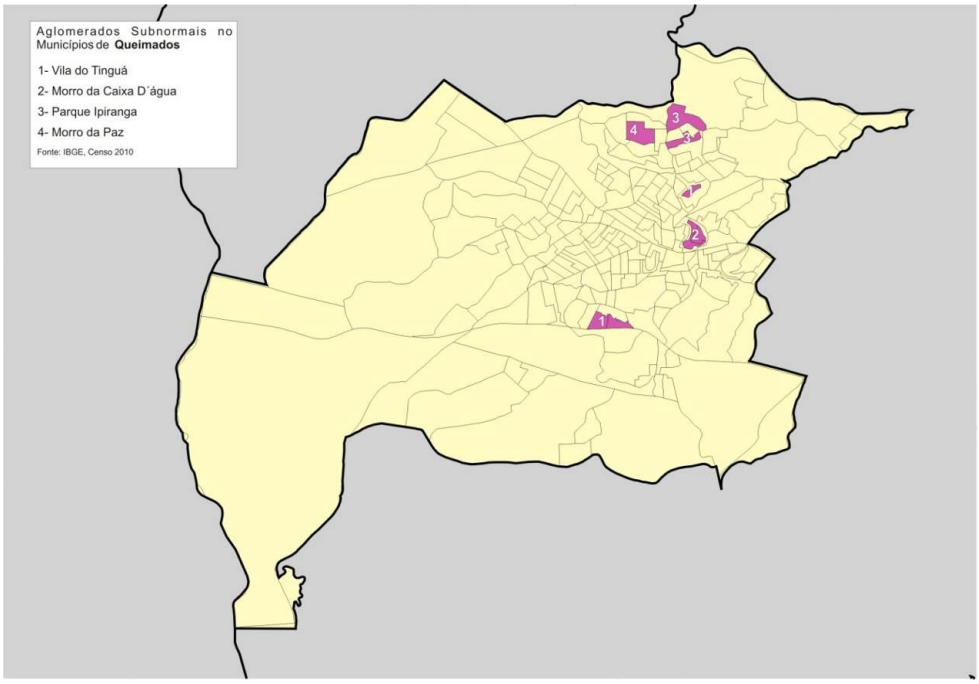
* Assentamentos subnormais - IBGE (ZEIS pelo Plano Diretor)

** Assentamentos Ecourbanos - Plano Diretor

*** Assentamentos Censo IBGE-2010

As três áreas da cidade gravadas como ZIS (Zonas Especiais de Interesse Social) pelo Plano Diretor - Nova Cidade, Bairro da Paz – Fanchem e São Miguel - são consideradas pelo Censo 2010 como Aglomerados Subnormais. As localizações destas áreas estão apresentadas na Figura 1, que depois poderão ser comparadas com as localizações das ZIS na seção de Zoneamento deste relatório. Os 1624 domicílios contabilizados nos Aglomerados Subnormais, que são ocupados em média por 3, 34 pessoas, correspondem a 3,84% do total dos domicílios do município. As duas ZIS mais recentes – Eldorado e Parque Valdariosa – criadas pelo Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (LC 64/13) para abrigar os empreendimentos de habitação popular do Minha Casa Minha Vida não coincidem com nenhum dos assentamentos precários identificados pelo PLHIS.

Figura 1 - Mapa de Aglomerados Subnormais – IBGE/2010



Fonte: ICAU a partir de dados do IBGE, 2010 – Aglomerados Subnormais

Tabela 3 – Aglomerados Subnormais em Queimados

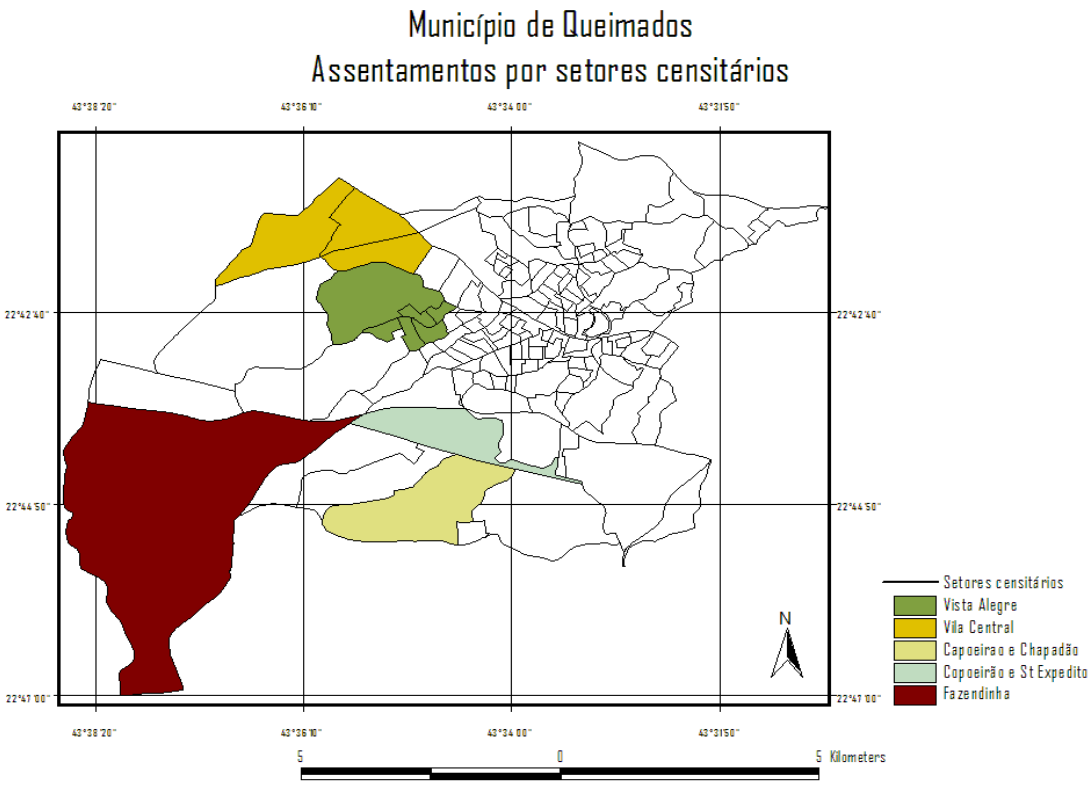
Aglomerados Subnormais - Censo IBGE - 2010				
Item	Nome do Assentamento	Domicílios	População	Situação
1	Morro da Caixa 'Água*	289	317	ZEIS
2	Morro da Paz*	564	716	ZEIS
3	Parque Ipiranga*	371	1240	ZEIS
4	Vila Tinguá 1*	296	1006	ZEIS
5	Vila Tinguá 2*	104	315	ZEIS
Total		**1624**	**3594**	

Fonte: Censo IBGE/2010

Além dos Aglomerados Subnormais, o Censo 2010 caracterizou como área de assentamentos precários as Comunidades: Vista Alegre, Vila Central, Capoeirão e Chapadão, Capoeirão e Santo Expedito e Fazendinha, cujos dados de domicílio e população encontram-se na Tabela 5 e sua localização no mapa abaixo.

Tabela 4 – Assentamentos Precários em Queimados

Assentamentos Precários - Censo IBGE/2010				
Item	Nome do Assentamento	Domicílios	População	Situação
6	Vista Alegre***	518	1741	Assentamento
7	Vila Central***	775	2316	Assentamento
8	Capoeirão/Chapadão***	246	737	Assentamento
9	Capoeiras e Sto Expedito	218	633	Assentamento
10	Fazendinha***	203	574	Assentamento
Total		**1960**	**6001**	



Com base nas fontes anteriormente mencionadas e com levantamentos *in loco* os 70 assentamentos precários foram classificados pelo PLHIS em relação à infraestrutura, risco e preservação, conforme quadro abaixo.

QUADRO GERAL DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Quadro Geral de Assentamentos Precários - Sub Normais & Inadequação - Censo IBGE/2010 e Dados fornecidos pela Secretaria de Habitação e Obras														
		Censo IBGE - 2010		Situação	Infra-estrutura					Risco		Preservação	
Item	Nome do Assentamento	Domicílios	População	Tipo	água	Esgoto	Drenagem	Iluminação	Pavimentação	Desabamento	Inundação	APP	FNA
1	Morro da Caixa 'Água*	289	317	ZEIS									
2	Morro da Paz*	564	716	ZEIS									
3	Parque Ipiranga*	371	1240	ZEIS									
4	Vila Tinguá 1*	296	1006	ZEIS									
5	Vila Tinguá 2*	95	315	ZEIS									
6	Morro Azul	897	2615	SUBNormal									
7	Morro da Inconfidência	739	2289	SUBNormal									
8	Morro da Torre	301	871	SUBNormal									
9	Morro do Cruzeiro	384	1099	SUBNormal									
10	Bairro do Carmo	100	264	SUBNormal									
11	Bairro Roncador	208	691	SUBNormal									
12	Vista Alegre***	518	1741	Assentamento IBGE									
13	Jardim Riachão	442	1395	SUBNormal									
14	Capoeirão/Chapadão***	246	737	Assentamento IBGE									
15	Parque Farias	215	657	SUBNormal									
16	São Manoel	40	100	SUBNormal									
17	Santa Eugênia	423	1395	SUBNormal									
18	São Humberto	204	721	SUBNormal									
19	São Simão	200	600	SUBNormal									
20	Siag	177	506	SUBNormal									
21	Meu Ranchinho	42	251	SUBNormal									
22	Vila Camarim	278	879	SUBNormal									
23	Vila das Mangueiras	100	300	SUBNormal									
24	Vila Guimarães	242	795	SUBNormal									
25	Vila Nascente	444	1380	SUBNormal									
26	Vila Patrícia	100	370	SUBNormal									
27	Nova Cidade	80	180	SUBNormal									
28	São Miguel	233	693	Inadequado									
29	Camburi**	100	300	EcoUrbano									
30	Onça Feliz**	116	342	EcoUrbano									
31	Inconfidência**	100	300	EcoUrbano									
32	Abel**	100	300	EcoUrbano									
33	Vila Americana	719	2138	SUBNormal									
34	Jardim Eden	156	510	SUBNormal									
35	N. Sra. da Conceição	528	1577	SUBNormal									
36	Jardim da Fonte	66	237	Inadequado									
37	Parque Triunfo	100	300	Inadequado									
38	Vila São João	100	300	SUBNormal									
39	Vila Coimbra	200	600	SUBNormal									
40	Vila Central***	775	2316	Assentamento IBGE									
41	Tricampeão	287	822	SUBNormal									
42	Fazendinha***	203	574	SUBNormal									
43	Capoeiras e Sto Expedito***	218	633	Assentamento IBGE									
44	Eldorado 1	425	1285	SUBNormal									
45	Eldorado 2	284	847	SUBNormal									
46	Eldorado 3	203	637	SUBNormal									
47	Bairro Aliança	184	632	SUBNormal									
48	Jardim Alzira	204	611	SUBNormal									
49	Vila Schintila	277	846	SUBNormal									
50	Vila Aurea	225	644	SUBNormal									
51	Vila Adelina Amélia	203	637	SUBNormal									
52	Bairro Bela Vista	85	224	SUBNormal									
53	Vila Belmont	262	862	SUBNormal									
54	Bairro Flesman	353	1718	SUBNormal									
55	Loteamento Grande Rio	319	951	SUBNormal									
56	Jardim Ipanema	33	27	SUBNormal									
57	Bairro Luiz de Camões	155	390	SUBNormal									
58	Parque Paraiso	209	850	SUBNormal									
59	Bairro Piabas	33	27	SUBNormal									
60	Bairro Primavera	223	716	SUBNormal									
61	Santa Maria	263	791	SUBNormal									
62	Santa Rosa	98	257	SUBNormal									
63	Santo Antonio	595	1683	SUBNormal									
64	São Bartolomeu	412	1412	SUBNormal									
65	São Cristovão	212	623	SUBNormal									
66	São Francisco	202	614	SUBNormal									
67	São Jorge	182	595	SUBNormal									
68	Bairro Guarani	100	300	SUBNormal									
69	São José	165	411	SUBNormal									
70	Valdariosa	221	751	SUBNormal									
	Total	**18123**	**54713**			Abastecimento de Água				Risco de Desabamento			
* Assentamentos subnormais - IBGE (ZEIS pelo Plano Diretor)						Esgoto lançado na Drenagem				Risco de Inundação			
** Assentamentos Ecourbanos - Plano Diretor						Drenagem Pluvial Existente				Em Área de Preservação Permanente (APP)			
*** Assentamentos Censo IBGE-2010						Iluminação Pública Existente				Em Faixa Non Aedificandi (FNA)			
						Sem Pavimentação				Obra em andamento de Infra-estrutura (PAC 1 e 2)			

No Plano de Ação do PLHIS Queimados foram considerados como princípios o Direito à Moradia, a Moradia Digna, a Compatibilidade e Integração das políticas habitacionais, a Função social da propriedade urbana, a Política do Estado na questão habitacional, a Gestão Democrática e as Interferências de Grandes Projetos, considerando seus estudos de impactos.

Além das diretrizes do município apresentadas no Plano Diretor, o PLHIS também inseriu o estímulo à "diversidade de soluções arquitetônicas e urbanísticas na elaboração dos projetos, visando sua integração físico ambiental, bem como estabelecer parâmetros edilícios e urbanísticos específicos para os empreendimentos de HIS, incluindo procedimentos de aprovação" e ao desenvolvimento de "tecnologias de construção e manutenção dos empreendimentos habitacionais voltados para o desenvolvimento sustentável, de acordo com os princípios do Programa MCMV."

