



Gustavo Junqueira

DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO CENÁRIO BRASILEIRO

29

DIAGNOSIS OF THE IMPLEMENTATION OF "MINHA CASA, MINHA VIDA" WITHIN THE BRAZILIAN SCENARIO

Karina Brandão Alves de Castro

RESUMO

Pretende demonstrar que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político.

Menciona que o Brasil, no ano de 2009, lançou o Programa "Minha Casa Minha Vida", que, apesar de ter atingido metas quantitativas e proporcionado o crescimento econômico, possui vicissitudes no que se refere à distribuição das regiões atendidas pelo programa e à entrega de uma moradia adequada.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; direito – desenvolvimento, moradia; Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

The author aims to demonstrate that the right to development is an inalienable human right by virtue of which all peoples are entitled to participate in the economic, social, cultural and political development.

She mentions that in 2009 Brazil introduced the "Minha casa minha vida", a housing program which, despite having reached quantitative targets and provided economic growth, it still presents some difficulties with regard to both distribution of the regions covered by the program and delivery of adequate housing.

KEYWORDS

Constitutional right; development – right to; housing; "Minha Casa Minha Vida" (program).

1 INTRODUÇÃO

Na visão de Amartya Sen o desenvolvimento tem de estar relacionado com a melhoria na qualidade de vida que temos e da liberdade de que desfrutamos. Para esse autor, as condições em que se exerce a moradia permitem avaliar o bem-estar material, ambiental e cultural das pessoas devendo ser consideradas nas políticas públicas de desenvolvimento.

Ao tratar do direito ao desenvolvimento na perspectiva dos direitos contemporâneos, o presente trabalho considera a necessidade de refletir se a comunidade internacional tem alguma responsabilidade para ajudar Estados cujos recursos são insuficientes para garantir os direitos humanos dos seus cidadãos.

O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora da qualidade de vida que temos e da liberdade que desfrutamos (SEN, 2000, p. 29). Ao abordar os Fins e os Meios do Desenvolvimento, realiza uma distinção entre atitudes gerais a respeito do processo de desenvolvimento.

Uma visão o considera como um processo “feroz”, com muito “sangue, suor e lágrimas” – um mundo no qual a sabedoria requer tenacidade. Esse ponto de vista considera a necessidade de se resistir à tentação de existência de redes de segurança social que protegem os mais pobres, fornecimento de serviços sociais para a população, favorecimento muito cedo de direitos civis e políticos. Tais disposições

do desenvolvimento. Reside no fato de que diferentes tipos de liberdades se relacionam entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir para promover liberdades de outros tipos (SEN, 2000, p. 57).

Não tendo a pretensão de refletir sobre todas as liberdades instrumentais que contribuem, direta ou indiretamente, para a liberdade global que as pessoas possuem para viver como desejariam, Amartya Sen enumera os seguintes tipos de liberdades instrumentais: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora (SEN, 2000, p. 58).

As liberdades políticas envolvem as possibilidades que as pessoas possuem de decidir quem deve governar e de acordo com quais princípios, incluindo a capacidade de vigiar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política, escolher entre diversos partidos políticos (SEN, 2000, p. 58).

Segundo César Sabbag (2007, p. 241), a expansão das liberdades políticas permite que a sociedade participe da construção do seu futuro, delineando objetivos prioritários para as políticas econômicas e de desenvolvimento.

As facilidades econômicas referem-se às oportunidades que os indivíduos possuem de utilizar os recursos econômicos para fins de consumo, produção ou troca. Na relação entre renda e os direitos econômicos de indivíduos deve ser considerada a distribuição dessa riqueza uma vez que isso que fará a diferença (SEN, 2000, p. 59).

Para Eduardo Antônio Klausner (2012, p. 35), a atividade econômica está entre as diversas atividades, pelas quais o ser humano obtém os bens necessários à sua existência, sejam materiais ou imateriais, cabendo ao Direito disciplinar a relação econômica para assegurar o desenvolvimento da sociedade e o bem-estar do ser humano. Afirma esse autor: *Ao Direito compete disciplinar normativamente a relação econômica para assegurar o desenvolvimento da sociedade e o bem-estar do ser humano, muitas vezes criando novas estruturas e ordem econômicas mais justas, influenciando diretamente a Economia, que como o Direito, visa precipuamente ao bem-estar do ser humano.*

As oportunidades sociais referem-se

poderiam ser favorecidas, posteriormente, quando o processo de desenvolvimento tiver dado frutos suficientes, sendo primeiramente necessário “resistência e disciplina” (SEN, 2000, p. 54).

Uma outra perspectiva em consonância com o pensamento de Amartya Sen, vê o desenvolvimento como um processo “amigável” que, aos poucos, vai acontecendo, ou seja, um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem, a liberdade é vista como o fim primordial – papel constitutivo e o principal meio de desenvolvimento – papel instrumental. (SEN, 2000, p. 54-55).

O papel constitutivo da liberdade relaciona-se com as liberdades substantivas que incluem capacidades elementares como sendo capaz de evitar a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a ser alfabetizado, ter participação política, liberdade de expressão, etc. Nessa perspectiva, o desenvolvimento envolve a expansão destas e de outras liberdades fundamentais e sua avaliação, deve basear-se nessa consideração.

O papel instrumental da liberdade relaciona à forma como diferentes tipos de direitos e oportunidades contribuem para a expansão da liberdade humana em geral, e com isso para a promoção

O papel instrumental da liberdade relaciona à forma como diferentes tipos de direitos e oportunidades contribuem para a expansão da liberdade humana em geral, e com isso para a promoção do desenvolvimento.

Traça uma breve análise dos oito Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio traçados pela Organização das Nações Unidas que se tornaram referências para avaliação dos projetos, avanços e retrocesso dos países.

Ao considerar o direito à moradia como uma questão social cita o Plano Nacional de Habitação como uma estratégia de longo prazo desenvolvida (até 2023) para equacionar as necessidades habitacionais com o desenvolvimento econômico.

Ao enumerar alguns aspectos negativos identificados na execução do Programa Minha Casa Minha Vida propõe a revisão de algumas de suas diretrizes visando proporcionar o acesso à moradia digna às camadas mais baixas da população pelas regiões do país.

2 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE NA VISÃO AMARTYA SEN

Na obra intitulada *Desenvolvimento como Liberdade*, o economista e filósofo Amartya Sen contrapõe-se ao viés restritivo que associa o desenvolvimento com crescimento do Produto Interno Produto, rendas pessoais, modernização social ou avanço tecnológico.

Para esse autor, a maximização da renda ou da riqueza é, como é, como observou Aristóteles, *meramente útil e em proveito de alguma outra coisa.*

às disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde e assim por diante, as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor e ainda permitem a participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas (SEN, 2000, p. 59).

