

# O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-FAR NA BAIXADA FLUMINENSE: DESARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍTICA HABITACIONAL E A POLÍTICA URBANA EM DUQUE DE CAXIAS E BELFORD ROXO

Marcos Henrique de Aguiar<sup>1</sup>

51

**RESUMO:** O presente artigo investiga a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV em Duque de Caxias e Belford Roxo, municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O PMCMV vem promovendo a produção massiva de novas unidades habitacionais de forma desvinculada da cidade. É possível afirmar que o Programa se operacionaliza a partir da desarticulação entre a política habitacional e a política urbana, entrando em choque com a legislação que o disciplina e com a abordagem de integração entre as políticas setoriais do Ministério das Cidades. A metodologia se apoiou na literatura especializada na questão urbana, na utilização de dados do Ministério das Cidades, das prefeituras de Duque de Caxias e Belford Roxo e na aplicação de questionários aos síndicos de complexos residenciais situados nos referidos municípios, tendo por objetivo verificar as condições de acesso aos equipamentos sociais e serviços públicos por parte dos beneficiários.

**Palavras-Chave:** Habitação Social, Estado, Produção Do Espaço

## PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-FAR IN THE BAIXADA FLUMINENSE: SEPARATION BETWEEN HOUSING POLICY AND URBAN POLICY IN DUQUE DE CAXIAS AND BELFORD ROXO

**Abstract:** This article investigates the implementation PROGRAMA Minha Casa Minha Vida (PMCMV) in Duque de Caxias and Belford Roxo, municipalities that are part of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro. The PMCMV has been promoting the massive production of new housing units in a way that is not linked to the city. It is possible to affirm that the Program is operationalized from the separation between the housing policy and the urban policy, clashing with the law that disciplines and with the integration approach between the sectoral policies of the Ministry of Cities. The methodology was based on specialized literature on urban issues, using information and data from the Ministry, from the prefectures of Duque de Caxias and Belford Roxo and in the questionnaires application to administrators of residential complexes located in the said municipalities, in order to verify the conditions of access to social facilities and public services by the beneficiaries.

<sup>1</sup> Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia de Universidade Federal Fluminense.

 <https://orcid.org/0000-0003-4730-2770> , E-mail: [mhaggeo@yahoo.com.br](mailto:mhaggeo@yahoo.com.br)

**Key words:** Social Habitation, State, Production of Space,

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-FAR EM LA BAIXADA FLUMINENSE: DESARTICULACIÓN ENTRE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y LA POLÍTICA URBANA EN DUQUE DE CAXIAS Y BELFORD ROXO.**

**RESUMEN:** El presente artículo investiga la implantación del Programa minha CASA Minha Vida-FAR en Duque de Caxias y Belford Roxo, municipios de la Región Metropolitana do Rio de Janeiro. El PMCMV gera la producción masiva de nuevas unidades habitacionales de forma desvinculada de la ciudad. Podemos afirmar que el Programa funciona a partir de la desarticulación entre la política de vivienda y la política urbana, entrando en choque con la propia ley y con el enfoque de integración entre las políticas sectoriales del Ministerio de las Ciudades. La metodología se apoyó en la literatura especializada en la cuestión urbana, en la utilización de datos del Ministerio de las Ciudades, de las alcaldías de Duque de Caxias y Belford Roxo y en la aplicación de cuestionarios a los síndicos de complejos residenciales situados en los referidos municipios, con el objetivo de verificar las condiciones de acceso a los equipos sociales y servicios públicos por parte de los beneficiarios.

**Palabras Clave:** Vivienda Social, Estado, Producción Del Espacio

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida-FAR<sup>2</sup> em sua fase II<sup>3</sup> em Duque de Caxias e Belford Roxo, municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Nessa modalidade do Programa a produção habitacional está a cargo das empresas do ramo da construção civil, que se viabiliza a partir dos fundos públicos repassados pela União à Caixa Econômica Federal, agente gestor do Fundo de Arrendamento Residencial, formado por um conjunto de recursos da União.

O foco na faixa 1 do Programa MCMV-FAR se justifica tendo em vista que este segmento do Programa atende fundamentalmente aos grupos sociais que não representam uma demanda solvável que permita acessar o bem moradia pela via do

---

<sup>2</sup> Trata-se de uma modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida que se destina à produção de novas unidades habitacionais - no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana-PNHU – para atender as famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (faixa 1) conforme o cadastramento dos beneficiários realizado pelo poder público local.

<sup>3</sup> A fase II do PMCMV foi iniciada em meados de 2011, se estendendo até o final de 2014. Comparativamente à fase I, iniciada em 2009, na fase II foram estabelecidas metas de produção bem mais ambiciosas, com um quantitativo de 2 milhões de novas unidades habitacionais.

mercado residencial, que opera através do financiamento, correspondendo justamente as camadas sociais que engrossam o déficit habitacional brasileiro, alcançando o patamar próximo de 90% nesse segmento de acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2018).

O presente artigo é parte das conclusões da pesquisa de doutorado em que se discutiu a articulação entre a política habitacional e a política urbana considerando a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV que esteve a cargo da equipe técnica da Secretaria Municipal de Planejamento, Habitação e Urbanismo da Prefeitura de Duque de Caxias durante a gestão do Prefeito Alexandre Cardoso que teve início em 2013.

Para o propósito do presente artigo pretende-se fundamentalmente apresentar alguns resultados referentes à implantação de grandes empreendimentos do PMCMV nos municípios de Duque de Caxias e Belford Roxo. Por meio das visitas realizadas a campo em áreas periféricas<sup>4</sup> consolidadas dos referidos municípios foi possível verificar que a implantação de empreendimentos de grande porte - produzidos para abrigar milhares de novas famílias – ocorreu sem que houvesse uma adequada inserção urbana e/ou provimento dos equipamentos sociais e serviços públicos, tal como previsto na legislação que rege e disciplina o PMCMV-FAR<sup>5</sup>.