Uma nova orientação entre os Objetivos do PLHIS é o estímulo à produção de Habitação de Interesse Social pelos diversos agentes "tais como a iniciativa privada e as associações e cooperativas populares de produção de moradias (PMCMV Entidades)". No entanto, até o momento não foi contratado nenhum empreendimento pelo MCMV Entidades no município.

No item sobre estratégias, o PLHIS indica a regulamentação do Fundo Municipal de Habitação, a adequação da legislação urbanística municipal para viabilizar a produção habitacional e a regularização dos assentamentos, a definição de novas Zonas Especiais de Interesse Social e a regulamentação de cada uma delas, na perspectiva de regularização e urbanização dos assentamentos. Para alcançar os objetivos, também é listado como estratégia a reestruturação e ampliação da equipe técnica da Prefeitura para planejar e executar ações de habitação e o investimento em sua capacitação.

As prioridades do PLHIS são: i) atendimento de 100% das situações de risco; ii) atendimento de 100% da demanda habitacional de 0 a 3 SM, sendo este grupo segmentado entre as famílias de 0 a 2 SM e de 2 a 3 SM; e, iii) atendimento de 50% das demandas por regularização fundiária. Para o Plano, as famílias com renda mensal superior a 5 SM têm capacidade de assumir renda de mercado. Observa-se que a segmentação das faixas de renda do PLHIS são diferentes daquelas do MCMV.

Ao final, o PLHIS arrola suas metas de investimentos, por programa, conforme síntese do quadro a seguir.

QUADRO SÍNTESE DOS PROGRAMAS - DEZ/2012							
PROGRAMA	**METODOLOGIA**	**DIAGNÓSTICO**	**UNIDADES**	**OBJETIVO**	**PRAZO**	**AÇÕES**	**FONTE DE RECURSOS**
Regularização Fundiária	Levantamento da situação do assentamento.	Imóveis em situação fundiária irregular	3577	regularização fundiária e urbanística	2013 - 2016	promover a regularização fundiária, urbanística e edilícia.	Ministério das Cidades e
	Participação social						
Provisão de HIS	Levantar dados reais para HIS	Atendimento Déficit Habitacional	18036	Erradicar 50% do déficit	2013 - 2016	Produção de novas moradias Participação da população.	MCMV
	Garantir participação da comunidade	Necessidades Habitacionais		Ampliar o estoque de habitações HIS.	2017 - 2023		MCMV Entidades
	Elaborar projetos	Carência de moradias nos aglomerados subnormais		Intervenções estruturantes com recuperação e/ou novas moradias.			Programas Municipais
Urbanização de assentamentos precários	Levantamento da situação do assentamento.	carência de infra-estrutura, equipamentos sociais, áreas de risco.	18123	Universalizar os serviços públicos de infra-estrutura	2013 - 2016	Urbanização Complexa e/ou simples.	PAC-2
	Projetos de urbanização			Promover a regularização fundiária.	2017 - 2023		Programa Papel Passado - MC
Melhorias Habitacionais	Levantamento da situação da habitação.	Insalubridade e risco.	5963	Executar as melhorias.	2013 - 2023	Execução dos projetos e obras.	Melhorias Habitacionais - MC
Fortalecimento Institucional	Capacitar técnicos.	Institucionalização do Conselho e Fundo Municipal de Habitação.		Promover a capacitação permanente dos membros da equipe técnica, assistência técnica aos moradores.	2013 - 2023	Adequar a estrutura da secretaria, física e ampliação de equipe.	Orçamento Municipal, programas de capacitação do Mcidades
Participação de Controle Social	Levantamaento da demanda.	Sistema de Informações.		Criar Banco de Dados.	2013 - 2023	Aperfeiçoar gestão de informações.	Orçamento Municipal, M.Cidades

Dia 17 de maio de 2013 foi sancionada a Portaria 1304/2013 com a composição do Conselho da Cidade de Queimados para a gestão de maio/2013 a maio/2014 e dia 7 de julho de 2013, o Conselho aprovou o PLHIS.

1) **Localização na cidade (urbano) –desenvolvimento e expansão da cidade**

Zoneamento

A primeira lei a tratar de zoneamento no município de Queimados foi o Código de Obras, no Título I- Do Zoneamento, que divide o município entre as seguintes zonas: ZM - Zona Mista, ZR - Zona Residencial, ZI - Zona Industrial, ZA - Zona Agrícola e ZE - Zona Especial, sendo esta subdividida nas finalidades ZE1 – Cemitérios, ZE2 - Usinas de reciclagem de lixo, ZE3 - Centros Desportivos e ZT - Zona Turística. A Lei Complementar 61/12 introduziu subcategorias das Zonas Industriais - ZI – 1 – Pequenas Indústrias, ZI – 2 – Médias e grandes indústrias e ZI – 3 – Alta Poluição e/ou perigo, uma subcategoria da Zona Turística - ZT - 1 – Turismo Ecológico – e incluiu o "Depósito para Resíduos de Construção Civil (RCC) não Perigosos" na ZE-1.

Infelizmente, este zoneamento não está disponibilizado em meio digital e a Secretaria de Urbanismo possui apenas um exemplar impresso que é o que era usado na avaliação dos projetos até junho de 2013. O Anexo I do Código de Obras define os tipos de uso permitidos no município e o Anexo II, criado pela LC 42/09 estabelece quais os usos permitidos por zona. O quadro abaixo unifica as informações de ambos os anexos:

Usos	ZR	ZM	ZI - 1	ZI - 2	ZI - 3	ZA	ZE - 1	ZE - 2	ZE - 3	ZT
01 – Residência Unifamiliar – Casa Isolada (até duas no mesmo lote, separadas).	●	●				●				
02 – Residência Unifamiliar – Casa Geminada ou conjunto tipo vila (conjunto aprovado em sua totalidade).	●	●				●				
03 – Residência Multifamiliar – Prédio, conjunto, exclusivamente residencial.	●	●								
04 – Edificações habitacionais sem caráter residencial – Hotéis, pensões, albergues e congêneres.	●	●	●							
05 – Comércio vicinal – Lojas de âmbito local: bares, pequenas oficinas (com ou sem moradia anexa).	●	●	●	●		●				
06 – Feiras Livres (nos logradouros que os órgãos competentes determinarem).		●								
07 – Conjuntos Mistos – comercial+residencial (vilas ou prédios de dois ou mais pavimentos).	●	●								
08 – Repartições Públicas (Ex.: polícia, correios, bombeiros).	●	●	●	●						
09 – Praças, parques e jardins.	●	●	●	●						
10 – Locais abertos destinados a comemorações cívicas, religiosas e populares (ex.: escolas de samba, paradas, desfiles, comícios, procissões).		●								
11 – Anfiteatros ao ar livre, Jardim Botânico, Jardim Zoológico, Horto Florestal.										●
12 – Parques de diversão, Circos, Hipódromos, Drive-in, Mirante, Aeroclube, Autódromo, Clubes Esportivos e Estádios.		●								
13 – Cemitérios e comércios afins.							●			
14 – Igrejas, Conventos, Templos, Santuários, Terreiros e outros equipamentos religiosos.	●	●				●				
15 – Escolas, Colégios, Postos de Saúde, Centros Sociais e outros equipamentos comunitários de bairro.	●	●				●				
16 – Universidades, Museus, Bibliotecas, Institutos, Centros de Pesquisa, Auditórios e Anfiteatros.	●	●								
17 – Cinemas, Teatros, Clubes Sociais, Boates e Restaurantes.		●								
18 – Hospitais, Casas de Saúde, Asilos, Sanatórios.	●	●								
19 – Comércio em geral, Escritórios, Bancos, Pequenas oficinas (que funcionem lojas, escritórios ou casas e não interfiram na via pública).		●								
20 – Edifícios garagem, ou andares garagens em edifícios, garagens de empresas de transporte.		●								
21 – Fábricas ou oficinas com dez ou menos operários.	●	●	●	●						
22 – Fábricas ou oficinas com mais de dez e menos de cinquenta operários.			●	●						

Usos	**ZR**	**ZM**	**ZI - 1**	**ZI - 2**	**ZI - 3**	**ZA**	**ZE - 1**	**ZE - 2**	**ZE - 3**	**ZT**
23 – Fábricas ou oficinas com mais de cinquenta operários, depósitos de matérias primas.			●	●						
24 – Fábricas, oficinas ou depósitos, que produzam poluição em altos índices (conforme a classificação do órgão ambiental competente).					●					
25 – Fábrica ou depósito de explosivos.					●					
26 – Estabelecimentos extrativos – Minas, Pedreiras, Saibreiras, Florestas com este fim.						●				
27 – Estabelecimentos Agropecuários – Hortas, Plantações, Criação de animais.						●				
28 – Grandes estabelecimentos agropecuários (acima de 50.000m² de área).			●	●	●					
29 – Quartéis, Fortes, Bases e Áreas de treinamento militar.		●								
30 – Estações de tratamento de água e esgoto, receptores de energia elétrica, transmissores e retransmissores de rádio e TV, centrais telefônicas.			●	●		●				
31 – Áreas e faixas de proteção de vias de transporte, linhas de alta tensão, abastecimento de água e mananciais.								●		
32 – Matadouros e Centros de Abastecimento Atacadista e Armazéns Frigoríficos.		●	●	●				●		
33 – Depósito de lixo e Estações de Tratamento de lixo.		●	●	●						

● USOS PERMITIDOS

A Lei Complementar 61/12 criou um 34º tipo de uso "Depósito para Resíduos de Construção Civil (RCC) não Perigosos" que pode estar relacionado à Construção Civil deslanchada pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Esta lei também inseriu uma última linha na tabela do Anexo II, indicando que o uso 34 deve ser aplicado na ZE-1.

Embora não seja explicitado e as leis complementares de 2009 e de 2012 continuem alterando o capítulo de zoneamento do Código de Obras, o Plano Diretor apresenta um macrozoneamento diferente daquele instituído por este Código, utilizando, inclusive, categorias diferentes.

O Plano Diretor estabelece um macrozoneamento pautado nas seguintes categorias e distribuídas conforme mapa abaixo:

I - Zona de Ocupação Controlada – ZOC;
II - Zona de Ocupação Básica – ZOB;
III - Zona de Ocupação Preferencial – ZOP;
IV - Zonas Especiais de Interesse Social – ZIS;
V - Zonas Especiais de Interesse Ambiental – ZIAs;
VI - Zonas Especiais de Negócios de Queimados - ZENQs;
VII - Áreas de Reserva – ARs;
VIII - Áreas de Diretrizes Especiais – ADEs.

As zonas de ocupação são todas urbanas e se classificam segundo seu nível máximo de adensamento permitido, em função das condições e disponibilidade de infraestrutura urbana, capacidade viária e das diretrizes de expansão urbana do Plano Diretor; as zonas especiais são classificadas segundo sua destinação funcional predominante (art. 49).

As Zonas de Ocupação Controlada (ZOC) são definidas como as que apresentam restrições a uma ocupação mais intensiva do solo e suas diretrizes são voltadas para reverter processos de adensamento, garantir que a instalação de infraestrutura e de serviços urbanos preceda a ocupação mais intensa do solo e graduar a intensidade de ocupação urbana em áreas limítrofes de zonas de interesse ambiental e de paisagens notáveis (arts. 50 e 51).

As Zonas de Ocupação Básica (ZOB) são definidas como as que apresentam potencial de urbanização subaproveitado, ocupação não consolidada e déficit de infraestrutura, transporte, sistema viário, comércio e serviços. Suas diretrizes são de consolidação e ampliação da urbanização, onde a ocupação do solo deve ser de intensidade moderada e predominantemente horizontal (arts. 52 e 53).

As Zonas de Ocupação Preferencial (ZOP) são definidas como aquelas de privilegiada centralidade próximas da infraestrutura básica e dos equipamentos urbanos, com boas condições de acesso e cuja intensificação de ocupação é estratégica para a consolidação da cidade compacta e econômica e dos vetores adequados de expansão urbana. Suas diretrizes são priorizar e estimular a ocupação de grandes vazios de acordo com os novos parâmetros do Plano Diretor (arts. 54 e 55). Conforme assinalado pelo Diagnóstico do PLHIS, as ZOPs localizam-se no entorno da área reservada ao futuro parque cívico administrativo e, apesar de margeada pela rede ferroviária e contígua à área central da cidade, é constituída em grande parte por parcelamentos esparsamente ocupados e grandes glebas vazias, o que contrasta com a diretriz de área "estratégica para a consolidação da cidade compacta e econômica".