O analfabetismo pode, por exemplo, ser uma grande barreira para participação em atividades econômicas que exigem a produção de acordo com a especificação de um rigoroso controle de qualidade, exigência sempre crescente no comércio globalizado (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 1519).

As garantias de transparência se refletem na necessidade de uma pessoa esperar sinceridade em sua relação com outras pessoas, instituições e com o próprio Estado. Além de essencial para a coesão social, tais garantias são inibidoras da corrupção, das irresponsabilidades financeiras e de transações ilícitas (SEN, 2000, p. 60).

Para César Sabbag (2007, p. 241), na promoção do desenvolvimento *não se dispensa a racionalização na utilização do recurso público, estímulos à transparência administrativa e formas de controle e avaliação popular.*

A segurança protetora tem o papel de proporcionar uma rede de segurança social que resguarda os vulneráveis de cair na miséria extrema por meio de uma rede de seguridade social e outras medidas que visem às garantias mínimas de sobrevivência das pessoas (SEN, 2000, p. 60)¹.

As liberdades instrumentais melhoram diretamente a capacidade das pessoas reforçando sua condição de agente, mas também complementam umas às outras. O reforço da condição de agente do indivíduo permite-nos também considerar as liberdades instrumentais como importantes por si sós. A promoção destas liberdades é um fator a favor, e não contra, o crescimento econômico (SEN, 2000, p. 61).

Tal abordagem contraria a crença presente em círculos políticos de que o desenvolvimento humano como processo de expansão da educação, saúde e outras condições de vida humana seria um tipo de privilégio que somente os países ricos poderiam ter (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 1519)².

Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em práticas nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2000, p. 29).

As condições em que se exerce a moradia permitem avaliar o nível de bem-estar material, ambiental e cultural das pessoas, devendo, portanto, serem consideradas nas políticas públicas de desenvolvimento. A liberdade de escolha de moradia em um local apropriado ilustra a liberdade que as pessoas possuem de viver da forma com que valorizam.

3 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS CONTEMPORÂNEOS

A Declaração Universal de 1948 inovou, na gramática dos direitos humanos, ao trazer a concepção contemporânea de direitos humanos identificados pela universalidade e indivisibilidade dos direitos.

Em um mundo crescente de desigualdades entre as nações, a pergunta inevitável que surge é se a comunidade internacional tem alguma responsabilidade para ajudar Estados cujos re-

ursos são insuficientes para garantir os direitos humanos dos seus próprios cidadãos ou para prestar assistência direta aos indivíduos em extrema necessidade.

Desde os anos 1970, tal debate tem sido perseguido no campo dos direitos humanos sob a rubrica de Direito ao Desenvolvimento. A discussão envolve questões relacionadas à prioridade a ser dada aos diferentes conjuntos de direitos, às ligações entre os direitos humanos e os governos democráticos e a relação entre os direitos individuais e coletivos – direitos das pessoas a terem direitos (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 1525).

Assim como o sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall (1893-1981) caracterizou o século XVIII como o século dos direitos civis, o XIX, como o de direitos políticos e o século XX como o dos direitos sociais, ao longo das últimas décadas, há argumentos para o reconhecimento dos direitos da solidariedade que incluem o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente.

Por analogia com o *slogan* da Revolução Francesa, esses direitos corresponderiam ao tema da fraternidade, enquanto os civis e os políticos de primeira dimensão corresponderiam à liberdade, e os direitos econômicos, sociais se atrelariam à igualdade (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 1525-1526).

Philip Alston e Ryan Goodman, ao citarem o artigo de Mohamed Bedjaoui, *The Right to Development*, afirmam que, para esse autor, a satisfação das necessidades de um povo deve ser vista como um direito e não como um ato de caridade. É um direito que deve ser efetivado por normas e instituições. A relação entre o Estado doador e o receptor é vista em termos de responsabilidade e direitos recíprocos sobre os bens que pertencem a todos.

As condições em que se exerce a moradia permitem avaliar o nível de bem-estar material, ambiental e cultural das pessoas, devendo, portanto, serem consideradas nas políticas públicas de desenvolvimento.

Não é um “ato de misericórdia”, caridade, no qual o doador espera sinais de submissão ou flexibilidade política por parte do Estado receptor. O conceito de caridade dá lugar para o da justiça. A necessidade tomada como um critério de equidade, dá maior precisão ao conceito de distribuição equitativa.

O direito ao desenvolvimento flui do direito à autodeterminação uma vez que há pouco sentido em reconhecer esse último como um princípio superior e inviolável, caso não se reconheça, ao mesmo tempo, um direito de desenvolvimento para os povos que conseguiram sua autodeterminação (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 1531).

Mesmo considerando que o direito ao desenvolvimento deve ser considerado como pertencente ao *jus cogens*³, reconhece Mohamed Bedjaoui que um direito que não é oponível pelo possuidor do direito contra a pessoa de quem o reivindica não é um direito em sentido completo. Este, portanto, seria o desafio que o direito ao desenvolvimento lança ao direito internacional contemporâneo (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 1533).

Registre-se que o conceito de desenvolvimento foi re-

conhecido pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em 1977, em sua Resolução 4 (Resolução 4, XXXIII). Posteriormente, a Assembleia-Geral das Nações Unidas, por meio de sua Resolução n. 41/128, de 4 de dezembro de 1986, proclama a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 1526).

No ano de 1993, a 2ª Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realizada em Viena, incluiu, em seu principal documento adotado, a Declaração e Programa de Ação de Viena. (NAÇÕES UNIDAS, 1993)

Ao afirmar o direito ao desenvolvimento como um direito universal e inalienável, tal documento não só endossou o teor da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, assim como conclamou os Estados a se absterem de qualquer medida unilateral que impeça a realização plena de direitos humanos, *em particular os direitos de toda pessoa a um padrão de vida adequado a sua saúde e bem-estar, incluindo alimentação e cuidados médicos, moradia e os necessários serviços sociais*⁴ (TRINDADE, 1999, p. 305).

As Conferências Mundiais das Nações Unidas realizadas no final do século XX tiveram um importante papel para vincular as políticas econômicas às políticas sociais.

A Declaração de Vancouver sobre Estabelecimentos Humanos de 1976, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre os Estabelecimentos Humanos foi um passo para que os governos comesçassem a reconhecer a necessidade de assentamentos humanos sustentáveis, especialmente nos países em desenvolvimento. Em sua Seção III dispõe: *Dispor de um abrigo e serviços adequados é um direito humano fundamental e os governos têm assim, o dever de assegurar a todos o exercício deste direito, começando por auxiliar diretamente as camadas mais desfavorecidas da população, através de programas de incentivo à iniciativa pessoal e coletiva. Os Governos devem esforçar-se no sentido de eliminar todos os obstáculos que dificultem a realização destes objetivos. Deve ser dada uma atenção especial à eliminação de segregação social e racial mediante, entre outras coisas, a criação de comunidades mais equilibradas, compostas de grupos sociais, ocupações, habitações e equipamentos diferentes*⁵.