Propõe-se, portanto, uma abordagem a partir de uma perspectiva local o que possibilita revelar aspectos pouco explorados a respeito das condições em que se dão os embates, conflitos ou acomodações em torno da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida-FAR na realidade local.

É importante ressaltar que na segunda fase do Programa MCMV se verificou um deslocamento geográfico das contratações em direção aos municípios da Baixada Fluminense, antes concentradas no núcleo metropolitano. A título de exemplo, depois

---

<sup>4</sup> Bairro de Vila São José e Cangulo, respectivamente situados no primeiro e segundo distritos de Duque de Caxias e Jardim Redentor e Vila Santa Teresa, situados respectivamente nos distritos de Jardim Redentor e Vila São José em Belford Roxo.

<sup>5</sup> Nos referimos aqui à Portaria Normativa de número 168, editada pelo Ministério das Cidades em 2013 e que dispõe sobre as diretrizes para a construção e localização dos empreendimentos além da contratação dos equipamentos sociais e serviços públicos complementares à habitação (Portaria 168/2013, Ministério das Cidades).

da cidade do Rio de Janeiro, apenas Queimados<sup>6</sup> contratou obras em volume expressivo na fase I do PMCMV. Tal dinâmica imobiliária em direção à Baixada Fluminense se deu a partir de um padrão de inserção urbana dos novos empreendimentos que a nosso ver reforçaram velhas políticas de segregação e de exclusão aos bens urbanos de consumo coletivo.

## **RECORTE TEORICO-CONCEITUAL**

54

Por se tratar de um processo que envolve a produção imobiliária em larga escala, no caso a produção residencial, julgamos pertinente a adoção da perspectiva da produção do espaço (LEFEBVRE, 2008; 2013; HARVEY, 2013) e sua conexão com os processos de valorização e acumulação do capital como instrumental analítico para a compreensão da dinâmica de funcionamento da modalidade do Programa MCMV-FAR, a cargo do setor da construção civil.

Associada à produção do espaço recorre-se ainda à teoria da renda da terra (MARX, 1981) por se entender que os mecanismos que envolvem a valorização da terra exercem influência decisiva nos processos de estruturação urbana, na dinâmica do mercado imobiliário, além de sua interferência na obstaculização das políticas de promoção da habitação social. Ainda que controverso, conforme o entendimento de diferentes autores (SINGER, 1982; LOJKINE, 1997; RIBEIRO, 1997; VILLAÇA, 2001; HARVEY, 2005; 2013; CARLOS, 2009; 2015; JAMARILLO, 2017), o recurso a essa categoria da economia política aplicada ao caso urbano, entendida como o preço pago pelo uso da terra, permite identificar os mecanismos pelos quais se reiteram as formas de exclusão e os processos de reprodução e de reforço da segregação espacial.

## **PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ALGUNS RESULTADOS**

---

<sup>6</sup> Considerando o contexto da Baixada Fluminense, na fase I do PMCMV-FAR Queimados foi o município de maior número de contratações, com 2.126 unidades, enquanto os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu contrataram respectivamente 1.152, 388 e 812 unidades. Na fase II a situação se inverte, pois enquanto Queimados teve apenas 3386 unidades contratadas, Belford Roxo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu tiveram respectivamente 7.489, 6.983 e 11.928 unidades contratadas, ainda que em alguns casos não efetivamente entregues.

As visitas realizadas a campo em grandes empreendimentos do PMCMV tiveram por objetivo verificar o padrão de inserção urbana bem como o acesso dos beneficiários do Programa MCMV-FAR aos bens de consumo coletivo e aos serviços públicos, serviços complementares à habitação, conforme previsto nas diretrizes da Portaria 168 editada pelo Ministério das Cidades em 2013.

A metodologia consistiu basicamente na aplicação de questionário estruturado com perguntas objetivas – com espaço reservado à eventuais observações – aos síndicos dos residenciais do PMCMV nos bairros já citados de Vila São José e Cangulo (Duque de Caxias) e Santa Teresa (Belford Roxo).

Em trabalho anterior já havíamos sinalizado para o fato de que os municípios, através da análise do caso de Duque de Caxias, enfrentam dificuldades e constrangimentos diante do PMCMV tendo em vista a dinâmica verticalizada das decisões que envolvem a implantação do Programa. O resultado é um claro desencontro entre o que é definido nas diretrizes oficiais do Programa e seus rebatimentos institucionais e espaciais em âmbito local, o que se verificou da mesma forma para o município de Belford Roxo, cujo padrão de inserção urbana dos empreendimentos chama a atenção pelas precárias condições urbanas.

Foi possível verificar através das visitas realizadas a campo que o PMCMV-FAR opera a partir de um “descolamento” entre a política habitacional e a política urbana, fato que expressa uma afronta à própria legislação que disciplina o Programa, referenciada nos princípios e instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

De forma concreta é possível dizer que o PMCMV, em virtude de seu formato institucional – que se choca com a legislação urbana contemporânea - reforça e reitera um velho padrão de cidade, marcado pela segregação e pela exclusão aos bens e serviços urbanos. A pesquisa de campo realizada nos empreendimentos em questão permitiu verificar que, embora o acesso à moradia tenha sido alcançado por milhares de famílias - o que sem dúvida alguma é um fato que não deve ser desconsiderado, tendo em vista o déficit e a precariedade habitacional em Duque de Caxias e em Belford Roxo – as intervenções não se desdobraram na ampliação do acesso à cidade ou na extensão dos equipamentos de uso coletivo e serviços urbanos.

A fala dos moradores-beneficiários do PMCMV dos empreendimentos visitados retrata as dificuldades cotidianas que precisam ser contornadas em virtude de uma política que tem como propósito primordial assegurar a continuidade do processo de acumulação mediante a produção do espaço. Nos termos de Lefebvre (2004), tal fato expressa a negação do direito à cidade, noção que se traduz em acesso à cidade em seu sentido mais amplo e político, em acesso à vida social e ao espaço como valor de uso.