As Zonas Especiais de Interesse Social são áreas destinadas aos usos de interesse social e prioritárias para ações de regularização fundiária e urbanística, infraestrutura e implantação de equipamentos sociais (art. 57), cujos objetivos estratégicos são "promover a função social da cidade". Conforme art. 59 do PD, as ZIS "terão prioridade para ações de regularização fundiária e urbanística, de urbanização e acesso à infraestrutura urbana de qualidade bem como para a implantação equipamentos sociais de interesse comunitário, tais como creche, praça de esporte e lazer e centro comunitário". As diretrizes para intervenção nas ZIS são, conforme Anexo VI do Plano Diretor:

> a. "Elaborar projeto urbanístico, de (re)parcelamento, infra-estrutura básica e complementar no que couber;
> b. Elaborar planos de remanejamento de famílias e compensações, quando necessários;
> c. Formular processos administrativos e proposituras de ações judiciais para fins de regularização urbanística, no que couber;
> d. Coibir a favelização; Consolidar a urbanização;
> e. Estimular o comércio e negócios de pequeno porte de interesse social;
> f. Promover a urbanização e o acesso à infra-estrutura urbana de qualidade bem como a implantação de equipamentos sociais de interesse comunitário, tais como creche, praça de esporte e lazer e centro comunitário;"

As Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZIAs) são as áreas destinadas à proteção, preservação e recuperação de recursos naturais e de valor paisagístico (art. 63). Uma das ZIAs corresponde à APA Guandu-Jacatirão, delimitada no mapa em anexo ao Plano. As diretrizes de uso e intervenção em ZIAs estão listadas no Anexo VI e seus objetivos são promover a eficiência de ações de defesa, preservação, fiscalização e recuperação do meio ambiente e valorização turística.

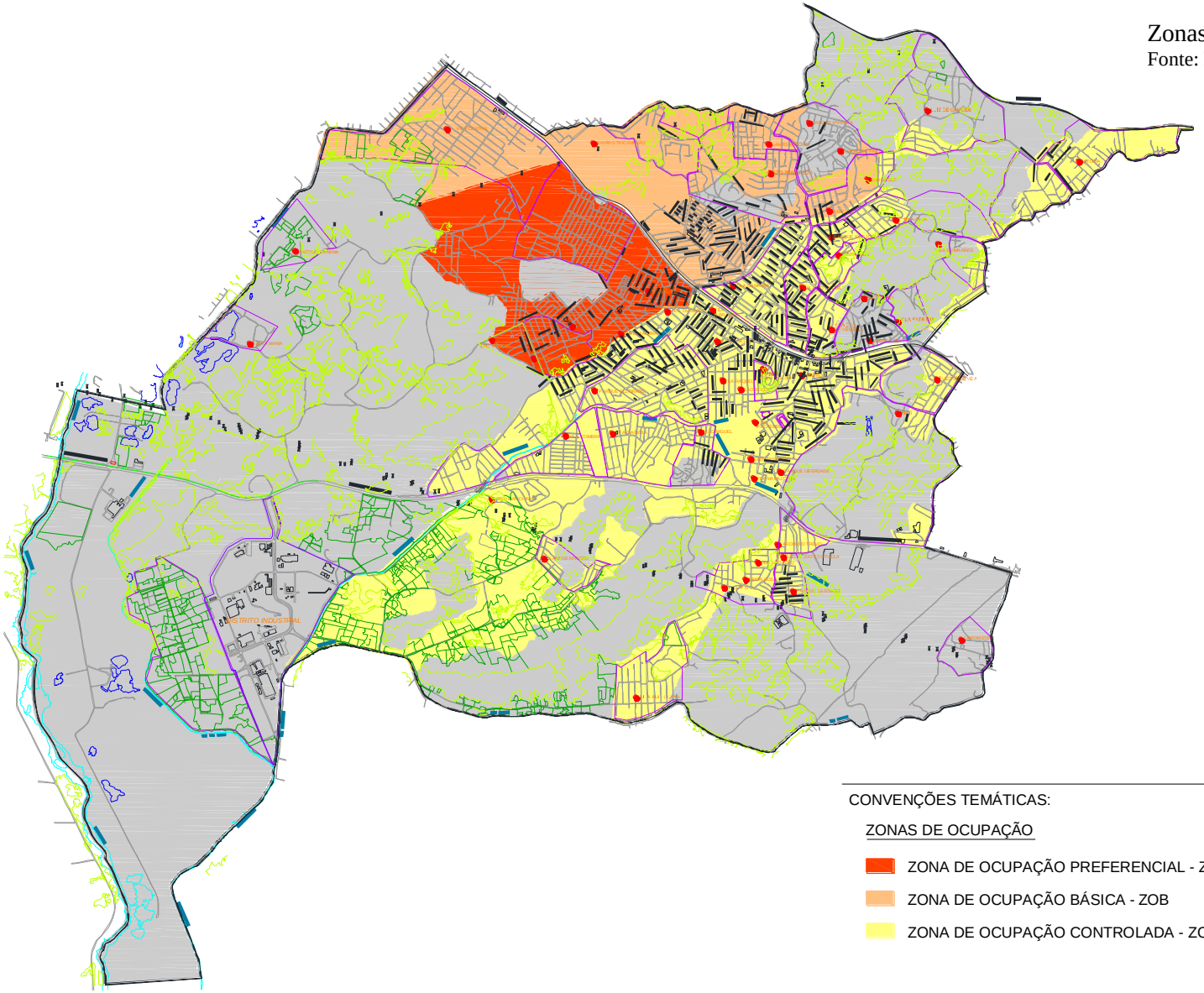
As Zonas Especiais de Negócios de Queimados (ZENQs) são "aquelas destinadas a complexos de empreendimentos econômicos agropecuários, industriais, de serviços e turísticos, geradores de trabalho e renda, de interesse para a sustentabilidade da economia municipal" (art. 66).

Conforme Diagnóstico do PLHIS (2012), as ZENQs ocupam grande parte do território municipal e suas diretrizes apontam para a diversificação da base econômica municipal, a realização das potencialidades econômicas das áreas, a geração de emprego e renda para a população local, a promoção de condições atrativas de investimentos públicos e privados. O Plano define cinco ZENQs e estabelece diretrizes de uso e intervenção para todas elas no Anexo VI do Plano.

As Áreas de Reserva (AR) são espaços destinados a instalações e segurança de infraestrutura de interesse público como obras viárias, gasodutos, linhas de transmissão de energia, oleodutos e áreas destinadas à implantação de equipamentos coletivos (art. 69). O Plano define que as ARs poderão ser ter sua configuração alterada em função de projetos executivos das obras previstas (art. 71).

As Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs) são áreas urbanas peculiares com diretrizes especiais de intervenção, uso e ocupação do solo (art. 72). Há dois tipos de ADEs: (i) ADE do Centro (no Anexo VI aparece como "ADE do Comércio"), que compreende parte do Centro da Cidade e seu objetivo é "fortalecer e requalificar a área central de Queimados"; (ii) ADE de Assentamentos Eco-Urbanos, que compreende assentamentos habitacionais existentes de ocupação rarefeita. O objetivo desta ADE é a "requalificação urbana ambiental dos assentamentos em zonas ambientais". As ADEs se superpõem às demais zonas de ocupação e zonas especiais e seus parâmetros preponderam sobre os parâmetros para essas zonas.

Zonas de Ocupação
Fonte: Plano Diretor de Queimados, 2006.



CONVENÇÕES TEMÁTICAS:

ZONAS DE OCUPAÇÃO

- ZONA DE OCUPAÇÃO PREFERENCIAL - ZOP
- ZONA DE OCUPAÇÃO BÁSICA - ZOB
- ZONA DE OCUPAÇÃO CONTROLADA - ZOC

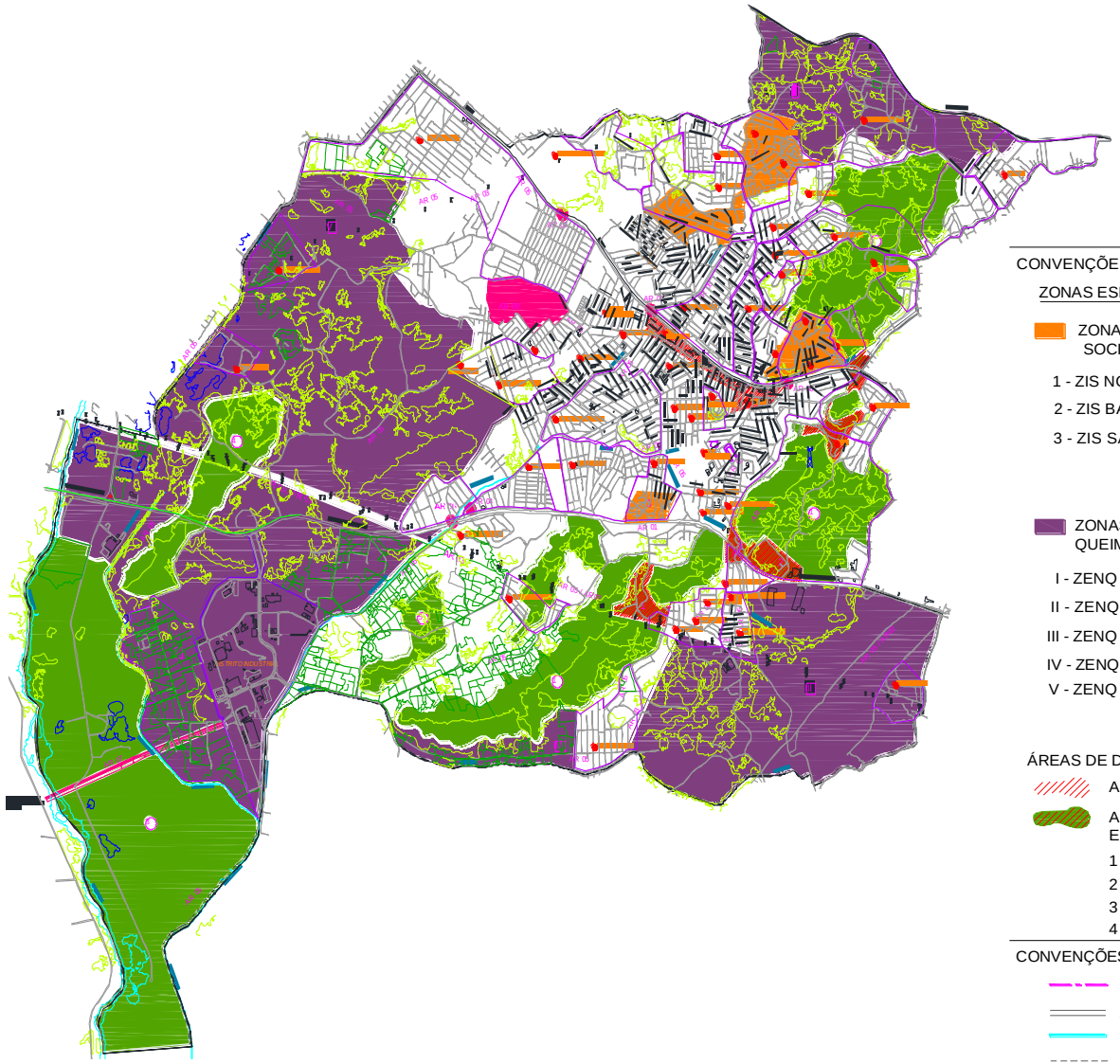
PRINCIPAIS VIAS

- VIAS EXPRESSAS
- VIAS ARTERIAIS

ZONAS ESPECIAIS

- VER ANEXO V

Zonas Especiais
Fonte: Plano Diretor de Queimados, 2006.



CONVENÇÕES TEMÁTICAS:

ZONAS ESPECIAIS

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL- ZIS

1 - ZIS NOVA CIDADE
2 - ZIS BAIRRO DA PAZ - FANCHEN
3 - ZIS SÃO MIGUEL

ZONAS ESPECIAIS DE NEGÓCIOS DE QUEIMADOS - ZENQ

I - ZENQ INDUSTRIAL
II - ZENQ MUTIRÃO DA FÉ
III - ZENQ SARAPÓ - CAMBOATÁ
IV - ZENQ CHAPADÃO
V - ZENQ SARANDI

ÁREAS DE DIRETRIZES ESPECIAIS - ADES

ADE DO COMÉRCIO
ADE DE ASSENTAMENTOS ECO-URBANOS
1 - CAMBURI
2 - ONÇA FELIZ
3 - INCONFIDÊNCIA
4 - ABEL

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE AMBIENTAL - ZIA

1 ZIA CORREDOR ECOLÓGICO DA ONÇA FELIZ
2 ZIA PARQUE DAS NASCENTES
3 APA GUANDU - JACATIRÃO
4 ZIA MATA DAS INDÚSTRIAS
5 ZIA DO CAPOEIRÃO

ÁREAS RESERVADAS

AR 01 - GASODUTO
AR 02 - OLEODUTO
AR 03 - LINHAS DE ALTA TENSÃO DE ENERGIA
AR 04 - NOVA RODOVIÁRIA
AR 05 - SISTEMA VIÁRIO
AR 06 - TRANSPOSIÇÕES VIÁRIAS
AR 07 - RAMAL FERROVIÁRIO
AR 08 - PARQUE CÍVICO ADMINISTRATIVO
AR 09 - TERMINAL INTERMODAL
AR 10 - ADUTORA DE ÁGUA

CONVENÇÕES GERAIS

VIAS EXPRESSAS
VIAS ARTERIAIS
VIAS ARTERIAIS - AVENIDAS CANAL
VIAS COLETORAS

CONVENÇÕES CARTOGRÁFICAS:

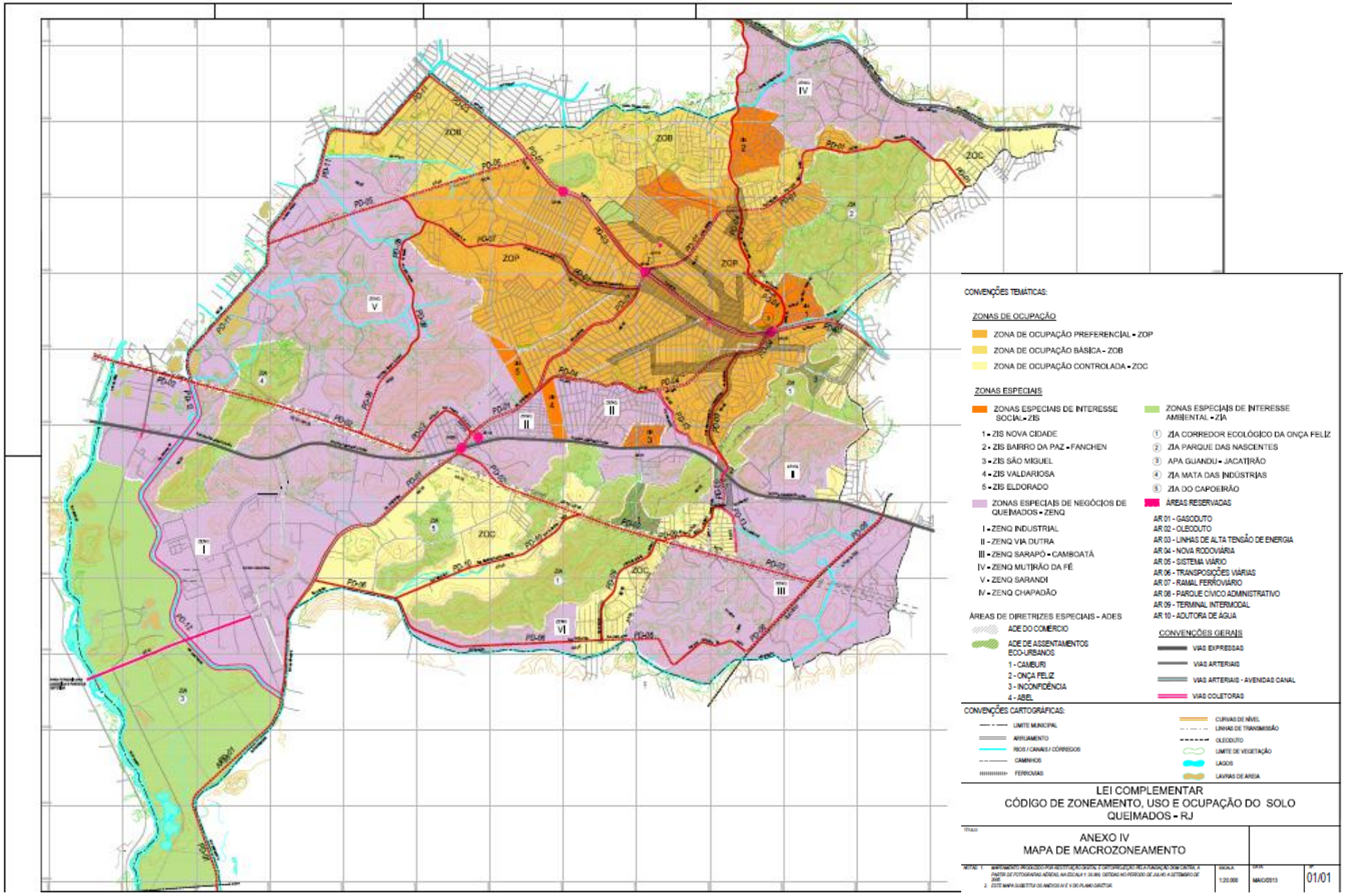
LIMITE MUNICIPAL
ARRUAMENTO
RIOS / CANAIS / CÓRREGOS
CAMINHOS
FERROVIAS
CURVAS DE NÍVEL
LINHAS DE TRANSMISSÃO
OLEODUTO
LIMITE DE VEGETAÇÃO
LAGOS
LAVRAS DE AREIA

Apesar das ZIS terem sido localizadas no mapa do Plano Diretor, elas não têm delimitação em lei. Portanto, será necessário um trabalho de cadastro e descrição de seus limites para a regulamentação de cada uma delas.

Segundo o Diagnóstico do PLHIS (2012), grandes entraves para a regularização fundiária em Queimados são a disponibilidade de técnicos para aplicar e fiscalizar os instrumentos e a questão da autoprodução de moradias sem a devida legalização junto à Prefeitura, que ainda é herança da época em que ainda pertencia ao território de Nova Iguaçu.

Com a criação do Código de Zoneamento, pela lei complementar 64/2013 de 5 de junho de 2013, o problema da existência de dois zoneamentos diferentes – PD e Código de Obras- foi resolvido e um novo zoneamento foi instituído, padronizando as categoriase os parâmetros e revogando os anexos V (mapa das zonas de especial interesse) e VIII (quadro com índices de aproveitamento para implementação da outorga onerosa) do PD e muitos artigos do Código de Obras. No novo zoneamento, foram criadas duas novas ZIS - Parque Valdariosa e Eldorado; ambas abrigam empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida.

Cabe mencionar que embora o anexo IV (mapa com as zonas de ocupação) não tenha sido revogado no corpo do texto da lei, sua revogação é anunciada no canto inferior direito do mapa de zoneamento, que consta no Anexo IV do Código de Zoneamento. Houve mudanças significativas em relação à distribuição das zonas de ocupação, transformando áreas grifadas previamente como ZOC e ZOB, no entorno da ADE do Comércio, em ZOP, conforme mapa abaixo. A ADE de comércio também foi expressivamente aumentada.


CONVENÇÕES TEMÁTICAS:
ZONAS DE OCUPAÇÃO
ZONA DE OCUPAÇÃO PREFERENCIAL - ZOP
ZONA DE OCUPAÇÃO BÁSICA - ZOB
ZONA DE OCUPAÇÃO CONTROLADA - ZOC
ZONAS ESPECIAIS
ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - ZIS
1 - ZIS NOVA CIDADE
2 - ZIS BAIRRO DA PAZ - FANCHEN
3 - ZIS SÃO MIGUEL
4 - ZIS VALDARIOSA
5 - ZIS ELDORADO
ZONAS ESPECIAIS DE NEGÓCIOS DE QUEIMADOS - ZENQ
I - ZENQ INDUSTRIAL
II - ZENQ VIA DUTRA
III - ZENQ SARAPÓ - CAMBOATÁ
IV - ZENQ MUTIRÃO DA FÉ
V - ZENQ SARANDI
IV - ZENQ CHAPADÃO
ÁREAS DE DIRETRIZES ESPECIAIS - ADES
ADE DO COMÉRCIO
ADE DE ASSENTAMENTOS ECO-URBANOS
1 - CAMBURI
2 - ONÇA FELIZ
3 - INCONFIDÊNCIA
4 - ABEL
ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE AMBIENTAL - ZIA
1 ZIA CORREDOR ECOLÓGICO DA ONÇA FELIZ
2 ZIA PARQUE DAS NASCENTES
3 APA GUANDU - JACATIRÃO
4 ZIA MATA DAS INDÚSTRIAS
5 ZIA DO CAPOEIRÃO
ÁREAS RESERVADAS
AR 01 - GASODUTO
AR 02 - OLEODUTO
AR 03 - LINHAS DE ALTA TENSÃO DE ENERGIA
AR 04 - NOVA RODOVIÁRIA
AR 05 - SISTEMA VIÁRIO
AR 06 - TRANSPOSIÇÕES VIÁRIAS
AR 07 - RAMAL FERROVIÁRIO
AR 08 - PARQUE CÍVICO ADMINISTRATIVO
AR 09 - TERMINAL INTERMODAL
AR 10 - ADUTORA DE ÁGUA
CONVENÇÕES GERAIS
VIAS EXPRESSAS
VIAS ARTERIAIS
VIAS ARTERIAIS - AVENIDAS CANAL
VIAS COLETORAS
CONVENÇÕES CARTOGRÁFICAS:
LIMITE MUNICIPAL
ARRUAMENTO
RIOS / CANAIS / CÓRREGOS
CAMINHOS
FERROVIAS
CURVAS DE NÍVEL
LINHAS DE TRANSMISSÃO
OLEODUTO
LIMITE DE VEGETAÇÃO
LAGOS
LAVRAS DE AREIA
LEI COMPLEMENTAR
CÓDIGO DE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
QUEIMADOS - RJ
ANEXO IV
MAPA DE MACROZONEAMENTO
ESCALA
1:20.000
DATA
MAIO/2013
Nº
01/01

O Código de Zoneamento revoga todos os Anexos do Código de Obras e estabelece os tipos de uso permitidos por zona em seu Anexo I, conforme o quadro abaixo, alterando a ordem de alguns usos e os seguintes pontos em relação ao quadro anterior:

- O Uso 1 – Residência Unifamiliar – deixa de abranger duas casas no mesmo lote aprovadas separadamente e passa a incluir a casa geminada, somente se for aprovada em sua totalidade.
- O Uso 2- Residência Multifamiliar – exclui as casas geminadas.
- Algumas especificações são feitas em usos previamente existentes:
    - O Uso 3 – Prédio Residencial com mais de 3 pavimentos – restringe à tipologia prédio de residência multifamiliar, estipulando o número mínimo de pavimentos.
    - O Uso 6 restringe a área dos compercios e pequenas oficinas para até 100m².
    - O Uso 19 determina a área do comércio em geral para a partir de 100m².
    - O Uso 22 adiciona os depósitos e especifica que este uso não permite produção de ruído ou poluição atmosférica.
    - Os Usos 23 e 24 modificam as categorias "fábrica ou oficina" para "empreendimentos industriais ou de logística" e acrescentam os depósitos.
- A nomenclatura do Uso 5 é alterada, embora seu conteúdo se mantenha o mesmo.
- Exclui o antigo Uso 34 – "Depósito para Resíduos de Construção Civil (RCC) não Perigosos".
- Cria os seguintes novos usos: 4 – "Conjuntos Mistos – Comercial + Residencial (Prédios de dois ou mais pavimentos), 21 – "Posto de abastecimento veicular", 25 – "Cemitério vertical, crematório", 36 – "Estação de Rádio Base" e 37 – "Depósito de Gás Liquefeito de Petróleo".

Ficou obscura a razão para a ZOC permitir todos os usos que a ZOB e ainda outros tantos, sendo suas restrições, portanto, menores. Considerando, genericamente, que a ZOC, ZOB e ZOP podem ser associadas à Zona Residencial do Código de Obras e que a ADE Comércio à Zona Mista, os usos, de modo geral, passaram a ser permitidos

em mais zonas do que antes. Observa-se que a Zona de Interesse Ambiental atualmente permite

Os únicos usos que tiveram suas zonas restringidas foram o uso 10 - “Locais abertos para comemorações cívicas, religiosas e populares (ex.: esc. de samba, paradas, desfiles, comícios)”-, que antes era permitido na ZR, ZM, ZI-1 e ZI-2 e agora só podem ocupar as ZENQs e a ADE Comércio, e o uso 18 – “Hospitais, Casas de Saúde e Asilos Sanatórios” – que antes podiam ocupar a ZR e a ZM e agora só podem ocupar a ZOC e a ZOP, não podendo ser implantado na ADE Comércio.

Os usos 30 –“Quartéis, Fortes, Bases e Áreas de treinamento militar”- e 34 – “Matadouros e Centros de Abastecimento Atacadista e Armazéns Frigoríficos”- tiveram suas zonas permitidas alteradas da ZM, no Código de Obras, para as ZENQs, no Código de Zoneamento, Uso e Ocupação. O uso 35 – “Depósito de lixo e Estações de Tratamento de lixo” -, por sua vez, deixou de ser permitido na ZM para ser restrito à Área Reservada (AR).