Na Declaração do Milênio das Nações Unidas, consta que somente mediante esforços amplos, baseados na condição humana comum, em toda a diversidade, pode a globalização ser equitativa e favorecer a inclusão.

Os compromissos de Vancouver foram confirmados 20 anos depois, na Conferência Habitat II em Istambul. Líderes mundiais adotaram a Agenda Habitat, que compreende uma declaração de propósitos e princípios, compromissos e contém um Plano de Ação Global para Abrigos Adequados para Todos, levando desenvolvimento em um mundo urbanizado.

A Agenda Habitat afirmou a interdependência do desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental, e dispôs sobre o direito de toda pessoa a um padrão adequado de vida, incluindo *alimentação adequada, vestuário,*

moradia, água e saneamento, e ao aprimoramento contínuo das condições de vida (TRINDADE, 1999, p. 320).

Outros instrumentos importantes para vincular as políticas econômicas às políticas sociais são extraídos das Conferências Mundiais das Nações Unidas realizadas no final do século XX, com destaque para a Conferência do Rio sobre Ambiente em 1992, sobre População e Desenvolvimento em 1994 (FERREIRA, 2013, p. 4).

Em tais Conferências, os conceitos de desenvolvimento sustentável (consagrado no Rio em 1992) e de desenvolvimento humano (afirmado no relatório de desenvolvimento no ano de 1994) ganharam força nas instituições multilaterais, ultrapassando o equívoco da associação restrita do desenvolvimento com o crescimento econômico (FERREIRA, 2013, p. 4).

No ano de 2000, foi aprovada a Declaração do Milênio, das Nações Unidas (Resolução A/RES/55/2 de 8 de setembro de 2000), a qual reflete as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países que participaram da Cimeira do Milênio realizada na sede das Nações Unidas em Nova York, nos dias de 6 a 8 de setembro de 2000.

Nesse documento, os líderes mundiais reconheceram que a globalização, apesar de oferecer grandes possibilidades, distribui os seus benefícios e os seus custos de forma desigual e que os países em desenvolvimento e os países em economias em transição enfrentam sérias dificuldades para fazer frente a este problema.

Eduardo Antônio Klausner (2012, p. 46), ao tratar da globalização do consumo, afirma que as operações comerciais deve ter como foco principal trazer benefícios ao homem, cidadão, trabalhador e consumidor e não ser uma forma de enriquecimento, a todo custo, das potências mundiais mais poderosas economicamente: *Como se vê, a globalização do consumo é uma realidade e o volume dessas operações comerciais não pode ser ignorado e precisa ser administrado de modo a favorecer o homem – cidadão, trabalhador e consumidor, e não apenas enriquecer os empresários capitalistas das potências economicamente mais poderosas. Esse deve ser o objetivo da integração econômica, assim como o do próprio comércio internacional.*

Na Declaração do Milênio das Nações Unidas, consta que somente mediante esforços amplos, baseados na condição humana comum, em toda a diversidade, pode a globalização ser equitativa e favorecer a inclusão.

Foram estabelecidas oito seções. A primeira trata de valores fundamentais para as relações internacionais no século XXI, como os da liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade comum.

As outras seções trazem um conjunto de objetivos-chave estabelecidos como: *Paz, segurança e desarmamento; Desenvolvimento e erradicação da pobreza; Proteção de nosso ambiente comum; Direitos humanos, democracia e boa governança; Proteção dos grupos vulneráveis; Responder às necessidades da África e Reforçar as Nações Unidas.*

Na Seção do Desenvolvimento e da Pobreza, os chefes do Governo e de Estado comprometeram-se a *não poupar esforços para libertar, homens, mulheres e crianças, das condições abjetas e desumanas da pobreza extrema, à qual estão submetidos atualmente mais de 1000 milhões de seres humanos.*

Em um roteiro produzido pelo Secretário-Geral da ONU,

foram estruturados originariamente oito objetivos, 18 metas e 48 indicadores (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 1520).

Os Objetivos para 2015 (NAÇÕES UNIDAS, 2012) são: 1. Redução da pobreza⁶; 2. Atingir o ensino básico universal⁷; 3. Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres⁸; 4. Reduzir a mortalidade na infância⁹; 5. Melhorar a saúde materna¹⁰; 6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças¹¹; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental¹² e 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento¹³.

Críticos dos Objetivos do Milênio têm apontado para sua simplificação e falta de denominador comum, ao pretendem agregar, em um número de metas, várias questões complexas e multidimensionais, sem estabelecerem interligações entre os objetivos. Haveria ainda falhas de monitorização, ao considerarem os resultados apenas por metas quantitativas e não qualitativas, além de não incluírem quaisquer aspectos vinculativos ou de responsabilização pelo cumprimento das metas (FERREIRA, 2013, p. 7).

Entretanto, deve ser considerado que os Objetivos do Milênio permitiram agregar uma diversidade de iniciativas e atores em torno de uma agenda comum, constituindo-se como mais uma ferramenta para que as populações e as organizações da sociedade civil pudessem exigir transparência e prestação de contas aos gestores públicos (FERREIRA, 2013, p. 8).

4 O DIREITO À MORADIA E O OBJETIVO 7 DA ONU PARA O DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

As Metas 10 e 11 (NAÇÕES UNIDAS, 2000) relacionadas no Objetivo 7 da ONU para o Desenvolvimento do Milênio dispõem acerca do monitoramento das condições de moradia.

A Meta 10 visa reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e esgotamento sanitário. A Meta 11 pede o esforço dos Estados-Membros para melhorar a vida até o ano de 2020 de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários.

Esse número representa 10% da atual população em assentamentos precários. Caso não se trabalhe para melhorar a situação, o número pode triplicar e chegar a

três bilhões em 2050 (NAÇÕES UNIDAS).

Assim como os demais países, o Brasil comprometeu-se a cumprir os oito objetivos do programa de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas. Para isso, o Governo Federal e outras entidades vêm desenvolvendo diversos programas focados no cumprimento das metas, os quais são divulgados em relatórios periódicos.

Até o presente momento, cinco foram os relatórios do Governo Federal (PNUD, 2012) elaborados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), órgãos responsáveis pela coordenação da produção dos Relatórios Nacionais de Acompanhamento.