### **PROGRAMA MCMV-FAR EM DUQUE DE CAXIAS**

De acordo com dados da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias o município contratou na segunda fase do PMCMV um quantitativo de 7.443 unidades habitacionais na faixa 1 do Programa, das quais 65% do total correspondem a apenas dois empreendimentos, tendo em vista o grande porte de ambos<sup>7</sup>. Os empreendimentos Calundu e Cangulo estão localizados respectivamente no bairro de Vila São José e no bairro homônimo do Cangulo, ambos pertencentes ao segundo distrito de Duque de Caxias (figura 1). Ambos são formados por diversos módulos de condomínios contíguos<sup>8</sup>, contrastando com seus entornos imediatos, formados de moradias uni familiares de aspecto modesto.

---

<sup>7</sup> O empreendimentos em questão são chamados de Calundu e Cangulo, e são compostos respectivamente por 2.448 e 2.440 unidades habitacionais (Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, 2018).

<sup>8</sup> O complexo do Calundu é composto pelos residenciais Parma, Volterra, Rotonda, Bolzano e Padua, O empreendimento Cangulo é formado pelos residenciais Catânia, Riviera, Veneza, San Marino, Piemonte, Mônaco, Ancona, Bari e Catânia.

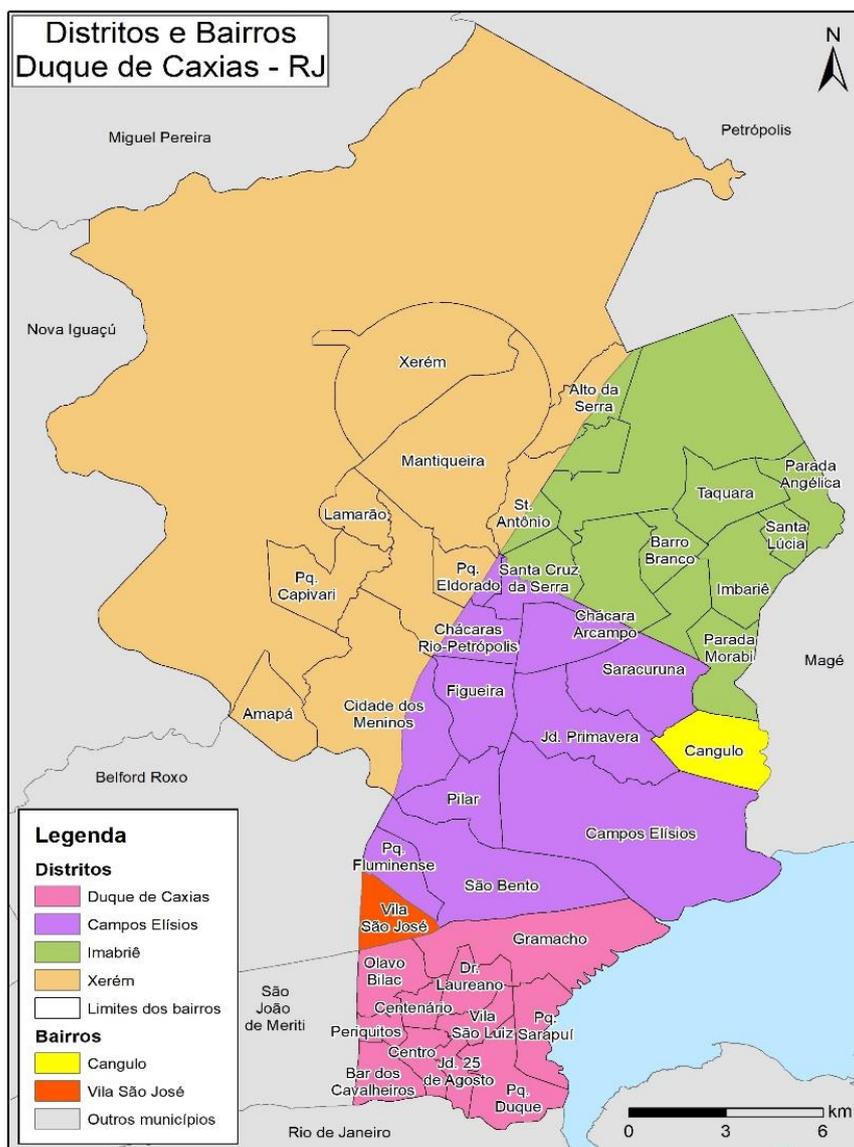


Figura 1: Distritos e bairros de Duque de Caxias  
Fonte: PMDC/IBGE

As impressões iniciais das visitas realizadas a campo aos bairros de Vila São José e Cangulo, posteriormente confirmadas pelos depoimentos dos beneficiários do PMCMV, apontaram para uma situação marcada pela precariedade dos recursos

urbanísticos em tais localidades. Tal fato se revela problemático tendo em vista os impactos trazidos pelos novos empreendimentos, produzidos para abrigar milhares de novas famílias - verdadeiras pequenas cidades - demandantes de equipamentos sociais e serviços públicos.

Apenas para se ter uma ideia do que está sendo exposto, dados fornecidos pela Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias dão conta de que os empreendimentos do Calundu e do Cangulo abrigam, em números aproximados, 9.792 e 8.720 moradores respectivamente, capazes portanto de pressionar a oferta já escassa dos recursos urbanísticos nos bairros de Vila São José e do Cangulo<sup>9</sup>.

A aplicação de questionário aos síndicos entre o mês de março e maio de 2018, bem como conversas informais travadas com moradores dos residenciais que compõem o Calundu e o Cangulo permitiram revelar as dificuldades cotidianas vivenciadas pelos beneficiários do Programa MCMV-FAR, tendo em vista a indisponibilidade ou a dificuldade em acessar os equipamentos e serviços básicos essenciais, tais como creches, escolas de ensino fundamental, unidades de saúde e sistema de transporte.