USO	ZONAS DE OCUPAÇÃO			ZONAS ESPECIAIS								ADE		AR
				ZENQ						ZIA	ZIS	Comércio	Assentam. Eco Urbanos	
	ZOB	ZOC	ZOP	I	II	III	IV	V	IV					
01. Residência Unifamiliar – Casa Isolada ou Geminada aprovada em sua totalidade.	•	•	•							*	•	•	•	
02. Residência Multifamiliar – Conjunto, vila exclusivamente residencial.	•	•	•							*	•	•	•	
03. Prédio Residencial com mais de 03 (três) pavimentos.		•	•								•	•		
04. Conjuntos Mistos – comercial + residencial (prédios de dois ou mais pavimentos).		•	•							*	•	•		
05. Edificações habitacionais transitórias – "Flat-service", hotéis, pensões, albergues e congêneres.		•	•	•	•	•	•	•	•	*		•		
06. Comércio e pequenas oficinas até 100,00m² (com ou sem moradia anexa e não interfiram na via pública).	•	•	•	•	•	•	•	•	•	*	•	•	•	
07. Feiras Livres (nos logradouros que os órgãos competentes determinarem).		•	•	•	•	•	•	•	•	*	•	•	•	•
08. Repartições Públicas (Edifícios institucionais).	•	•	•	•	•	•	•	•	•	*	•	•	•	
09. Praças, parques e jardins.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	*	•	•		•
10. Locais abertos para comemorações cívicas, religiosas e populares (ex.: esc. de samba, paradas, desfiles, comícios)				•	•	•	•	•	•			•		
11. Anfiteatros ao ar livre, Jardim Botânico, Jardim Zoológico, Horto Florestal, Mirante.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	*	•		•	•
12. Parques de diversão, Circos, Hipódromos, Drive-in, Aeroclube, Autódromo, Clubes Esportivos e Estádios.	•	•	•							*	•	•		•
13. Cemitérios e comércios afins.				•	•	•	•	•	•	*		•		
14. Igrejas, Conventos, Templos, Santuários, Terreiros e outros equipamentos religiosos.	•	•	•							*	•	•	•	
15. Escolas, Colégios, Postos de Saúde, Centros Sociais e outros equipamentos comunitários de bairro.	•	•	•							*	•	•	•	
16. Universidades, Museus, Bibliotecas, Institutos, Centros de Pesquisa, Auditórios e Anfiteatros.		•	•							*	•	•		
17. Cinemas, Teatros, Clubes Sociais, Boates e Restaurantes.			•							*	•	•		
18. Hospitais, Casas de Saúde, Asilos, Sanatórios.		•	•											
19. Comércio em geral a partir de 100,00m² (com ou sem moradia anexa e que não interfiram na via pública).				•	•	•	•	•	•			•		
20. Edifícios garagem, garagens de empresas de transporte.				•	•	•	•	•	•			•		
21. Posto de abastecimento veicular.		•	•	•	•	•	•	•	•			•		•
22. Pequenas indústrias com dez ou menos operários, depósitos, sem produção de ruído ou poluição atmosférica.	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•		
23. Empreendimentos industriais ou de logística com mais de dez e menos de cinquenta operários, depósitos.				•	•	•	•	•	•			•		
24. Empreendimentos industriais ou de logística com mais de cinquenta operários, oficinas, depósitos.				•	•	•	•	•	•					
25. Cemitério Vertical, Crematório.					•	•	•	•	•					
26. Fábrica ou depósito de explosivos.					•*	•*	•*	•*						
27. Estabelecimentos extrativos - Minas, Pedreiras, Saibreiras, Florestas com este fim.					•	•	•	•						
28. Estabelecimentos Agropecuários – Hortas, Plantações, Criação de animais.							•	•	•	*				
29. Grandes estabelecimentos agropecuários (acima de 50.000m² de área).							•	•	•					
30. Quartéis, Fortes, Bases e Áreas de treinamento militar.					•	•	•	•						
31. Estações de tratamento de esgoto	•	•	•	•	•	•	•	•	•	*	•	•	•	•
32. Estações de tratam. de água, receptores de en. elétrica, transm. e retransm. de rádio e TV, centrais telefônicas.				•	•	•	•	•	•					
33. Áreas e faixas de proteção de vias de transporte, linhas de alta tensão, abastecimento de água e mananciais.														•
34. Matadouros e Centros de Abastecimento Atacadista e Armazéns Frigoríficos.				•	•	•	•	•	•					
35. Depósito de lixo e Estações de Tratamento de lixo.														•
36. Estação de Rádio Base (ERB)	• **	• **	• **	•	•	•	•	•	•	• **	• **	• **	• **	• **
37. Depósito de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)				•	•							*		

Legenda:

- • Uso Permitido
- * Uso Permitido em conformidade com legislação específica em vigor, sujeito a análise técnica do órgão ambiental competente
- ** Deverá ser elaborado estudo técnico, junto ao órgão ambiental municipal para a devida compensação ambiental

Um ponto relativo ao zoneamento do município que foi modificado diversas vezes após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, mas que não está explicitamente relacionado com o Programa é o art 4º do Código de Obras que define que "a zona mista abrangerá o centro do município de Queimados". As leis complementares n° 42/09, 50/10 e 61/12 modificaram as ruas que integram "o centro do município", que não estão concentradas em uma mesma região.

A Lei Complementar 42/09 incluiu os seguintes logradouros: Avenida Fluminense, Avenida Luigi Giobbi, Estrada do Lazareto, Avenida Camilo Cristófano, Rua Aparecida, Rua Sabino Batista de Barros, Estrada de Caramujos e Estrada Olegpario Dias. Os quatro últimos foram retirados na alteração realizada pela lei complementar 50/10 e os dois primeiros destes voltaram a integrar o centro na alteração realizada pela lei complementar 61/12. A lei complementar 50/10 substituiu os quatro logradouros mencionadas por outros quatro: Rua Deuzinho de Freitas, Rua Joaquim dos Santos, Rua Alésia dos Santos Nascimento, Rua Itabira e Rua Marcina. Finalmente na versão final, com a redação dada pela lei complementar 61/12, ficaram as seguintes ruas: "Rua Elói Teixeira, Rua Dr. Pedro Jorge, Rua Alves, Rua Zelina Pinto, Avenida do Tinguá, Praça Dr. Rubens Lima (antiga Eucaliptos), Estrada Vereador Marinho Hemetério de Oliveira, Praça Nossa Senhora da Conceição, Avenida Olímpia Silva, Avenida Irmãos Guinle, Rua José Maria Coelho, Rua Padre Marques, Rua Laerte Acácio da Silva, Avenida Fluminense, Avenida Luigi Giobbi, Estrada do Lazareto, Avenida Camarim, Avenida Camilo Cristófano, Rua Aparecida, Estrada de Caramujos, Estrada Olegário Dias, Rua Sabino Batista de Barros, Rua Hidelfonso Borges Pereira (antiga Marcina), Rua Itabira, Rua Hortência, Rua Eugênio Castiñeiras (antiga Itatinga), Estrada Campo Alegre e Estrada das Piabas".

Segundo o Secretário de Urbanismo, as mudanças foram feitas em função de pressões individuais de atores da iniciativa privada interessados na verticalização e na especulação imobiliária, pois a inclusão na zona mista implica na possibilidade de maior adensamento, uma vez que, conforme art. 15 do Código de Obras, alterado pela lc 42/09, as edificações no centro comercial poderão atingir o alinhamento do logradouro em toda a testada do lote. De forma geral, estas alterações não passaram pela Secretaria de Urbanismo, tendo sido aprovadas diretamente na Câmara dos Vereadores.

Nota-se a inclusão da Estrada Campo Alegre e Estrada das Piabas, onde estão localizados dois empreendimentos do PMCMV – Eldorado III, que é o terceiro conjunto de outros dois construídos pelo PAC, e o Jardim das Fontes 1, 2, 3, 4 e 5. Segundo o Secretário de Urbanismo, esta inclusão é parte de uma estratégia municipal, pois a Prefeitura quer incentivar o crescimento para esta região, está, inclusive, construindo um estádio municipal nesta área. Também identifica-se a reinserção da Estrada de Caramujos e da Estrada Olegário Dias, que estão próximas de vazios urbanos.

Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo

- Características Dimensionais por Zoneamento

O Código de Obras instituiu as as características dimensionais por zoneamento em seu anexo III, conforme quadro abaixo:

		AF (m)	**T (m)**	**A (m²)**	**TC (%)**
	ZR – Zona Residencial	4,00	10,00	150,00	49
	ZM – Zona Mista	4,00	10,00	150,00	70
Zona Industrial	ZI – Zona Industrial				
	ZI-1 – Pequenas Indústrias	6,00	10,00	300,00	50
	ZI-2 – Médias e grandes indústrias	10,00	20,00	2.000,00	50
	ZI-3 – Alta Poluição e/ou perigo	10,00	20,00	2.000,00	30
	ZA – Zona Agrícola	10,00	50,00	2.500,00	10
Zonas Especiais	ZE-1 – Cemitérios	--------	--------	--------	--------
	ZE-2 – Usinas de tratamento lixo	--------	--------	--------	--------
	ZE-3 – Centros Desportivos	4,00	#	#	#
	ZT – Zona Turística	--------	--------	--------	--------
	ZT-1 – Turismo Ecológico	--------	--------	--------	--------

- A ser regulamentado pelos órgãos responsáveis pelo licenciamento da atividade.

LEGENDA:

AF – Afastamento Frontal mínimo

T – Testada mínima do lote

A – Área mínima do lote

Tc – Taxa de ocupação máxima

A LC 42/09 alterou o anexo III do Código de Obras aumentando as taxas de ocupação máxima aceita nas zonas residencial (ZR), industrial de pequenas indústrias (ZI-1) e industrial de médias e grandes indústrias (ZI-2). As taxas passaram de 49%, na

ZR, e 50% nas ZI-1 e ZI-2, para, respectivamente, 60% e 70%. Os parâmetros gerais de afastamento frontal mínimo, testada mínima do lote e área mínima do lote foram mantidos.

Segundo o Secretário de Urbanismo, estas alterações aconteceram para viabilizar a regularização de construções irregularidades já existentes e antigas que estavam sem licença. No entanto, nota-se que ao invés de generalizar as novas taxas de ocupação máxima, poderia ter sido criada uma lei que aceitava a regularização de imóveis construídos até a data de sanção da lei, evitando uma transformação urbana mais ampla.

O aumento destas taxas também foi uma entre outras reivindicações da Bairro Novo no sentido da redução de restrições, embasada no argumento de que a Caixa Econômica havia aprovado um projeto com condições mais flexíveis, neste caso, com a taxa de ocupação de 60%. Esta modificação mediante tal pressão sugere que os técnicos não planejaram considerando as características de ocupação, densidade, infraestrutura do município, pois os padrões da CEF consideram padrões mínimos, para cidades extremamente adensadas e sem muitos espaços vazios.

O Código de Zoneamento alterou mais uma vez as taxas de ocupação máxima e instituiu taxas de ocupação básica em seu anexo II. Não é possível estabelecer uma comparação direta das taxas de ocupação, uma vez que o Código de Zoneamento as define por zonas de ocupação, zonas especiais, áreas de diretrizes especiais e áreas reservadas, diferentemente do Código de Obras e da LC 42/09. Contudo, com base nos valores, percebe-se que houve um novo aumento das taxas de ocupação, pois os valores anteriores referentes às taxas de ocupação máxima aparecem somente na coluna da taxa de ocupação básica, com exceção das ADE de Assentamento Eco – Urbano conforme tabela abaixo.

Nesta tabela percebe-se, genericamente, que o afastamento frontal das zonas de ocupação, da ZIS e da ADE de Assentamento Eco Urbano foram reduzidas de 4,00m (parâmetro da zona residencial anterior) para 2,00m. Já para área mínima do lote, observa-se um aumento, de 150m na zona residencial e zona mista para valores entre 200m e 250m nas atuais zonas de ocupação e ADE de Comércio. A única zona que manteve o parâmetro de 150m para área mínima do lote da ZR foi a atual Zona de

Interesse Social (ZIS). Cabe mencionar que alguns destes parâmetros para casos específicos de loteamento já haviam sido flexibilizados pela lei 61/12, tendo depois sido generalizados pelo Código de Zoneamento 64/12. A lei complementar 43/09, por sua vez, no art. 7º , define que, "Como o PMCMV é de interesse social, não será estabelecido lote mínimo (...)".

Zonas		**AF (m)**	**T (m)**	**A (m²)**	**Taxa de ocupação (%)**	
					Básica	**Máxima**
Zonas de Ocupação	ZOB Básica	2,00*	10,00	200,00	60	80
	ZOC Controlada	2,00*	10,00	250,00	60	70
	ZOP Preferencial	2,00*	10,00	200,00	70	100
Zonas Especiais	ZENQ I	10,00	50,00	3000,00	60	80
	ZENQ II, III, IV, V, VI	6,00	20,00	1000,00	50	80
	ZIA Zona de Interesse Ambiental	**	**	**	**	**
	ZIS Zona de Interesse Social	2,00*	8,00	150,00	60	80
Áreas de Diretrizes Especiais	ADE de Assentamento Eco – Urbano 1	10,00	20,00	500,00	30	40
	ADE de Assentamento Eco-Urbano 2, 3 e 4.	2,00*	**	**	60	70
	ADE do Comércio	4,00*	10,00	250,00	70	100
Áreas Reservadas	AR – Área Reservada	10,00	20,00	300,00	50	70

* Exceto para as vias constantes do Art. 5º desta lei.
** A ser definida pelo órgão ambiental competente.

Além dos parâmetros constantes no quadro, o art. 5º do Código de Zoneamento estabelece que o afastamento frontal mínimo obrigatório para os logradouros marcados com PD01, PD04. PD05 e PD08 no mapa de zoneamento é de 4,00m.

A LC 43/09, que se aplica exclusivamente aos projetos realizados através do PMCMV para a faixa de renda de 0 a 3 salários-mínimos[122] nas áreas definidas por

[122] Embora no cabeçalho apareça as faixas de renda de 0 (zero) a três salários-mínimos, no art. 1º as faixas de renda contempladas pelo objetivo desta lei são de 1(um) a 3 (três) salários-mínimos. No entanto, quando questionado, o Secretário de Urbanismo, propositor desta lei, assumiu que isto foi um erro e que as famílias que recebem de 0 a 1 salário-mínimo também são público alvo desta lei. A vice Secretária de Habitação, por sua vez, justificou esta questão dizendo que esta faixa não está incluída por não ter poder de consumo suficiente para pagar as parcelas de uma habitação.

decreto do Poder executivo, art. 8º estabelece que "O afastamento frontal, em vias locais de categorias I, II e III, será de 3,00m (três metros), observando que o afastamento frontal poderá ser utilizado em até 40% (quarenta por cento), para implantação de elementos construtivos como escadas, varandas e sacadas." O art. 13 desta lei isenta os parcelamentos fechados do afastamento ao longo do perímetro do terreno.