[...] o alto custo da terra urbanizada nas cidades brasileiras, acrescido à falta de alternativas habitacionais acessíveis à população de baixa renda permitiram que uma boa parte da população resida em assentamentos precários e informais.

O primeiro em 2004, ao apresentar informações para o período de 1990 a 2002; afirma que 41,5% das moradias urbanas são inadequadas. Mesmo tendo havido um aumento na proporção de moradias com condições adequadas, passando de 50,5% em 1992, para 59,2% em 2002.

Uma parcela considerável de estoque de habitações urbanas ainda possuía algum tipo de inadequação habitacional, seja em relação ao adensamento excessivo ou carências de serviços de água e esgoto, direitos de propriedades mal definidos, não conformidade com os padrões edilícios ou moradias construídas com materiais não duráveis.

Em relação ao financiamento de moradia, foi destacada a necessidade de ampliação dos recursos federais destinados a investimentos em favelas e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e de alavancar recursos dos demais níveis de governo, visando alcançar uma melhoria na qualidade de vida da população residente em assentamentos precários.

O segundo relatório, de 2005, ao tratar do grau de adequação das moradias urbanas afirmou que, no ano de 2003, o principal problema habitacional se referia à ausência de esgotamento sanitário adequado: 35,5 milhões de pessoas residen-

tes em áreas urbanas não tinham acesso a esse serviço.

Ressaltou ainda que o Ministério das Cidades buscava concentrar e aumentar os recursos públicos para a população de baixa renda e ampliar o mercado habitacional, destacando a promulgação da Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que seria um importante instrumento para somar e articular ações e recursos para habitação nos três níveis de governo e direcioná-los às famílias de baixa renda.

O terceiro relatório, de agosto de 2007, traz a descrição das principais iniciativas do Governo Federal que tiveram

impacto no alcance dos Objetivos do Milênio. No que tange à água potável e ao esgotamento sanitário cita vários programas desenvolvidos para alavancar esses setores¹⁴, bem como os relacionados aos assentamentos precários¹⁵.

O quarto relatório, de 2010, trouxe as mesmas iniciativas do governo federal para água potável e esgotamento sanitário. Já no que se refere aos assentamentos precários cita o Financiamento à Autogestão, Programa de Arrendamento Residencial – PAR, Programas de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Papel Passado. Do teor de tal relatório relevante ainda destacar que, para atingir a Meta 11, o Brasil ampliou o indicador¹⁶ da Organização das Nações Unidas que se limita a considerar a proporção de domicílios com posse segura de moradia.

O quinto relatório, de 2014, demonstra avanços na Meta 10. A parcela da população com acesso à água proveniente de rede geral cresceu de 70,1%, em 1990, para 85,2% em 2012. Já o acesso ao esgotamento sanitário passou de 53% para 77%, indicando queda de 47% para 23%, menos da metade do nível de 1990. No entanto, permanecem os contrastes expressivos

entre urbano e rural, tanto no abastecimento da água como no esgotamento sanitário.

No que tange à Meta 11, foi afirmado que o Brasil, nos últimos 20 anos, conseguiu reduzir em 17 pontos percentuais a população urbana que vive em condições inadequadas¹⁷.

Entretanto, o alto custo da terra urbanizada nas cidades brasileiras, acrescido à falta de alternativas habitacionais acessíveis à população de baixa renda permitiram que uma boa parte da população resida em assentamentos precários e informais.

A reversão desse quadro exige investimento em urbanização e regularização fundiária, com a garantia de investimentos para produção habitacional destinada à população de renda mais baixa, além de novas alternativas de acesso à moradia. Segundo esse último relatório o Programa “Minha Casa Minha Vida” foi previsto para ser o “carro chefe” dessa estratégia (RELATÓRIO..., 2014).

Urge que o direito à moradia se articule com o direito ao desenvolvimento em um contexto de planejamento das atividades estatais visando à promoção de políticas públicas coerentes com um projeto maior de desenvolvimento centrado na busca da universalização da moradia digna.

5 DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA QUESTÃO HABITACIONAL

Sendo o direito à moradia uma questão social, requer a utilização de políticas públicas que busquem satisfazer a demanda habitacional no país, minimizando as agruras da maioria da sociedade, que luta contra a pobreza e necessita de moradia digna, adequada.

Nesse contexto, importante realizar um breve histórico das políticas de habitação, iniciando com o extinto Banco Nacional de Habitação – BNH, que, antes da Constituição da República de 1988, é o que merece maior destaque (ROSA, 2009, p. 195).

34

Sendo o direito à moradia uma questão social, requer a utilização de políticas públicas que busquem satisfazer a demanda habitacional no país, minimizando as agruras da maioria da sociedade [...]

A criação do extinto Banco Nacional de Habitação – BNH, em agosto de 1964, representou um modelo de intervenção estatal no desenvolvimento urbano que tinha como característica a intervenção no mercado imobiliário. O Banco Nacional de Habitação – BNH fazia parte do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que pretendia investir na produção de moradia e obter retorno do capital aplicado por meio de suas linhas de financiamento e no saneamento básico (ROSA, 2009, p. 194).

Para Nabil Bonduki (2014, p. 65), embora o atendimento à baixa renda não tenha sido irrisório, a ausência de um subsídio direto e as regras para obtenção de financiamento restrito aos trabalhadores formais que pudessem comprovar um rendimento estável compatível com as condições de acesso a crédito, limitavam a possibilidade de utilização dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação.

Por outro lado, conforme afirma Ermínia Maricato (2011, p. 20), foi com o Banco Nacional de Habitação, integrado ao

Sistema Financeiro de Habitação – SFH, que as cidades passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, permitiu a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos.

Convém registrar o notável papel dos recursos do Banco Nacional de Habitação no saneamento básico, com destaque para a expansão da rede de água nas principais cidades brasileiras (ROSA, 2009, p. 202).

Ao longo dos anos 1980, a inflação alcançava índices elevados, os saldos devedores dos mutuários, em razão da correção monetária, cresciam mais do que os salários. Criou-se em torno do banco uma imagem de um órgão nefasto que explorava os mutuários, pois quanto mais se pagava mais se devia (BONDUKI, 2014, p. 82).

Dado o esgotamento da política habitacional implantada pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, que deixou de atender parcelas significativas da população e de contar com os recursos expressivos originados na captação de poupança, intensificou-se a necessidade de uma intervenção governamental com recursos orçamentários e pela criação de programas alternativos, a custos mais reduzidos e com maior participação da sociedade organizada (BRASIL, 2009, p. 42).

No início dos anos 1990, uma grande mobilização de movimentos sociais, liderados pela União Nacional dos Movimentos por Moradia (UNM) formulou um projeto de lei de iniciativa popular para a criação de um Fundo Nacional de Moradias para apoiar a produção nacional.