A carência dos equipamentos sociais e serviços públicos foi amplamente confirmada através das entrevistas realizadas em ambos empreendimentos. Em virtude da carência dos serviços locais, os moradores acabam tendo que percorrer distâncias mais longas para conseguirem, por exemplo, ter acesso às escolas públicas, às unidades de saúde e hospital, situação que implica em custos mais elevados com as passagens necessárias para alcançar outras localidades.

O síndico do residencial Rotonda do Calundu, por exemplo, foi taxativo ao dizer que a localidade onde está implantado o empreendimento é muito carente em termos da oferta dos referidos bens e serviços urbanos, situação agravada, segundo sua opinião, com a chegada de milhares de novos moradores ao local. De acordo com suas observações, a região já era muito pobre e sem oportunidades de acesso aos serviços públicos, mas que os condomínios de grande porte agravaram os problemas já existentes. Referindo-se ao problema da falta de vagas na rede pública de ensino, o

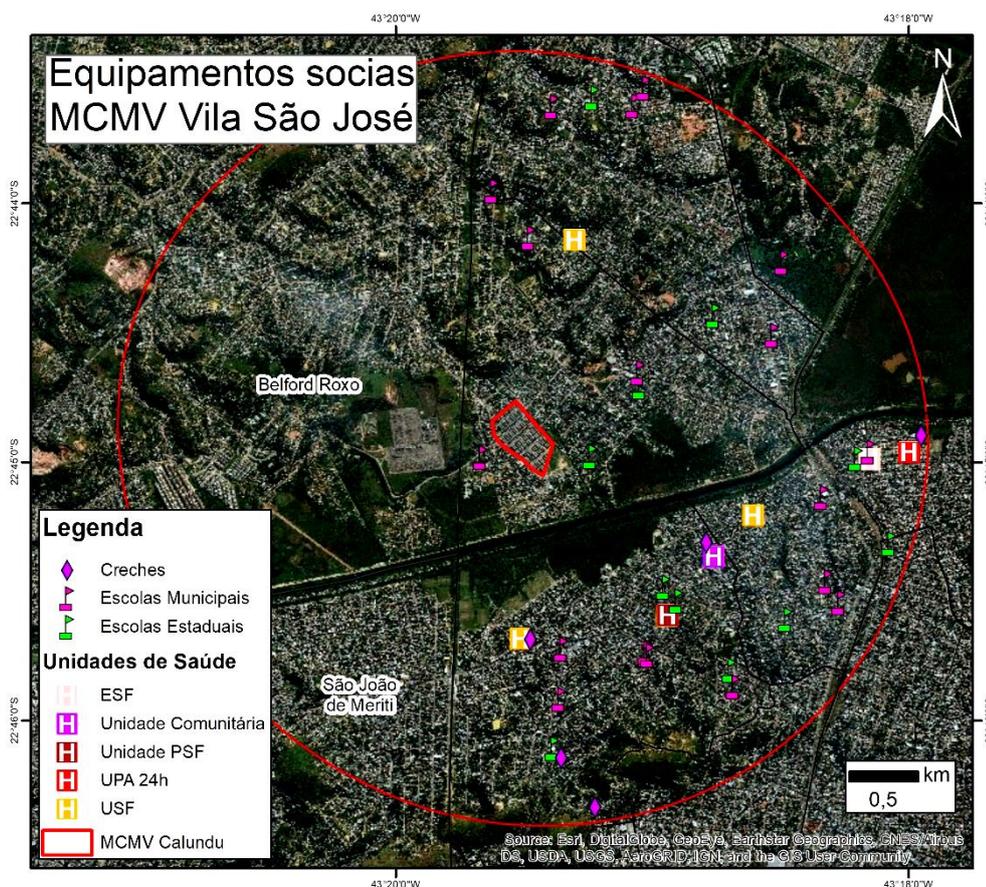
---

<sup>9</sup> Os bairros Vila São José e Cangulo contam respectivamente com população total de 30.291 e 12.751 habitantes (IBGE, Censo 2010).

entrevistado afirmou que “muitas crianças estão sem estudar por falta de vagas nas escolas que tem aqui”. Com um tom de insatisfação, por conta da falta de oportunidades de acesso aos equipamentos sociais, declarou que “fomos jogados aqui nesse lugar”. Ainda conforme suas palavras, “fui nascido e criado aqui e já era uma área muito carente, mas com a chegada das muitas famílias vindas de outros lugares a situação piorou”.

Realmente, de forma recorrente, houve-se dos moradores locais a fala de que “não tem nada aqui.” Conforme relato de um jovem morador do local, “não tem nenhum tipo de serviço público que pudesse atender as necessidades dos moradores desses conjuntos habitacionais, que, aliás, são muitas” (morador do residencial Volterra – Calundu).

A figura seguinte permite visualizar a densidade reduzida dos equipamentos sociais no entorno do empreendimento Calundu, e mesmo até 2.500 metros, conforme estabelecido na Portaria 168 do Ministério das Cidades.



Obs.: Área de influência de 2,5km definido por lei CGS SIRGAS 2000 - Projeção Equirectangular Cilíndrica

Figura 2: Equipamentos sociais Vila São José.

Fonte: IBGE; PMDC; SEEDUC (2018).

A localidade onde se situa o residencial Cangulo é uma área mais isolada, de acesso mais difícil, se comparada ao Calundu, pois ainda que este não conte com os equipamentos sociais, conforme estabelecido pela legislação do PMCMV-FAR, estaria mais próximo dos centros de bairro do que aquele. De forma geral, a opinião dos síndicos dos condomínios que formam o complexo residencial do Cangulo é convergente no que diz respeito às dificuldades de acesso aos serviços públicos, na medida em que afirmam que tudo é distante da localidade onde se situa o empreendimento. O mesmo se pode dizer quanto às oportunidades de emprego e renda, que são também reduzidas, opinião compartilhada por vários moradores.