A categoria "vias locais" é introduzida na legislação municipal pela primeira vez nesta lei, como as vias internas aos condomínios, e a justificativa do Secretario de Urbanismo para isto é que os parâmetros das "vias locais" e suas tipologias – "Categoria I, II e III"- foram importadas das orientações da Caixa Econômica Federal para a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. Quando esta lei foi sancionada, ela reduzia o afastamento frontal mínimo de 4m para 3m. No entanto, com a sanção do Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (LC 64/13), o afastamento frontal mínimo (AF) foi reduzido para 2m para todas as zonas de ocupação e para a ZIS. Desta forma, o limite do AF para o PMCMV acabou ficando mais restritivo do que para o resto da cidade, já que o art. 8º da LC 43/09 não foi revogado.

- Características Dimensionais por tipos de Uso

Os afastamentos laterais mínimos permitidos e as exigências de vagas de estacionamento por uso vigentes atualmente constam no quadro abaixo, retirado do Anexo I do Código de Zoneamento, Uso e Ocupação. (lc 64/13) Antes da sanção desta lei, a lei complementar 42/09 modificou o Anexo IV do Código de Obras reduzindo o número mínimo de vagas de estacionamento nos usos residenciais e nas edificações residenciais sem caráter habitacional de 1 vaga/habitante ou 2 vagas/habitante para 1 vaga/Unidade habitacional ou 2 vagas/ Unidade habitacional, respectivamente. Quando questionado, o Secretário de Urbanismo justificou esta modificação como uma correção de um erro prévio.

As alterações promovidas pelo Código de Zoneamento nos afastamentos laterais minimos e no número mínimo de vagas serão listadas a segur, com base na numeração dos usos atual:

- O Uso 1 diminuiu mais uma vez a exigência do número de vagas, de duas por unidade para uma vaga por unidade.
- Os usos 2, 3 e 4 aumentaram o afastamento lateral mínimo de 0 para 1,5m, caso exista abertura para ventilação/iluminação.

- Usos 14 e 15 diminuíram ea exigência mínima de vagas de uma vaga para cada 50 metros quadrados para nenhuma exigência.
- Uso 17 não exigia nenhuma vaga de estacionamento e passou a exigir 1/50m².
- Uso 22 aumentou o afastamento lateral mínimo de 1,5m para 3m.
- Usos 23, 24 e 26 alteraram sua exigência mínima de vagas de 1/100m² para 10% da área construída.
- Uso 35 voltou seu afastamento lateral mínimo de 5m para 1,5m, conforme era antes da alteração realizada pela lei complementar 61/12.

Uso	**AL (m)**	**E (vagas)**
1. Residência Unifamiliar – casa isolada ou geminada aprovada em sua totalidade.	1,50ª	1/Unid
2. Residência Multifamiliar – conjunto, vila exclusivamente residencial.	1,50ª	1/Unid
3. Prédio residencial com mais de 03 (três) pavimentos.	1,50ª	1/Unid
4. Conjuntos mistos – comercial + residencial (prédios com dois ou mais pavimentos).	1,50ª	1/Unid
5. Edificações habitacionais transitórias – *flat service*, hotéis, pensões, albergues e congêneres.	0º	1/Unid
6. Comércios e pequenas oficinas até 100,00m² (com ou sem moradia anexa e não interfiram na via pública).	0º	1/100m² (ou fração)
7. Feiras Livres (nos logradouros que os órgãos competentes determinarem).	____	____
8. Repartições Públicas (Edifícios institucionais)	0º	3/Unid
9. Praças, parques e jardins.	____	____
10. Locais abertos destinados a comemorações cívicas, religiosas e populares (ex.: escolas de samba, paradas, desfiles, comícios).	____	____
11. Anfiteatros ao ar livre, Jardim Botânico, Jardim Zoológico, Horto Florestal, Mirante.	3,00ª	____
12. Parques de diversão, Circos, Hipódromos, Drive-In, Aerocluve, Autódromo, Clubes Esportivos e Estádios.	3,00ª	____
13. Cemitérios e comércios afins.	5,00ª	____
14. Igrejas, Conventos, Templos, Santuários, Terreiros e outros equipamentos religiosos.	1,50ª	1/50m² (ou fração)
15. Escolas, Colégios, Postos de Saúde, Centros Sociais, e outros equipamentos comunitários de bairro.	1,50ª	1/50m² (ou fração)

Uso	AL (m)	E (vagas)
16. Universidades, Museus, Bibliotecas, Institutos, Cntros de Pesquisa, Auditórios e Anfiteatros.	1,50[a]	1/50m² (ou fração)
17. Cinemas, Teatros, Clubes Sociais, Boates e Restaurantes.	0[o]	1/50m² (ou fração)
18. Hospitais, Casas de Saúde, Asilos, Sanatórios.	1,50[a]	#
19. Comércio em geral a partir de 100,00m² (com ou sem moradia anexa e que não interfiram na via pública).	0[o]	1/100m² (ou fração)
20. Edifícios garagen, garagens de empresas de transporte.	0[o]	——
21. Posto de abastecimento veicular.	0[o]	——
22. Pequenas indústrias com dez ou menos operários, depósitos sem produção de ruído ou poluição atmosférica.	3,00[b]	1/100m² (ou fração)
23. Empreendimentos industriais ou de logística com mais de dez e menos de cinquenta operários, depósitos.	3,00[b]	10% da área construída
24. Empreendimentos industriais ou de logística com mais de cinquenta operários, oficinas, depósitos.	3,00[b]	10% da área construída
25. Cemitério Vertical, Crematório.	5,00[b]	1/100m² (ou fração)
26. Fábrica ou depósito de explosivos.	10,00[b]	10% da área construída
27. Estabelecimentos extrativos – Minas, Pedreiras, Saibreiras, Florestas com este fim.	1,50[a]	——
28. Estabelecimentos Agropecuários – Hortos, Plantações, Criação de animais.	1,50[a]	——
29. Grandes estabelecimentos agropecuários (acima de 50.000m² de área)	1,50[a]	1/100m² (ou fração)
30. Quartéis, Fortes, Bases e Áresa de treinamento militar.	1,50[a]	1/100m² (ou fração)
31. Estações de tratamento de esgoto.	3,00[b]	1/100m² (ou fração)
32. Estações de tratam. De água, receptores de en. Elétrica, trasm. e retransm. De rádio e TV, centrais telefônicas.	3,00[b]	1/100m² (ou fração)
33. Áreas e faixas de proteção de vias de transporte, linhas de alta tensão, abastecimento de água e mananciais.	10,00[b]	——
34. Matadouros e Centros de Abastecimento Atacadista e Armazéns Frigoríficos.	1,50[a]	1/100m² (ou fração)
35. Depósito de lixo e Estações de tratamento de lixo.	1,50[a]	——

Uso	AL (m)	E (vagas)
36. Estação de Rádio Base (ERB)		1/100m² (ou fração)
37. Depóstio de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)	0 0	1/100m² (ou fração)

Legenda

AL – Afastamento Lateral mínimo
E – Vagas de estacionamento (mínimo)
E/Unid – Vagas de estacionamento por unidade (mínimo)
E/m² - Vagas de estacionamento por metro quadrado (mínimo)

- Uma vaga para cada 2 leitos, com um mínimo de cinco vagas, e entrada exclusiva para ambulâncias
º – Caso não exista abertura para ventilação/iluminação
a – Caso exista abertura para ventilação/iluminação
b- Rigorosamente, de cada lado

A Lei Complementar nº 43/09, que se aplica exclusivamente aos projetos realizados através do PMCMV para a faixa de renda de 0 a 3 salários-mínimos, art. 12, define que "Para o cálculo de vagas de estacionamento considerar-se-á meia vaga por unidade habitacional, nos empreendimentos multifamiliares (...)". Este artigo também determina que a implantação de vaga para visitante é desobrigada.

Abertura de logradouro

As regras para abertura de logradouro (Código de Obras, arts. 247, 248, 249 e 250) foram alteradas com a lei complementar 61/12 no sentido de um aumento das exigências e um maior detalhamento daquelas exigidas previamente, bem como uma adequação das plantas exigidas às normas da ABNT. Cabe ressaltar que a lc 61/12 retirou do art. 250 o parágrafo único que dizia "Somente após a execução das obras acima citadas será concedida a licença para a venda de lotes." Quando consultado, o Secretário de Urbanismo se negou a responder as razões para esta modificação.

2. Implantação do empreendimento

Regras para construção por lote

Os arts. 51 e 52 do Código de Obras foram alterados pela lc 61/12 para viabilizar a contrução de edficações distintas, geminadas ou não, no mesmo lote, sendo que antes esta permissão era apenas para casas geminadas. As novas especificações se adequam aos parâmetros gerais determinados, como a taxa de ocupação, índice de

utilização, vãos de iluminação e ventilação e afastamentos mínimos. As únicas determinações específicada no art. 51 são que, em caso de casas geminadas, as paredes deverão ser duplas e que a testada mínima de cada edificação será de 3,3m, sendo que antes a testada mínima era de 10m para duas casas geminadas, devendo as testadas de ambas serem iguais. O art. 52 retirou a determinação de que a distância entre as edificações fosse pelo menos igual a altura da mais alta e nunca inferior a 6m.

Índices urbanísticos

Hierarquia e largura mínima das vias

No Código de Obras, art. 252, fica determinado que "a largura mínima das ruas residenciais será de 12m (doze metros), conforme o desenvolvimento das sedes, sendo 6,00m (seis metros), pelo menos, destinados à pista de rolamento e a parte restante dividida entre os passeios laterais; estes não terão menos de 2,00m (dois metros) cada um". No caso das vilas, conforme art. 226, a largura mínima da rua é de 6m, com largura mínima de 3,00m (três metros) para caixa de rua e largura mínima de 1,00 (um metro) para cada calçada lateral. Observa-se que a lc 61/12 alterou este artigo retirando a parte que "quando as casas tiverem dois pavimentos" a largura mínima seria de 8m. No art. 250, fica determinado que para cada lote deverá ser plantada pelo menos uma árvore. Contudo, não há uma especificação de área mínima voltada para a arborização nas vias.

A lc 43/09 altera os parâmetros para os empreendimentos do PMCMV voltados para a faixa de 0 a 3 salários mínimos de acordo com a Tabela 2. Assim, diminui as faixas de domínio das vias locais Categorias II e III, em relação ao parâmetro regular, aumenta a calçada da Categoria I de 2m (considerando que os "passeios laterais" são as calçadas) para 3m e diminui a pista de rolamento da Categoria III de 6m para 4m. Outras novidades nesta tabela são a definição de uma área mínima para arborização, na Categoria II, e que o parcelador deverá implantar um sistema de ciclovia no empreendimento.

TABELA 2 – PERFIS TÍPICOS DAS VIAS LOCAIS

Dimensões mínimas das vias locais (m), desde que seja implantado sistema de Ciclovia pelo parcelador

Vias locais	Categoria I (principais)	Categoria II (secundárias)	Categoria III (secundárias)
Faixa de domínio	12,00	8,50	6,00
Pista de rolamento	(2 x 3,00)	(2 x 3,00)	4,00
Arborização		0,50	
Calçada	(2 x 3,00)	(2 x 1,00)	(2 x 1,00)

O art. 9º estabelece que

> A trajetória máxima a ser percorrida pelo pedestre, entre o ponto mais longínquo do empreendimento e o eixo viário infraestruturado e com oferta de transporte público, deve ser de 800 (oitocentos) metros. Acima desta distância, o empreendedor deve prever a implantação de uma via local de categoria I, que se integre com a malha viária principal da cidade, e que será submetida a análise pela Secretaria Municipal de Segurança, Transporte e Trânsito – SEMUSTTRAN.

Quando consultado, o Secretário de Urbanismo disse que esta tabela e o art. 9º foram importados das orientações da Caixa Econômica Federal para o PMCMV diretamente para a lei complementar 43/09. Percebe-se que as alterações do Código de Obras referentes à largura mínima da rua na vila se assemelham aos limites da via local Categoria III. Em relação à implantação do PMCMV e estes parâmetros, observa-se que não há ciclovias em nenhum empreendimento de Queimados.