Matéria intitulada como *Fundo de Moradia é o 1: Projeto de Lei de Iniciativa Popular de dezembro de 1991*, veiculada no Jornal da União dos Movimentos de Moradia (PALUMBO, dez 1991/jan 1992), dá destaque à entrega do projeto de lei de iniciativa popular nos seguintes termos: *Editorial: A problemática social no país hoje, é gritante. O descaso do governo, faz com que o Brasil seja manchetes de noticiários internacionais, que apontam para a extrema miséria do povo brasileiro: 6,5 milhões de desempregados vítimas dos desastrosos planos econômicos; 70 milhões que não usufruem de uma alimentação adequada; 40 milhões sem moradia, com um déficit de 15 milhões de casas. Apesar desse quadro algumas forças da sociedade civil se manifestam e a União dos Movimentos de Moradia tendo como pano de fundo essa questão social, empreende ações que denunciam a ausência de políticas que respondam minimamente ao fato de “morar com dignidade”. Por isso empreendeu desde 1987, uma série de enfrentamentos políticos, começando com a grande ocupação de terras na região Leste da cidade. Posteriormente, propagandeou suas reivindicações principais, através de atos públicos, manifestos, caravanas, passeatas, para chegar a gestar e formular políticas habitacionais, como comprova o 1º PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR, que cria o FUNDO NACIONAL DE MORADIA POPULAR [...]*.

Após a entrega do projeto de lei, em novembro de 1991, ao Congresso Nacional, com mais de um milhão de assinaturas, somente no ano de 2005, após difíceis negociações com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o projeto foi aprovado, criando o Fundo Nacional de Habitação

de Interesse Social (BONDUKI, 2014, p.105) adiante tratado.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, os baixos resultados de programas na área habitacional decorreram do rigoroso controle fiscal e das restrições ao crédito imobiliário, considerado inflacionário pelos gestores da política econômica da época Nabil Bonduki (2014, p. 103).

A partir de 2003, com o governo Luiz Inácio Lula da Silva, é possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011, p. 2).

Visando enfrentar o problema da moradia digna e a desarticulação entre União, Estados e Municípios na execução das políticas habitacionais, o Ministério das Cidades tornou-se o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2009, p. 43).

Dentre os principais avanços deste período está a Lei Federal n. 11.124/2005 que regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), nascido de um projeto de lei de iniciativa popular, promovido pelo movimento de moradia acima mencionado (BRASIL, 2009, p. 43).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) tem como principais objetivos viabilizar o acesso à moradia adequada à população de menor renda, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios a essa camada da população e articular, acompanhar e apoiar a situação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação (art. 2º da Lei Federal n. 11.124/2005).

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) tem como finalidade unir recursos de diferentes fontes que sejam destinados a subsidiar a população de mais baixa renda e aplicá-los de forma descentralizada por intermédio dos estados, municípios e Distrito Federal (art. 8º da Lei Federal n. 11.124/2005).

A partir de um prazo estipulado pelo Conselho Gestor do FNHIS, para acessar os recursos, estados, Distrito Federal e municípios devem firmar termo de adesão ao SNHIS, constituir fundo local com dotação orçamentária própria, constituir conselho gestor, apresentar um Plano

Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e elaborar relatórios de gestão (art. 12 da Lei 11.124/2005).

A definição e a priorização de investimentos em habitação de interesse social passam a ocorrer na escala local e com participação social, sendo a consolidação do sistema dependente da constituição de instrumentos de planejamento dos entes federados que a ele aderir (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 10).

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social consolidam o planejamento da ação municipal referente à questão habitacional num determinado espaço de tempo, considerando os instrumentos locais do ciclo de gestão orçamentário-financeiro.

Registre-se que, desde o ano de 2008, tramita no Congresso Nacional a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) 285/2008 (PEC Habitação), com vistas a garantir recursos estáveis para financiar a política de habitação de interesse social.

Nesses instrumentos estão contidas as diretrizes, linhas programáticas, fontes de recursos, metas e indicadores que expressem o entendimento do poder público e dos agentes sociais a respeito do planejamento do setor habitacional, com o objetivo de promover o acesso à moradia digna (IPEA, 2011, p. 33).

Também durante o governo Lula, foi desenvolvido um planejamento estratégico nacional para enfrentamento do problema habitacional brasileiro. Trata-se do Plano Nacional de Habitação, elaborado entre julho de 2007 e janeiro de 2009, sob a coordenação da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades (SERRANO JUNIOR, 2012, p. 146).

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional (BONDUKI, 2014, p. 116).

Tem como um dos principais objetivos formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico, ao universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BRASIL, 2009, p. 12).

Garante o equacionamento da questão da habitação até o ano de 2023, admitindo revisões periódicas nos anos de elaboração dos Planos Plurianuais- PPAS (2011, 2015 e 2019). Ao tratar do déficit habitacional mensurado considera que: *As necessidades de habitação nos próximos 15 anos, horizonte temporal do PlanHab, atingem cerca de 35 milhões de unidades habitacionais, uma dimensão significativa, que agrega o déficit acumulado e a demanda futura, gerada pela formação de novas famílias. A este universo soma-se a premência em se urbanizar milhares de assentamentos precários, onde a carência de infraestrutura e a falta de inserção urbana tornam precárias as condições de vida de mais de 15 milhões*

de pessoas. A extraordinária tarefa de enfrentar estes problemas priorizando as famílias de baixa renda, de forma contínua e articulada pelos três níveis de governo, setor privado e terceiro setor, é um desafio para garantir o direito à moradia, que está inscrito na Constituição Brasileira. (BRASIL, 2009, p. 10).

Para Odoné Serrano Júnior (2012, p. 147), na elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab buscou-se romper com a tradição de elaborar planos apenas com técnicos e burocratas, considerando tanto as diversidades regionais, quanto as visões diferenciadas de vários segmentos sociais e distintos olhares técnicos que o tema propicia, em estreita consonância com os preceitos da Constituição da República de 1988 e a Lei 10.257/2001- Estatuto da Cidade.

Buscou introduzir leituras regionalizadas, baseadas na construção de uma tipologia de cidades uma vez que a análise e classificação dos municípios a partir do número de habitantes, importância regional, várias socioeconômicas, níveis de pobreza, etc. são considerados fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de cidades (BRASIL, 2009, p. 14). Consta no Plano Nacional de Habitação: *As características urbanas das diferentes categorias de municípios trazem elementos*

essenciais para a leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e das necessidades habitacionais futuras, assim como para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado, seu processo de produção, custo de terra, entre outros aspectos (BRASIL, 2009, p. 14).