Em comentário feito sobre a disponibilidade dos equipamentos sociais e serviços públicos na localidade, o síndico do condomínio Ancona do Cangulo fez a seguinte declaração: “O Cangulo em meu ponto de vista é um lugar carente e precisa muito desses serviços”. Em relação especificamente ao sistema público de ensino completou

suas observações registrando que “Temos poucas escolas, e muita demanda de alunos. Muitos sem estudar por falta de vagas na rede pública”.

Considerando as impressões das visitas realizadas a campo e reiteradas com os depoimentos dos síndicos e moradores locais, é possível afirmar que os empreendimentos em questão não apresentam uma adequada inserção urbana, em particular o complexo do Cangulo, situado numa localidade bastante carente em termos de equipamentos comunitários (figura 3).

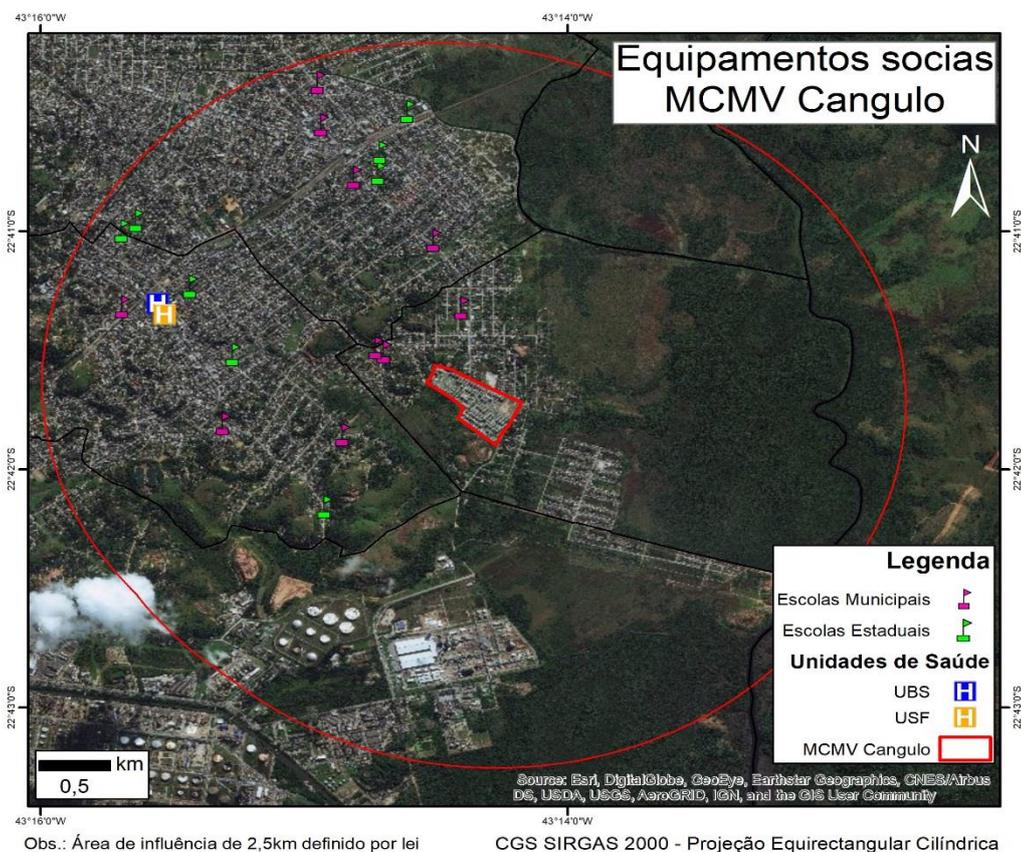


Figura 3: Equipamentos sociais Cangulo.  
Fonte: IBGE; PMDC; SEEDUC (2018).

### PROGRAMA MCMV-FAR EM BELFORD ROXO

Tal como Duque de Caxias, Belford Roxo teve importante participação nas contratações do MCMV-FAR na segunda fase do Programa, iniciada em 2011. A grande maioria das contratações efetivadas em Belford Roxo deram origem a grandes

empreendimentos localizados em áreas de periferias consolidadas do município, a exemplo da localidade de Santa Tereza (figura 4).