Reservas urbanas

Os parâmetros regulares para as reservas urbanas, isto é, espaço do loteamento cedido gratuitamente ao município destinado à construção de parques, escolas, etc estão regulamentados no Código de Obras, arts. 264, 365, 266 e 267:

> Art. 264 – Sendo a área total dos terrenos contíguos, pertencentes ao mesmo proprietário, superior a 30.000m2 (trinta mil metros quadrados) uma parte correspondente a 5% (cinco por cento) dessa área será obrigatoriamente cedida ao Município gratuitamente, a fim de ser utilizada 3% (três por cento) para praças, jardins ou outros espaços livres e 2% (dois por cento) para construção de escolas.
>
> § 1º - Essas áreas deverão ser descritas na certidão do loteamento para fins de inscrição no Registro geral de imóveis.
>
> § 2º - As áreas dos logradouros projetados em áreas "nom aedificandi" não podem ser incluídas na citada porcentagem de 5% (cinco por cento).
>
> § 3º - O Município reserva-se o direito de recusar as vias reservadas pelo requerente aos fins previsto neste artigo.
>
> § 4º - A declividade ou aclividade da área cedida não poderá ser superior a 10% em pelo menos 60% (sessenta por cento) da área total.
>
> Art. 265 – Nos loteamentos com mais de 50 (cinquenta) lotes e menos de 30.000m2 (trinta mil metros quadrados) de área, será reservada área de recreação equivalente ao mínimo de 15,00m2 (quinze metros quadrados) por lote, fora das vias de circulação e tendo no mínimo, em sua menor dimensão, 20,00m (vinte metros).
>
> Art. 266 - Será exigida, antes da aceitação final das obras dos logradouros do loteamento, a construção de escolas padrão, de acordo com projeto fornecido pela SEOSP, e obedecidas as seguintes determinações:
>
> loteamentos com menos de 1000 lotes – isento;
>
> loteamento com mais de 1000 lotes – uma escola padrão com 12 (doze) salas convencionais, 07 (sete) salas especiais e uma quadra poliesportiva;
>
> acima de 2000 lotes, serão incluídos mais 03 (três) salas convencionais e 01 (um) sala especial para cada 500 lotes a mais ou fração;
>
> a hipótese da isenção de construção de escola não exclui a obrigatoriedade de cessão gratuita, ao Município da respectiva área, que será correspondente a 2% (dois por cento) da área loteada, além daquela exigida no art. 264.
>
> Art. 267 – Na aprovação do projeto deverá ficar consignada, a área destinada a escola, a obrigação da construção e doação da mesma, condição indispensável à aceitação final das obras dos logradouros, admitida a aceitação parcial correspondente a, no máximo 50% (cinquenta por cento) dos lotes com frente para os logradouros projetados, antes do comprimento da exigência da construção e doação da escola.

A LC43/09, que determina parâmetros extraordinários, exclusivamente para o PMCMV, art. 11 determina que:

> Os empreendimentos com até 100 (cem) unidades habitacionais ficam isentas de área para reservas urbanas.

> § 1º - A partir de 101 (cento e uma) unidades habitacionais, as reservas urbanas serão de 5% (cinco por cento) da área do terreno, e deverão guardar as seguintes condições:
>
> a) a área destinada à reserva urbana somente poderá ser dividida em, no máximo, duas áreas distintas;
>
> b) as áreas destinadas a praças e jardins permitirão a inscrição de uma circunferência de diâmetro mínimo de 5 (cinco) metros.
>
> § 2º - A partir de 901 (novecentas e uma) unidades habitacionais as reservas urbanas serão de 10% (dez por cento) da área do terreno e deverão guardar as seguintes condições:
>
> a) a área destinada à reserva urbana somente poderá ser dividida em, no máximo, 2 (duas) áreas distintas;
>
> b) as áreas destinadas a jardins permitirão a inscrição de uma circunferência de diâmetro mínimo 5 (cinco) metros;
>
> c) as áreas destinadas a praças permitirão a inscrição de uma circunferência de diâmetro mínimo de 10 (dez) metros.

Quando comparados aos parâmetros regulares, percebe-se que a LC43/09 libera os empreendimentos com menos de 100 unidades habitacionais das obrigações constantes no Código de Obras, art. 265, isto é, "área de recreação equivalente ao mínimo de 15,00m2 (quinze metros quadrados) por lote, fora das vias de circulação e tendo no mínimo, em sua menor dimensão, 20,00m (vinte metros)." Os empreendimentos com mais de 101 e até 900 unidades habitacionais são regulamentados similarmente àqueles terrenos com mais de 30.000m², conforme Código de Obras, art. 265. Para os empreendimentos com mais de 901 unidades habitacionais, foram criados novos parâmetros de reservas urbanas, exigindo percentuais de áreas maiores do que aqueles estipulados no Código de Obras.

Em princípio se pensaria que como todos os empreendimentos no PMCMV 1 tinham como limite máximo 500 unidades habitacionais, ainda que haja mais de um empreendimento contíguo com o mesmo projeto e proponente, a LC 43/09, art. 11, § 2º, não teria sido implementada até o momento. Porém, segundo o Secretário de Urbanismo, a prefeitura trata os empreendimentos contíguos do PMCMV como um único empreendimento e aplica a legislação como grandes empreendimentos. Assim "os grandes empreendimentos" devem doar áreas para implantação de equipamentos públicos. Ainda conforme relato do Secretário, os espaços existem, mas os equipamentos ainda não foram construídos.

Embora ainda não tenha sido contratado nenhum empreendimento em loteamento, o art. 7º da Lei Complementar 43/09 estabelece que não há lote mínimo para empreendimentos enquadrados na faixa de 0 a 3 salários-mínimos do PMCMV. Todavia:

> no que diz respeito ao agrupamento das unidades habitacionais que não se enquadram no art. 6º desta lei [Será permitida a construção de conjuntos habitacionais de até 05 (cinco) pavimentos, configurados em pavimento térreo mais 04 (quatro) pavimentos.] deverão ser observadas as seguintes condições:
>
> a) a edificação terá no máximo 02 (dois) pavimentos, sendo uma unidade por pavimento;
> b) as edificações poderão ser geminadas em até 06 (seis) unidades.

Vale notar que a lei complementar 43/09 revogou a lei complementar 40/09, de 12 de agosto de 2009, tendo modificado apenas alguns detalhes. Entre eles estão o aumento de dois para até seis unidades geminadas no inciso b do art. 7º e a ampliação no número de pavimentos dos conjuntos habitacionais referidos no art. 6º, de quatro para até cinco pavimentos. Segundo o secretário de Urbanismo, o número de unidades geminadas foi modificado para baratear as obras, em função de uma discussão interna da Prefeitura, mas esta modificação ainda não foi operacionalizada em nenhuma obra. Esta modificação inicialmente foi somente para o PMCMV. Mas, com a LC 61/12, ela se estendeu para todo o município, quando houve a alteração do art. 51 do Código de Obras, conforme exposto.

A alteração do número de pavimentos se deu em função da pressão da empresa Bairro Novo, uma vez que já tinha um projeto com cinco pavimentos aprovado pela Caixa e pelo Ministério das Cidades, inclusive premiado pelo Sindicato de Indústria de Construção Civil (SINDUSCON) e que consta como exemplo de projeto na cartilha da Caixa sobre o PMCMV.

Aprovação de projeto

A Lei Complementar 43/09, no art. 4º, dispensa, para efeito de aprovação de projeto tipificado nesta lei, os anteprojetos de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, o projeto topográfico para terrenos planos e a consulta prévia de viabilidade de instalações da CEDAE e LIGHT.

No entanto, conforme parágrafo primeiro do art. 4º, no processo de aprovação deverão constar os protocolos de solicitação das consultas de viabilidade de instalação fornecidos pelas empresas concessionárias de serviços públicos e, conforme parágrafo 2º do art.4, os documentos dispensados no processo de aprovação terão que ser apresentados obrigatoriamente quando da solicitação da licença de construção, seguindo a orientação da Medida Provisória nº 514, de 2010.

O art. 5º da lei em questão estabelece que "Quando o terreno apresentar topografia não acidentada, plana ou quase plana, poderá ser apresentada, em substituição ao levantamento topográfico, declaração firmada pelo profissional responsável pelo projeto quanto à situação topográfico da área."

Conforme Medida Provisória nº 514, de 2010, a LC 43/09, art. 3, exige a análise e parecer da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – SEMURMA para qualquer projeto de implantação habitacional no âmbito do PMCMV.

Acondicionamento de lixo

Os parâmetros acondicionamento de lixo dispostos no art. 28 do Código de Posturas, instituído pela lei complementar nº. 008/99, de 30 de setembro de 1999:

> Art. 28. O lixo das habitações residenciais será acondicionado em contenedores padronizado em volumes máximo de 100 (cem) litros, altura máxima de 70 (setenta) centímetros, com peso específico menor que 500 (quinhentos) Kg/m3 bem acomodados em sacos plásticos especiais, hermeticamente fechados, depositados em logradouros públicos no alinhamento direto do respectivo imóvel ou em locais pré-determinados pelo Órgão Municipal competente, separados em materiais orgânicos e inorgânicos (plásticos, metais, borrachas e vidros). Os sacos plásticos, por sua vez, serão depositados em lixeiras aéreas feitas de ferro, quadradas ou retangulares, com capacidade para os requisitos acima citados, e que ou serão fixados nos muros ou suportadas por um pilar de ferro com dimensões tais, que a base da lixeira esteja a l.50m (um metro e meio) da superfície do passeio público; o pilar de ferro deverá ser assentado em uma base de concreto nivelada com o passeio público de tal modo que o conjunto fique estável, e situado no alinhamento direto com o imóvel.
> § 1º - Não serão considerados como lixo os resíduos de fábricas e oficinas, os restos de material de construção, de entulhos provenientes de demolição, as matérias excrementícias e restos de forragem das cocheiras e estábulos, as palhas e outros resíduos das casas comerciais, bem como terra, folhas e galhos dos jardins e quintais particulares, os quais serão removidos à custa dos respectivos proprietários ou inquilinos.
> § 2º - A Administração Pública Municipal poderá recolher os resíduos referidos no parágrafo anterior, desde que haja solicitação do interessado e pagamento da taxa respectiva conforme tabela a ser fixada pelo órgão competente.

A LC 43/09, exclusiva para o PMCMV nas faixas de 0 a 3 salários-mínimos, art. 16 flexibiliza estes parâmetros e estabelece que:

> Quanto ao acondicionamento de lixo nas edificações multifamiliares e/ou grupamentos residenciais:
> a) deverá ser prevista área externa, revestida em todas as suas faces internas com material lavável, específica para acondicionamento, em containeres para recolhimento do lixo diariamente produzido;
> b) os containeres serão comprados e mantidos pelos próprios moradores;
> c) serão permitidos conteineres de 120 a 240 litros;
> d) deverá ser prevista uma área única para acondicionamento do lixo, com dimensões calculadas conforme a seguinte fórmula e instaladas próximo ao acesso de veículos:
>
> Volume total de lixo = (X litros + Y litros) x 2 (dois) dias (freqüência do recolhimento), onde: 0,30 x área útil total = X litros; 0,05 x total da área livre = Y litros.

Assim, esta lei aumenta os limites máximos de volume dos containeres e libera os empreendimentos da divisão de lixo entre orgânicos e inorgânicos, bem como das especificações das lixeiras para sacos plásticos de lixo.

Critérios para definição do empreendimento do MCMV

O art. 14 da lei complementar 43/09 estabelece que para cada cem unidades, 1% será destinada aos portadores de necessidades especiais, em conformidade com a NBR 9050.

Embora o índice "espaço destinado à implantação de comércio" conste na LC 43/09, art. 2º, como alterado, não há qualquer especificação de sua alteração ao longo da lei. Esta indicação de alteração vai contra a proibição de unidade comercial no PMCMV 1, o que foi alterado e passou a ser aceito no PMCMV 2.

Normas para prisma de iluminação e ventilação

As definições aceitas para prisma de iluminação e ventilação constam no Código de Obras (arts. 86-90) e foram alteradas pela lei complementar 61/12. Antes, a lei complementar 42/09 havia alterado a nomenclatura, de "áreas" para "prismas de ventilação". Não houve nenhuma alteração específica do PMCMV.

Tecnologia e padrões construtivos

As tecnologias e padrões construtivos legalmente estabelecidos estão no Código de Obras (arts. 109-111) e também foram modificadas pela lei complementar 61/12 no sentido de flexibilizar os padrões construtivos, considerando as práticas atuais no mercado, e de aceitar inovações tecnológicas, acompanhadas de memorial técnico justificativo.

Embora as normativas federais indiquem condições mínimas de material de construção para o PMCMV, a legislação de Queimados não faz nenhuma menção sobre isso em sua legislação específica para o PMCMV.

O Capítulo XIV – "Das habitações proletárias de tipo econômico" foi alterado pela Lei Complementar 61/12 seguindo as alterações já mencionadas do Código de Obras como um todo, isto é, flexibilizando os padrões construtivos, com menos especificações sobre os projetos arquitetônicos. Em relação ao lote e à testada mínimos, houve uma diminuição na exigência, compatível com os parâmetros construtivos para a Zona de Interesse Social. O prazo de vigência para a licença das obras foi expandido de um ano para dois, prorrogáveis por mais dois (art. 217).

A maior novidade neste capítulo está no art. 216, § 1°:

> As edificações de interesse social, com até 60,00m² (sessenta metros quadrados), construídas sob o regime de mutirão ou autoconstrução e não pertencentes a nenhum programa habitacional estarão isentas da apresentação de profissional responsável pela obra.

3. Unidade habitacional

Área mínima dos compartimentos habitáveis

O capítulo IX – Dos Compartimentos- do Código de Obras define as seguintes áreas mínimas dos compartimentos habitáveis residenciais: dormitórios (quando existir apenas um sem sala) -12m²; dormitório (quando existir mais de um) -9m²; salas – 12m².

Na lei complementar 43/09, exclusiva para o PMCMV nas faixas de rendimento de 0 a 3 salários-mínimos, as áreas mínimas dos compartimentos habitáveis são de 10 m² para o primeiro compartimento, 8 m² para o segundo, e 7 m² para o terceiro. Observa-se que, ao revogar a LC 40/09, a área mínima do segundo compartimento foi reduzida de 9m para 8m, porque a CEF aprovava projetos com estas

características. Comparando os parâmetros regulares com aqueles estabelecidos para o PMCMV, percebe-se que aqueles aceitos no Programa são muito menores.