Visando tratar da questão com amplitude e complexidade exigidas, foram previstos quatro eixos estratégicos: financiamento e subsídio, política urbana, fundiária e ambiental, arranjos institucionais e cadeia produtiva de construção civil.

No eixo financeiro, os desafios são a insuficiência de renda de parte significativa da população para acessar uma solução habitacional adequada, o alto custo do bem habitação, as dificuldades do financiamento a longo prazo, a reduzida capacidade de poupança e investimentos no país e necessidade de enfrentamento de um déficit habitacional e uma demanda futura de grande escala (BRASIL, 2009, p. 84).

No que tange à criação de mecanismos para subsidiar as famílias que não têm condições de assumir o pagamento de um financiamento habitacional, foram traçadas estratégias nesse documento.

Foram previstas a ampliação dos recursos não onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade; a destinação de recursos do FNHIS para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamentos (BRASIL, 2009, p. 84).

Segundo tal documento, deve ainda ser feita uma progressiva ampliação dos recursos orçamentários, destinados aos programas de urbanização e ao subsídio para a produção de unidade novas, até alcançar uma dotação estável de 2% do orçamento da União e 1% dos orçamentos estaduais e municipais até o ano de 2023.

No eixo institucional, o Plano Nacional de Habitação visa consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social [...]

A partir desse cenário é possível atingir uma produção próxima do nível necessário para atender não apenas o déficit acumulado como também as demandas demográficas futuras nos grupos 1, composto por pessoas sem capacidade de tomar um financiamento habitacional e do grupo 2, com capacidade parcial de tomar um financiamento habitacional (BRASIL, 2009, p. 85-86).

Registre-se que, desde o ano de 2008, tramita no Congresso Nacional a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) 285/2008 (PEC Habitação), com vistas a garantir recursos estáveis para financiar a política de habitação de interesse social.

A PEC da Habitação (BRASIL, 2008) acrescenta *artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, Do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social*. A proposição assegura a vinculação de 2% dos recursos orçamentários da União

e 1% dos Estados e Municípios aos fundos de habitação de interesse social.

Para José Mauricio Conti (2014), é importante retomar o debate acerca dessa proposta, uma vez que o exercício do direito à moradia em sua plenitude além dos aspectos urbanísticos, exige a construção de mecanismos financeiros adequados para solucionar esse problema.

Por outro lado, esse mesmo autor considera que não se pode prever que a medida proposta seja a mais adequada uma vez que as vinculações, por si só, não garantem melhoria da qualidade no gasto público e na eficácia das políticas públicas.

Não obstante o eixo financeiro, o Plano Nacional de Habitação vislumbrou que a questão habitacional requeria atuação nos demais eixos como urbano e fundiário¹⁸.

Dentre as propostas de um eixo urbano e ambiental, estava a criação de um Subsídio Localização visando estimular a produção de moradia em áreas mais centrais e consolidadas e a criação de mecanismos que induzisse os municípios a implementar os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/2001) para fazer a função social, elemento fundamental para baratear e facilitar o acesso à terra para habitação (BRASIL, 2009, p. 117).

São citadas também estratégias para dimensionar a terra necessária para a produção de Habitação de Interesse Social e integrar a regularização fundiária além de produzir e regularizar a habitação de interesse social nos imóveis da União (BRASIL, 2009, p. 121).

No eixo institucional, o Plano Nacional de Habitação visa consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social (BRASIL, 2009, p. 109).

Possui como uma de suas estratégias fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competência em cada nível de governo, em especial do município, para que pudesse assumir um papel mais relevante na implementação da política habitacional, na perspectiva de articulá-la com as demais políticas sociais¹⁹ (BONDUKI, 2014, p. 117).

No eixo da cadeia produtiva, além da desoneração fiscal²⁰, o Plano Nacional de Habitação formulou propostas que procuravam modernizar o setor da construção civil de modo a viabilizar uma produção massiva e de qualidade (BONDUKI, 2014, p. 117).

No segundo semestre de 2008, quando o Plano Nacional de Habitação estava sendo concluído, uma forte crise econômica global chegou ao Brasil, gerando incertezas e paralisia no setor imobiliário (BONDUKI, 2014, p. 117).

Visando mitigar seu impacto nos vários setores da economia mundial, o governo federal decidiu priorizar o investimento público no setor habitacional. Entre as medidas anticíclicas²¹ dotadas para o setor, a principal foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) lançado em março de 2009.

Com investimentos previstos da ordem de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias, o PMCMV se fundamentou no potencial de geração de emprego e oportunidade de negócio, e na expansão de atendimento ao mercado popular do país (BRASIL, 2009, p. 192).

Entretanto, na implementação do novo programa, foram desconsideradas inúmeras diretrizes propostas no Plano Nacional de Habitação para garantir uma melhor qualidade e

inserção urbana das unidades habitacionais entregues (BONDUKI, 2014, p. 118) adiante descritas.

Nesse contexto, cumpre verificar até que ponto o desenvolvimento econômico trazido pelo Programa Minha Casa Minha Vida está comprometido com um projeto maior de desenvolvimento, que requer a priorização do acesso à moradia digna às camadas mais baixas da população.

6 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Consolidado pela Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, o PMCMV, em sua componente urbana, foi operacionalizado a partir da alocação de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)²², e, em menor grau, ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ambos gerenciados pela Caixa Econômica Federal.

As famílias beneficiadas com a produção e aquisição de novas unidades habitacionais pelo PMCMV estão divididas em três faixas por rendas mensais. As faixas 1 (até R\$ 1.600,00), faixa 2 (R\$ 1.600,00 a R\$ 3.275,00) e a faixa 3 (R\$ 3.275,00 a R\$ 5.000,00)²³.

A faixa 1 do PMCMV, com renda de R\$ 1.600,00²⁴, objeto deste trabalho, concentra a maior parte do déficit habitacional e tem como principal linha de operação o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)²⁵.

Para esse grupo, considerado prioritário nas diretrizes da Política Nacional de Habitação, estabeleceu-se inicialmente a meta de contratação de 400 mil unidades habitacionais e, atualmente, com a continuidade do Programa a meta consiste na produção de 860.000.000 unidades habitacionais até o ano de 2014, para as operações contratadas especialmente com recursos do FAR. O financiamento ocorre pelo prazo de dez anos com prestações limitadas a 5% da renda familiar²⁶.

As exigências de participação financeira dos beneficiários desse grupo serão dispensadas desde que forem vinculadas às programações orçamentárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e

demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; destinadas ao atendimento, nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União, a famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel (art. 6º A da Lei n. 11.977/2009)²⁷.