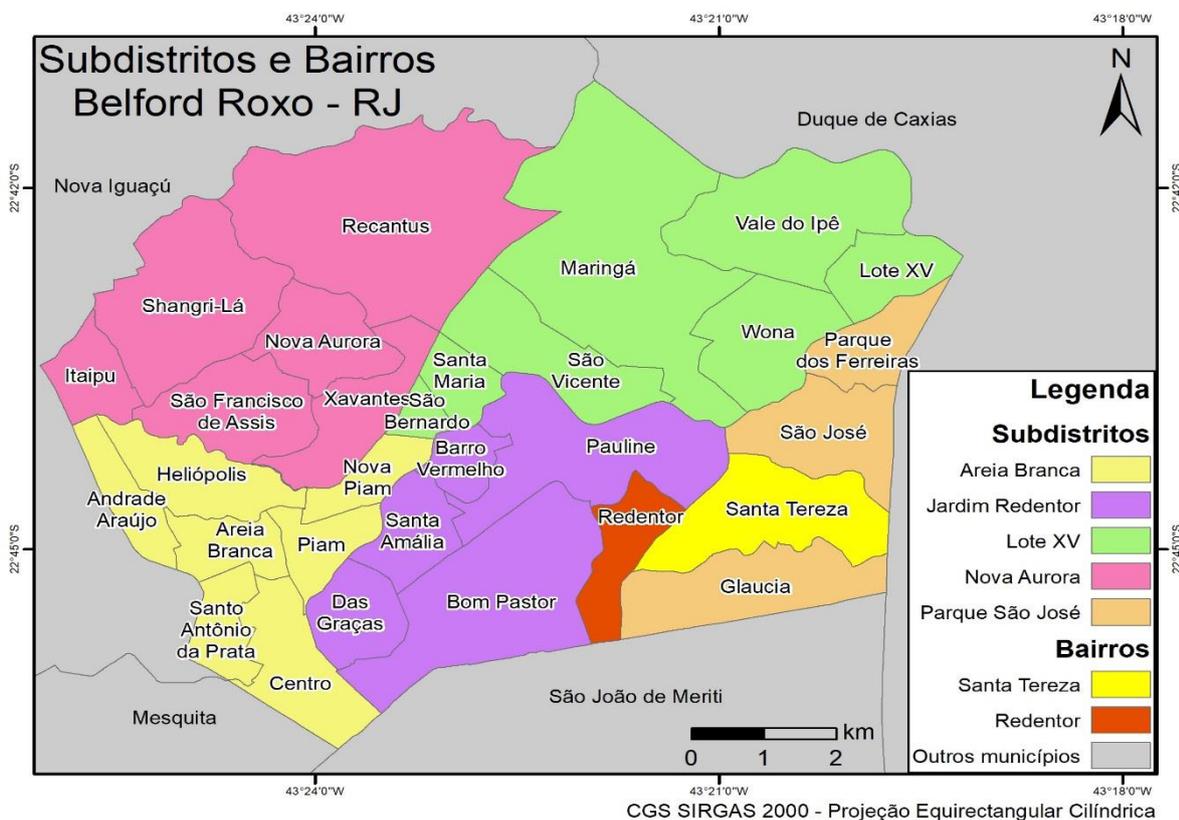


Figura 4: Subdistritos e bairros de Belford Roxo.  
Fonte: IBGE (2019).

No presente trabalho focamos nos empreendimentos construídos no bairro de Santa Teresa<sup>10</sup> - em confluência com o bairro de Jardim Gláucia - localidade que chamou a atenção pela extrema precariedade urbanística, pela dificuldade de acesso e pela violência que assola o bairro. Lamentavelmente tivemos oportunidade de visitar apenas por duas vezes a região onde está localizado o bairro de Santa Teresa e adjacentes, sobretudo devido às precárias condições de conservação da principal via de acesso à localidade e à violência local praticamente constante. Apesar dessa limitação, por conta das referidas dificuldades, foi possível constatar a extrema precariedade em termos da oferta de serviços públicos, equipamentos urbanos e sistema de transporte.

O acesso aos empreendimentos do PMCMV de Santa Teresa e bairros adjacentes é feito pela Estrada de Belford Roxo, uma longa via em péssimo estado de conservação, o que torna o percurso extremamente demorado e arriscado, tendo em vista a constante atividade do tráfico de drogas instalada nas partes mais elevadas do terreno em relação ao plano dos edifícios do Minha Casa Minha Vida.

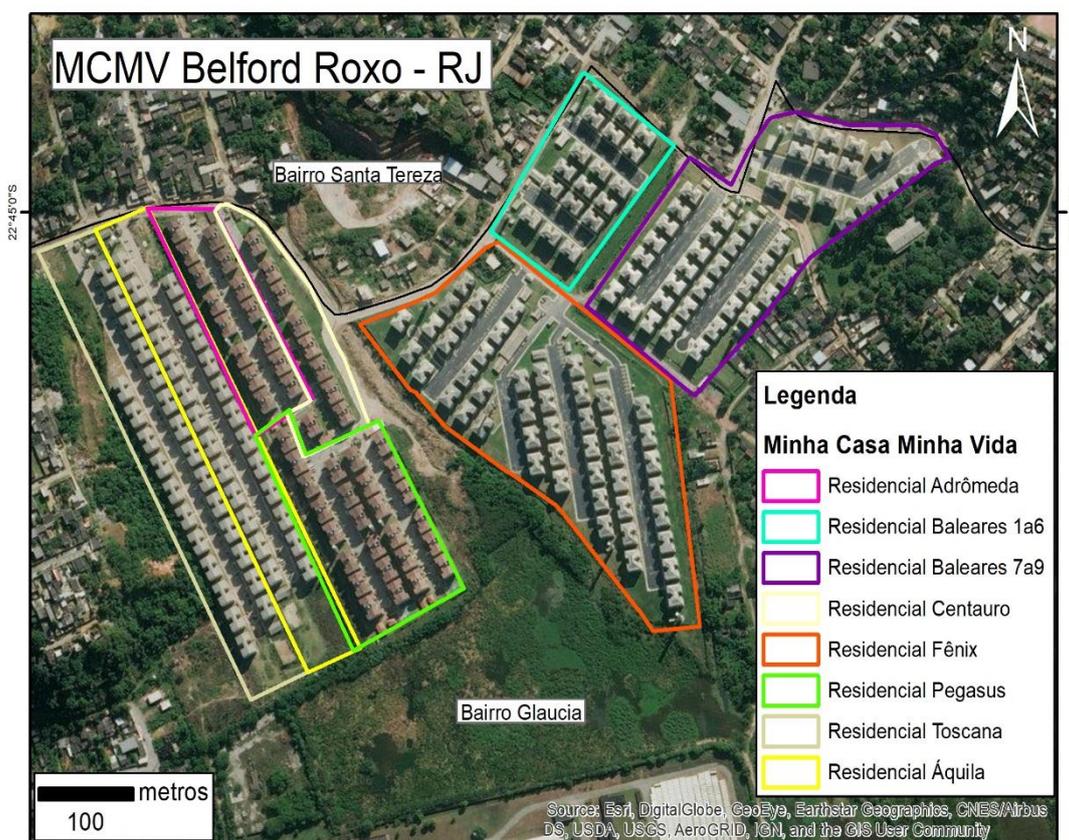
As condições de precariedade na oferta dos equipamentos sociais e serviços públicos se repetem de forma até mais dramática que em Duque de Caxias, como exposto acima. Nos depoimentos dos síndicos e moradores dos residenciais do Minha Casa Minha Vida em Belford Roxo é recorrente a menção à falta de acesso às creches, escolas de ensino fundamental e unidades básicas de saúde, além da restrição à mobilidade em virtude da baixa oferta de linhas de ônibus, operadas apenas pela empresa Transportes Flores.