Não há qualquer menção à área mínima construída, portanto, em tese, ainda está vigente o parâmetro definido pelo Plano Diretor no art. 61, que "Será de 50m² (cinquenta metros quadrados) a área de construção mínima permitida por unidade de moradia popular realizada com recursos públicos de qualquer nível de governo no Município." Esta área mínima é superior aquela definida como área mínima da unidade pelas normativas federais da CEF, que é de 42m² para apartamentos e 35m² para casas.

Altura mínima dos pés direitos

Ainda no mesmo capítulo IX do Código de Obras, fica definido como altura mínima do pé direito dos dormitórios e salas 2,60m, da cozinha e banheiro 2,50m e dos wcs, mictórios e áreas de serviço cobertas 2,30m.

A LC 43/09 art. 18 também altera a altura mínima do pé direito para 2,40m "para todos os compartimentos da edificação, excetuando-se apenas as cozinhas e os sanitários (WC, banheiros ou mictórios), para os quais fica alterada para 2,20m (dois metros e vinte centímetros) a altura mínima de pé direito permitida". Esta foi a única nova inserção desta lei em relação àquela que foi revogada - lei complementar 40/09. Segundo o Secretário de Urbanismo, isto se deu para viabilizar o projeto da Bairro Novo, que já havia sido aceito pela Caixa Econômica Federal. Contudo, nas normativas federais se exige o pé direito com altura de 2,50m para todos os compartimentos, com exceção do banheiro e cozinha, onde são aceitos 2,20m. Portanto, a legislação de Queimados aceita um pé direito mais baixo do que as normativas federais.

Áreas de sacadas e varandas

Os novos índices edilícios referentes às áreas de sacadas e varandas encontram-se na tabela 2 da lei complementar 43/09, estabelecendo que as áreas de sacadas e varandas em balanço até 80cm não contam como área construída, entre 81cm e 150cm somente metade (50%) conta como área construída e a partir de 151cm conta como área construída.

4. **Incentivos fiscais atrelados à cadeia produtiva de HIS**

A Lei complementar nº 041/09, de 12 de agosto de 2009,

> Estabelece medidas de dosoneração fiscal visando a participação do Município no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, criado pela Lei nº 11.977/09", exclusivamente, para as faixas de renda de 01 (um) a 03 (três) salários mínimos e dá outras providências.

Conforme art. 1º, as medidas de desoneração desta lei se aplicam somente aos imóveis que integrem o PMCMV da faixa de 1 a 3 salários-mínimos e localizados nas Zonas Especiais para Habitação de Interesse Social – ZIS. Cabe ressaltar que esta lei não considera as famílias que são beneficiárias em potencial do PMCMV e recebem menos de um salário-mínimo. No entanto, quando questionado, o Secretário de Urbanismo, propositor desta lei, assumiu que isto foi um erro e que as famílias que recebem de 0 a 1 salário-mínimo também são publico alvo desta lei e, inclusive já estão sendo atendidas. Ele alegou que no início não havia entendido como uma família com zero salário iria pagar, mas depois entendeu que se tratava de impossibilidade de comprovação de renda informal. A vice Secretária de Habitação, por sua vez, justificou esta questão dizendo que esta faixa não está incluída por não ter poder de consumo suficiente para pagar as parcelas de uma habitação.

Esta lei isenta os imóveis enquadrados nos critérios mencionados da cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU (art. 2º), do Imposto Sobre Serviço – ISS, bem como Taxas de Parcelamento do Solo, de Licença para Execução de Obras Particulares e de Aprovação de Projeto (art. 3º) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI (art. 4º). Vale observar que o art. 62 do Plano Diretor já isentava as alienações de imóveis necessárias à execução dos programas habitacionais de interesse social do ITBI, conforme os requisitos da Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Secretário de Urbanismo explicou que a motivação desta lei foi para diminuir os valores de produção – custos das obras- e da ocupação dos imóveis, já que os moradores passarão a ter que pagar luz, água e outros serviços que provavelmente não pagavam antes de se mudar para os condomínios do PMCMV.

Vale mencionar que três meses após a sanção da LC 41/09, foi sancionada a LC44/09 que concede anistia fiscal com redução de 90% sobre o valor da multa e juros

que incidir sobre o IPTU e Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN relativo aos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 2008. Quando questionado, o Secretário de Urbanismo indicou que procurássemos a Secretaria de Finanças, mas disse que provavelmente o fundamento da lei teria sido a regularização dos terrenos, uma vez que a CEF só admite financiar projetos em terrenos regulares. A justificativa do funcionário da Secretaria de Finanças, por sua vez, foi que o produto da dívida ativa estava muito alto e a Prefeitura criou esta lei, temporária, para motivar as pessoas a efetuarem seus pagamentos. Contudo, segundo o próprio, não houve repercussão.

ANEXO 7 – FICHA DE INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

(*) Campos obrigatórios	
01) DADOS DO CANDIDATO	
CPF	
Nome	*
Data de Nascimento	*
Sexo	
Estado Civil	
União Estável	
Nacionalidade	
Identidade	* Digite apenas os números
Órgão Emissor	*
UF de Emissão	*
Data da Emissão	*
Sou Deficiente	
Tem deficiente no grupo Familiar	
Tipo da Deficiência	

Profissão	*

02) DADOS DO CÔNJUGE / COMPANHEIRO	
CPF	
Nome	
Data de Nascimento	
Identidade	Digite apenas os números
Órgão Emissor	
UF de Emissão	
Data da Emissão	
Profissão	

03) INFORMAÇÕES PARA CONTATO	
Moradia Atual	
CEP	*
Endereço	*
Número	
Complemento	
Bairro	*
Município	*
UF da Residência	*
DDD do Telefone	Digite apenas o código da cidade (sem o zero na frente)

Telefone	Digite apenas os números (sem hífens)
DDD do Celular	Digite apenas o código da cidade (sem o zero na frente)
Celular	Digite apenas os números (sem hífens)
DDD do Tel. Comercial	Digite apenas o código da cidade (sem o zero na frente)
Telefone Comercial	
e-mail	
04) INFORMAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS	
Tipo Renda Principal	*
Renda Bruta Mensal	
Tipo Renda do Cônjuge	
Renda Bruta Mensal do Conjuge	
Tempo Moradia no município	Informar em número de anos
Participa de Programas Sociais	
Número NIS	
05) PREFERÊNCIA DO IMÓVEL	
Bairro	

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício de. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder:** da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-120, out./dez., 1988.

BALCHIN, Paul. **Housing policy in Europe**. London: Routledge, 1996

BARANDIER JUNIOR, José Renato da Gama. **Acessibilidade da população alvo do programa habitacional para baixa renda na cidade do Rio de Janeiro**. 2012. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes) – COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, mai./jun. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Apresentação de Balanço do MCidades aos Conselheiros do Conselho das Cidades**. Brasília: MCidades, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa nº 8**, de 26 de março de 2009. Regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários, no âmbito das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades. Brasília: MCidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 139**, de 13 de abril de 2009. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR. Brasília: MCidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 93**, de 24 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: MCidades, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 21**, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília: MCidades, 2014.

BRITO, Ana Lúcia; QUINTSLR, Suyá. "Desigualdades no acesso à água e ao saneamento: impasses da política pública na metrópole fluminense". IN: CASTRO, José Esteban (ed). **Contradiction, obstacles and opportunities facing the implementation of the human right to the water (in Portuguese and Spanish).** WATERLAT-GOBACIT Network (Working Paper), v. 1, n. 2, 2014. pp. 44-64.

BRUM, Mario. **Favelas e remocionismo ontem e hoje:** da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. Rio de Janeiro: O Social em Questão, ano XVI, n. 29, 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caderno de Orientação Técnico Social**, 2013. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/caderno_de_orientacao.pdf>. Acesso em 30 de mai. 2014.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Themis Amorim. "Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de Política Habitacional". In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. pp 17-66.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAÚJO, Rosane Lopes de. "A política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro". IN: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Habitação Social nas metrópoles Brasileiras**. Porto Alegre: ANTAC, 2007, v. 1, p. 276-323.

CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana Côrrea do. "Anos 2000: Expansão do setor imobiliário e estratégia locacional das empresas construtoras no espaço metropolitano do Rio de Janeiro". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Côrrea do (orgs.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana (no prelo).

CAVALCANTI, Mariana. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da 'PACificação'. **Dilemas**, v. 6, n. 2, p. 191-228, abr./mai./jun., 2013.

COMITÊ POPULAR RIO - COPA E OLÍMPIADAS. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro:** Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, março de 2012.

FAULHABER, Lucas; NACIF, Cristina Lontra. Rio Maravilha: desapropriações, remoções e reforço do padrão de organização espacial centro-periferia. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013. Disponível em: < http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4222/4092>. Acesso em 11 fev. 2015.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil Urbano. São Paulo: Fupam, 2012.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação.** Jundiaí: Human Rights in Brazil, 2009.

FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO. **Projeto de Trabalho Técnico Social:** Grupo Esperança, Jacarepaguá, RJ. 10f. (s/d)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Nota Técnica da Fundação João Pinheiro**. Belo Horizonte, 2014.

GIVIZIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. Privacidade intradomiciliar: um estudo sobre as necessidades de ampliações em residências. In: XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**.

KEMPEN, Ronald van; DEKKER, Karien; HALL, Stephen; TOSICS, Iván (Org.) **Restructuring Large Housing Estates In Europe**. Bristol: The Policy Press / University of Bristol, 2005.

KENNA, Padraic. Globalization and housing rights. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 15, n. 2, p. 397-469, jul., 2008.

LAGO, Luciana Corrêa do. A "periferia" metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena. In: LAGO, Luciana Côrrea do (Org.). **Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro:** economia, sociedade e território. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, v. 1. pp. 175-190.

LAGO, Luciana Corrêa do. A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos. **Cadernos IPPUR/UFRJ:** Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: UFRJ, Ano XVI, n. 1, p. 155-176, jan.-jul., 2002.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. "Tipos de moradia, arranjos de vida, proletarização e a estrutura social da cidade". In: LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. pp. 144-185.

MARICATO, Ermínia. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Revista **Carta Capital**, 27 mai. 2009. Disponível em: < http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em 11 fev. 2015.

NUNES, Maria Julieta. Remoções em Foco: Políticas Públicas para as Favelas Cariocas em Tempo de Megaeventos. In: VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENAPEGS, 2012. Disponível em: < http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/353.pdf>. Acesso em 11 fev. 2015.

PAZ, Rosângela. Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: concepções, disputas e possibilidades. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 2014, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2014. CD-ROM.

PIMENTEL, Juliana Rosa. O trabalho social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. **Revista Convergência Crítica Núcleo de Estudos e Pesquisas em Teoria Social**: NEPETS Movimentos Sociais, Direitos e Sociedade, Niterói (RJ), v. 1, n. 1, p.1-34, 2012.

REDE CIDADE E MORADIA. Programa Minha Casa Minha Vida Precisa Ser Avaliado. **Nota Pública**. 2014. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/nota.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2015.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR/UFRJ:** Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: UFRJ, Ano XVI, n. 1, p. 79-103, jan.-jul., 2002.

RIO DE JANEIRO (cidade). **Decreto 34.522/2011**. Institui diretrizes para a demolição de edificações e relocação de moradores em assentamentos populares. Rio de Janeiro, 2011.

RODRIGUES, Alfredo; SUGRANYES, Ane. El problema de vivienda de los "contecho". **Revista EURE**, vol. XXX, n. 91, pp. 53-65, 2004.

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

SANTOS, João Carlos Carvalhaes dos. **Habitação social na área central do Rio de Janeiro:** reflexões críticas a partir do Programa Novas Alternativas. 2011. 173f. Dissertação de mestrado (Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) - IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS JR., Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHWARTZ, Alex. **Housing Policy in the United States:** an introduction. New York: Routledge, 2006

SHIMBO, Lúcia Zanin. "Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado". In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa S. de Moura (orgs.). **Estado e capital imobiliário:** convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011. pp. 41-62.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, Habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 363f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos/USP, São Carlos, 2010.

SILVA, Jessica Naime. "Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa". In: LAGO, Luciana Côrrea do (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil:** utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. pp. 70-115.

SILVA, Jéssica Naime. **Os interesses em torno da Política de Habitação de Interesse Social no Brasil:** a autogestão no Programa Crédito Solidário. 2009. 192f. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

TAVARES, Rossana Brandão; CARDOSO, Adauto Lucio. "O PAC e a habitação popular na Baixada Fluminense". In: LAGO, Luciana Côrrea do (Org.). **Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: economia, sociedade e território.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, v. 1, pp. 155-186.

TURNER, John Colin; JAWORSKI, Hélan; ROBLES, Diego. "Una nueva visión del déficit de vivienda. Políticas de vivienda popular y barrios marginales". In: Lewis, David (Org.). **El Crecimiento de las Ciudades**. Madrid: Gustavo Gilli, 1972.

VELASCO, Thais. **Relatório de pesquisa:** Avaliação do projeto arquitetônico e dos aspectos construtivos do conjunto residencial Grupo Esperança, na Colônia Juliano Moreira, em Jacarepaguá, financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, com base em levantamento de campo no canteiro de obras." 53f. 2013.