Entre os atores do Programa estão a Caixa Econômica Federal²⁸, Ministério das Cidades²⁹, Ministério da Fazenda³⁰, Distrito Federal, Estados e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta que aderirem ao Programa³¹, empresas do setor de construção civil³², além do público-alvo, nessa faixa representado pelas famílias com rendimento bruto mensal de até R\$ 1600,00.

[...] cumpre verificar até que ponto o desenvolvimento econômico trazido pelo Programa Minha Casa Minha Vida está comprometido com um projeto maior de desenvolvimento, que requer a priorização do acesso à moradia digna às camadas mais baixas da população.

A execução das obras é realizada pela construtora contratada pela Caixa Econômica Federal, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR e integram seu patrimônio até que sejam alienados.

Em razão do montante dos recursos alocados, constata-se que o núcleo central do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV é voltado para as empresas que acessam diretamente os recursos do FAR, por meio da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela Caixa Econômica Federal para a construção de unidades habitacionais. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011, p. 5).

Ao não privilegiar as diretrizes traçadas pelo Planos Locais de Habitação de Interesse Social, elaborados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o PMCMV não possibilita a discussão do que seja habitação adequada desejada e factível no contexto do município, além de não permitir a participação e o controle social pelos conselhos municipais e pelas outras instâncias de monitoramento e avaliação (KRAUSE; BALBIM, LIMA NETO, 2013, p. 10).

Enquanto o Sistema Nacional de

Habitação de Interesse Social – SNHIS estrutura uma política habitacional de controle social, o PMCMV não faz previsões nesse sentido. A composição do Comitê de Acompanhamento do MCMV, instituída pelo Decreto n. 7.499/2011 é integrada por representantes da Casa Civil e do Ministério das Cidades, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento³³.

Já a composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS integrante do SNHIS (art. 5º da Lei n. 11.124/2005) possui maior participação de órgãos de governo, inclui representações dos movimentos populares, empresarial, trabalhadores, profissional, acadêmica ou de pesquisa e de organização não

governamental³⁴.

O Programa “Minha Casa Minha Vida”, como estratégia política e econômica, é positivo. No ano de 2012, deu um impacto de 0,8% no Produto Interno Bruto do País, além de gerar 1,4 milhão de postos de trabalho formais, viabilizados pela superação da marca de dois milhões de unidades contratadas (BRASIL, 2014).

Ao tratar das unidades entregues e dos empregos diretos e indiretos gerados no período de 2011-2014, o 11º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC2, divulgado pelo Ministério do Planejamento elucida que: *O Programa já contratou 3,7 milhões de moradias e já entregou 1,87 milhão de unidades. São mais de sete milhões de pessoas beneficiadas, representando quase três vezes a população de Belo Horizonte. Os empreendimentos concluídos do Programa Minha, Casa Minha Vida foram responsáveis pela criação de 1,2 milhão de empregos diretos. Já os investimentos em execução gerarão 1,7 milhão de empregos diretos e indiretos.* (BRASIL, 2014).

Entretanto, a implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial traz reflexos diferenciados para a construção dos espaços urbanos,

assim como para a eficácia da política da habitação como mecanismos de redução de desigualdades socioespaciais.

Para Nabil Bonduki (2014, p. 120), o PMCMV não priorizou a formulação de estratégia fundiária, exigível para uma política habitacional consistente. Ao elevar a demanda por terras aptas para a produção habitacional para o mercado, o programa gerou valorização do preço de terras e glebas e especulação imobiliária, o que prejudicou, sobretudo, os empreendimentos na faixa social cujos tetos eram insuficientes para pagar os valores abusivos gerados pelo processo especulativo.

O Programa “Minha Casa Minha Vida”, como estratégia política e econômica, é positivo. No ano de 2012, deu um impacto de 0,8% no Produto Interno Bruto do País, além de gerar 1,4 milhão de postos de trabalho formais [...]

Registre-se que, conforme anteriormente mencionado, no Plano Nacional de Habitação, foi proposto um subsídio localização, valor adicional a ser concedido para estimular projetos em áreas mais centrais e consolidadas (BRASIL, 2009, p. 117). O PMCMV, ao estabelecer um teto único por região para o valor da unidade, acabou estimulando a localização periférica dos empreendimentos em áreas carentes de empregos, sem infraestrutura, (BONDUKI, 2014), comprometendo o alcance dos objetivos do programa.

A partir de fiscalização, realizada nos empreendimentos destinados à população de menor renda (até 3 salários mínimos) no quadriênio de 2009-2012, o Tribunal de Contas da União afirmou que, ao ser do mercado e não do Estado, a escolha pela localização dos empreendimentos no âmbito do MCMV tende a ser inadequada. Consta no respectivo relatório divulgado pelo Tribunal de Contas da União (2012, p. 37): *179. A questão da localização dos empreendimentos tornou-se um dos principais pontos críticos do programa. Um dos principais fatores que levam a essa situação é o fato de que a escolha do local dos projetos seria definida pelo setor privado. Segundo Denaldi (2012), desde o lançamento do PMCMV já se previa que seria o mercado, e não o Estado, que definiria a localização dos empreendimentos e, em muitos casos, essa localização seria inadequada. A situação se agrava porque as prefeituras não estão cumprindo com o que foi assumido nos instrumentos de compromisso no que se refere à instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços no entorno dos empreendimentos, fato que ocorre com frequência na área de abrangência da maioria das Gidurs que responderam ao questionário do TCU, conforme assinalado por 72% dos gerentes entrevistados.*

Tendo em vista que a terra é um dos principais insumos do programa, nas cidades em que há menor dinâmica do mercado imobiliário e nas periferias metropolitanas em que é maior a oferta de terras, a execução do programa tende a ser mais efetiva. Segundo Cleandro Krause; Renato Balbim e Vicente Correia Lima Neto (2013, p. 24): *O primeiro grupo, que tem um número reduzido de municípios com contratação, é composto pelas RMs do Rio de Janeiro e São Paulo e pelas principais aglomerações e capitais ricas do país. Nessas áreas há também uma*

baixa presença quantitativa do MCMV e os projetos são localizados, como já apontado, especialmente nos municípios periféricos. Nas áreas mais centrais e valorizadas, por não se utilizarem instrumentos específicos, que disponibilizem terrenos para produção habitacional, inviabiliza-se a execução do FAR no MCMV. [...]. Em resumo, municípios em microrregiões mais pobres e municípios metropolitanos em estados mais pobres tendem a ter uma maior presença do MCMV-HIS, que também demonstra atenção prioritária, evidenciada pelo grande número de UHs contratadas, em municípios na fronteira econômica da Amazônia e em situação de calamidade pública motivada por desastres naturais no Nordeste (mas não no Sudeste). Em comparação, áreas de dinâmica econômica intensa, tendo como um forte exemplo o litoral norte-fluminense, têm baixa presença do MCMV.