Conforme a fala de uma moradora estudante de serviço social do residencial Andromeda, o bairro de Santa Teresa e localidades vizinhas se encontram em total estado de abandono pelo poder público local, submetidos à violência diária e à carência de serviços públicos, situações expressas no comentário “Isso aqui é favela moço”.

---

<sup>10</sup> Os residenciais do Minha Casa Minha Vida batizados de Andromeda, Centauro, Fenix, Pegasus, Aquila, Baleares I-VI, Baleares VII-IX e Toscana formam um quantitativo de 4.220 UHs (dados da Secretaria de Habitação e Urbanismo de Belford Roxo, 2019).

No mapa seguinte (figura 5) é possível ter uma ideia da dimensão dos empreendimentos do PMCMV-FAR implantados na região em foco, abrigando perto de cinco mil famílias, fato que inegavelmente aponta para uma situação de agravamento das dificuldades de acesso e de exclusão às escolas, creches, unidades básicas de saúde – que operam já no limite de saturação e de precariedade - além do comprometimento da mobilidade urbana.



CGS SIRGAS 2000 - Projeção Equirectangular Cilíndrica

Figura 5: Empreendimentos PMCMV-FAR  
Fonte: Google Earth (2019)

Os depoimentos dos síndicos e moradores dos residenciais do Minha Casa Minha Vida em Duque de Caxias e em Belford Roxo revelam as dificuldades com as quais se deparam diariamente e que precisam de alguma forma ser contornadas, fato que aponta para uma desarticulação entre a política habitacional e a política urbana, numa clara afronta à própria legislação que rege o PMCMC-FAR. A Portaria 168, editada pelo Ministério das Cidades, é clara quanto às providências que devem ser

tomadas pelos agentes envolvidos na promoção da política habitacional de forma a permitir uma adequada inserção urbana e/ou o acesso aos equipamentos sociais e serviços públicos<sup>11</sup>.

Empreendimentos de grande porte, arquitetonicamente padronizados e produzidos em curto espaço de tempo em locais onde o preço da terra é menor certamente estão de acordo com as estratégias das empresas construtoras em aumentar a rentabilização de suas atividades. Isso se torna possível através da escolha de terrenos muito extensos e mais baratos, bem como a produção em larga escala das unidades habitacionais, tendo por objetivo a redução dos custos por operação.

A cada novo ciclo de produção das empresas construtoras, estas se deslocam para um novo canteiro de obras, reiniciando o processo. Nas visitas feitas a campo foi possível observar a dimensão assumida pela produção do espaço por meio das intervenções do Programa MCMV, considerando-se o elevado quantitativo de unidades produzidas por empreendimento. Trata-se de uma espacialidade produzida como forma de atender aos imperativos de valorização do capital das empresas do ramo da construção participantes do PMCMV.

Conforme já apontado com base em Lefebvre e em Harvey, tal processo de acumulação se realiza no chamado circuito secundário do capital mediante a produção do espaço urbano. Para Lefebvre a produção do espaço é geradora de mais-valia, parte da qual é apropriada na forma de renda fundiária. Assim, a produção do espaço se constitui como um mecanismo que permite a acumulação do capital, através da circulação do valor, participando, portanto, do mundo da mercadoria.

Há poucos anos não se podia imaginar outra “produção” que não fosse a de um objeto, localizado, aqui ou ali, no espaço: um objeto usual, uma máquina, um livro, um quadro. Hoje, o espaço inteiro entra na produção como produto através da compra, da venda, da troca de parcelas do espaço. (LEFEBVRE, 2008, p. 140).

---

<sup>11</sup> A legislação do Programa Minha Casa Minha Vida - FAR menciona um conjunto de bens e serviços complementares à habitação, entre os quais, aqueles destinados aos serviços de saúde, educação, assistência social, segurança, entre outros, a critério da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, portanto em conformidade com o Estatuto da Cidade (Portaria nº 168 de 12 de abril de 2013).

Da mesma forma Harvey (2013) expõe a importância dos diferentes circuitos de valorização do capital, pondo em relevo a importância assumida pela produção do espaço como estratégia que permite dar continuidade ao processo de acumulação e a consequente geração de mais-valia.

Harvey considera a cidade como *locus* privilegiado para a absorção dos capitais excedentes de forma lucrativa, uma saída sobretudo nos momentos de crise do capitalismo. O autor se refere aos processos mais gerais que envolvem a urbanização e a produção da materialidade construída, a exemplo do conjunto dos valores de uso, base para a formação do valor e geração da mais-valia, aos processos especulativos e a produção dos produtos imobiliários propriamente ditos, a exemplo da produção residencial e dos edifícios corporativos, destinados à troca e ao consumo.

Associada à produção do espaço, a renda fundiária, entendida como o preço pago pelo acesso à terra, se constitui como mecanismo decisivo no processo de estruturação e de estratificação social do espaço urbano.

A categoria renda fundiária quando transposta para o caso urbano divide opiniões quanto à sua pertinência como instrumental analítico para o entendimento dos processos de estruturação urbana. Autores como Singer (1982), Lojkine (1997), Ribeiro (1997) e Jamarillo (2017), por exemplo, fazem menção à categoria renda fundiária, que conforme o entendimento de Marx pressupõe que a terra embora adquira um preço – como resultado de sua capitalização - é algo desprovido de valor. Nas palavras de Marx,

A renda fundiária assim capitalizada, constituindo o preço de compra ou o valor do solo, é uma categoria que à primeira vista se revela irracional, como o preço do trabalho, pois a terra não é produto do trabalho, não tendo portanto valor algum. Mas, atrás dessa forma irracional oculta-se uma relação real de produção. (MARX, 1981, p. 715)

Em outra perspectiva autores como Villaça (2001) e Carlos (2009) argumentam que diferente das áreas agrícolas, em meio urbano o preço da terra estaria associado ao tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, com o processo mesmo de produção da cidade. Ana Fani Carlos adverte que a questão que envolve a definição do preço do solo urbano impõe um “dilema”, uma vez que não há consenso

quanto ao seu entendimento. A autora questiona se haveria de fato uma renda fundiária na cidade.

O mesmo entendimento é defendido por Villaça (2001), para quem o solo urbano - diferente da terra, um mero suporte natural das atividades econômicas – tem valor, uma vez que resulta de trabalho social incorporado, ou seja, o solo urbano obtém valor na medida em que é produzido, resultando, portanto, de tempo de trabalho socialmente necessário. Aqui, o solo urbano é considerado enquanto “produto”, e seu preço deverá refletir a quantidade de trabalho socialmente necessário à sua produção.

Assim, ainda que controverso, segundo o entendimento de diferentes autores, entendemos que o preço da terra em meio urbano impõe limites à produção habitacional de interesse social, tendo em vista a formação de um gradiente de preço da terra que é função de sua localização. Os programas habitacionais, tal como tem sido a regra do Minha Casa Minha Vida, não tem lugar senão nas áreas mais afastadas e periféricas, normalmente desprovidas de infraestrutura, equipamentos sociais e serviços públicos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme anunciado, nos propusemos no presente artigo oferecer uma contribuição a partir de uma perspectiva local com foco na (des) articulação entre a política habitacional e a política urbana considerando a implantação de grandes empreendimentos do PMCMV-FAR fase II nos municípios de Duque de Caxias e Belford Roxo.

Concretamente foi possível verificar que a implantação dos empreendimentos em questão obedeceu a um formato institucional que ao mesmo tempo em que permite uma grande autonomia de ação às empresas do ramo da construção civil, oferece pouca ou nenhuma margem de manobra aos municípios na definição dos rumos do Programa. O resultado é a produção massiva de novas unidades habitacionais em localidades cujo preço da terra atende aos interesses de acumulação

do setor privado, reforçando velhos processos de segregação e de exclusão aos bens e serviços urbanos.

Consideramos que não resta dúvida de que a operacionalidade e a implantação da política habitacional, uma vez desarticuladas da política urbana, configura uma afronta à própria legislação que disciplina o Programa MCMV, conforme a já citada Portaria 168 do Ministério das Cidades.

Tomando por referência as impressões das visitas realizadas a campo e reiteradas com os depoimentos dos síndicos e moradores locais, é possível afirmar que os empreendimentos visitados não apresentam uma adequada inserção urbana, em particular o caso de Belford Roxo.

O PMCMV assumiu o papel central na promoção da política habitacional no Brasil, jogando para escanteio os sistemas anteriores de promoção da política, tal como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social-SNHIS que juntamente com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS ofereciam um papel mais atuante desempenhado pelo poder público local. Ainda que o momento atual seja marcado por uma conjuntura de incertezas e de possível esvaziamento do MCMV, seria desejável repensar o Programa a favor de outras formas alternativas de promoção pública da moradia social realçando o papel proponente do município, a quem cabe o desenvolvimento da política de desenvolvimento urbano, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

A reflexão a respeito da produção da cidade como se discutiu ao longo do presente artigo, e como ela vem se realizando através de uma política do Estado em dois municípios da Baixada Fluminense - região historicamente marcada pela conformação dos loteamentos populares carentes em infraestrutura e serviços públicos – permite reportar ao pensamento de Lefebvre (2004), quando o autor afirma referindo-se ao caso francês, que não foi o pensamento urbanístico que guiou as iniciativas do Estado na produção habitacional, mas sim o imperativo de produzir o maior número possível de casas a um custo baixo mediante a promoção do habitat. Tal afirmação de Lefebvre nos parece bem familiar e atual, considerando o processo de produção habitacional que se efetivou e se efetiva através do Programa Minha Casa

Minha Vida, também como uma proposta apenas quantitativa, apartada do direito à cidade no sentido amplo do termo, tal como entendido por Lefebvre.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Presidência da República. Casa Civil Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre as diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03/06/2018.

BRASIL/Ministério das Cidades. *Portaria nº 168 de 12 de abril de 2013*. Dispõe sobre as diretrizes gerais sobre a aquisição e alienação de bens imóveis com recursos do FAR, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 22/02/2018.

BRASIL/Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Dados Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1, Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 10/07/2018.

CARLOS, A. F. Alessandri. *A cidade*. São Paulo: Contexto, 2009.

\_\_\_\_\_, A. F. Alessandri. *A tragédia urbana*. In: CARLOS, A. F. Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

David. Harvey. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 21/05/2018.

JAMARILLO, Samuel. Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”. Disponível em: <http://www.institutodeestudiosurbanos.info>. Acesso em: 27/10/2017.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.

\_\_\_\_\_. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. *La producción del espacio*. Madri: Capitán Swing, 2013.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Marins Fontes, 1997.

AGUIAR, *O Programa Minha Casa Minha Vida-Far na Baixada Fluminense: desarticulação entre a política habitacional e a política urbana em Duque de Caxias e Belford Roxo*

- MARQUES, Eduardo. *De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas*. Dossiê capitais do urbano. Novos Estudos Cebrap, nº 105, 2016. Disponível em: <http://web.fflch.usp.br>. Acesso em: 18/11/2018.
- MARX, Karl. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981, livro 3, vol. 6, 3ª edição.
- DUQUE DE CAXIAS, Prefeitura Municipal de. Secretaria de Planejamento, Habitação e Urbanismo. Disponível em: <http://seajerj.org.br>. Acesso em 22/05/2018.
- BELFORD ROXO, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo – SEHURB.
- RIBEIRO, Luiz C. Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: As formas da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- SINGER, Paul. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. In: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1982, p. 21-36.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

**Data da Submissão: 14/06/2019.**  
**Data do Aceite: 13/07/2019**