Tal falha do programa também foi comentada na auditoria do Tribunal de Contas da União (2012, p. 12), ao afirmar que ainda persistem unidades da Federação com baixos índices de participação, decorrente, sobretudo, do preço da terra e da dissociação do programa em relação a políticas municipais de regulação do solo. *In verbis: 56. As metas nacionais de contratação do programa vêm sendo alcançadas. Todavia, observa-se, ainda que de forma não generalizada, a existência de unidades da Federação com baixos índices de contratação em termos da sua participação relativa no déficit habitacional brasileiro. Esse fato é condicionado, principalmente, pelo aumento especulativo no preço de terrenos e pela dissociação do programa em relação a políticas municipais de regulação do uso do solo para acolher a habitação social.*

Em razão das vicissitudes constatadas foi recomendado pelo Tribunal de Contas da União à Secretaria Nacional de Habitação que incorporasse às regras do PMCMV instrumentos, em consonância com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que induzam maior protagonismo dos municípios quanto à disponibilização e ofertas de terrenos.

Entre as medidas recomendadas estão o mapeamento de áreas públicas desocupadas, de forma a dar função social a essas propriedades; a demarcação de zonas especiais de interesse social, destinadas à construção de moradias para baixa renda e a provisão de equipamentos públicos de educação, saúde, lazer para os terrenos disponíveis.

Tais medidas possibilitariam maior articulação entre a execução do PMCMV/FAR e a aplicação dos governos municipais de instrumentos urbanísticos destinados a disponibilizar e ampliar o acesso à terra bem localizada, além de ampliar a expectativa de localidades que ainda não foram ou tiveram atendimentos insuficientes em relação à metas do Programa “Minha Casa Minha Vida” (BRASIL, 2012, p. 18).

Outrossim, sob uma análise mais acurada, o Programa “Minha Casa Minha Vida” possui alguns riscos no que concerne à necessidade da viabilização de uma moradia adequada. Em recente pesquisa divulgada pela Rede Cidades e Moradia (2014)³⁵, contratada pelo Ministério das Cidades para avaliar e aprimorar o Programa “Minha Casa Minha Vida”, foram delineados problemas estruturais no programa.

Dos conjuntos habitacionais analisados, foi objeto de preocupação dos pesquisadores a forma de condomínio predominante, pois a não disponibilização de tarifas sociais de serviços de água, luz para

a faixa 1 do programa (com menor renda, escolaridade, baixos índices de empregos formais, dependente, muitas vezes, de programas sociais) associados a outras despesas com moradia, como as taxas condominiais, tem gerado problemas de sustentabilidade econômica e social dos conjuntos. Eis o teor da Nota Técnica da Rede Cidades e Moradia (2014): *Verificamos, em vários casos estudados, o colapso da gestão condominial por conta dos custos de manutenção de espaços coletivos em relação à renda dos moradores, resultando em alta inadimplência e conflitos com os síndicos. Na prevalência de relações privadas e de espaços isolados, são favorecidas as mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão de alguns dos condomínios estudados pelas equipes.*

Ao tratar da demanda, os pesquisadores identificaram que os processos de seleção feitos pelas prefeituras ainda não são transparentes. Outrossim, o programa vem sendo utilizado para viabilizar remoções forçadas, ou seja, não justificadas por necessidades habitacionais, e nesses casos mostrou-se presente a inadequação das alternativas oferecidas às famílias, consistente na localização periférica dos empreendimentos e distantes das fontes de empregos da cidade (PROGRAMA, 2014).

Tal constatação é corroborada pelo teor do Dossiê *Megaeventos e Violações de Direitos Humanos*, elaborado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2014), que reuniu dados e informações sobre impactos de obras e transformações urbanas realizadas para a Copa do Mundo no Município do Rio de Janeiro.

Em tal documento foi afirmado que: *No caso do Rio de Janeiro, fica claro que o projeto de atração de investimentos tão propagandeado pelo poder público municipal e estadual com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 tem como um componente importante a expulsão dos pobres das áreas valorizadas, como o bairro da Barra da Tijuca e do Recreio, ou que serão contempladas com investimentos públicos, como os bairros de Vargem Grande, Jacarepaguá, Curicica, Centro e Maracanã. Nestes bairros, áreas de expansão do capital imobiliário, a Prefeitura Municipal atua como uma máquina de destruição de casas populares. A maioria das remo-*

ções está, portanto, localizada em áreas de extrema valorização imobiliária. Os investimentos públicos realizados em transporte (BRTs) privilegiaram esses mesmos espaços, multiplicando as oportunidades de outros investimentos e de retorno financeiro na produção habitacional para classes média e alta e na produção de imóveis comerciais. Quanto às áreas destinadas aos atletas e equipamentos esportivos para as Olimpíadas, Vila dos Atletas e Parque Olímpico, após os jogos, serão transformadas em empreendimentos residenciais de luxo, comercializados pelas empreiteiras “parceiras” dos governos municipal e estadual. Já os conjuntos habitacionais produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (destinado às famílias com rendimentos de até três salários mínimos) para atender à população removida, não estão localizados, em sua grande maioria, nas áreas beneficiadas com investimentos para a Copa e as Olimpíadas, mas nas áreas periféricas da cidade (Mapa 1, pg. 168), as quais possuem baixa cobertura dos serviços públicos e da infraestrutura urbana. Cabe destacar que, em alguns casos, a carência ou precarização dos serviços públicos será provocada pelo recebimento de um contingente enorme de pessoas sem a correspondente ampliação dos serviços. (COMITÊ..., 2014).

Mesmo tendo fomentado o crescimento econômico, o nível de emprego de mão de obra de baixa qualificação e as atividades de consumo, há de se questionar em que grau o programa busca o conhecimento das diferentes realidades para o enfrentamento habitacional.

As construtoras, em sua relação com a Caixa Econômica Federal, definem o projeto e sua localização e, com isso, segundo os pesquisadores, têm prevalecido no Programa um padrão de produção com forte homogeneização dos projetos arquitetônicos e urbanísticos e das técnicas construtivas, independentemente das características físicas dos terrenos e das características locais (PROGRAMA, 2014).

Na fiscalização realizada nos empreendimentos destinados à população de menor renda (até 3 salários mínimos) no quadriênio de 2009-2012, o Tribunal de Contas da União (2012, fls. 21-22) identificou vícios construtivos que afetam a qualidade das unidades habitacionais

pelo MCMV-FAR, sendo algumas consideradas graves.

Consta no respectivo relatório: *104. Foram detectados vícios construtivos ou patologias que afetam a qualidade das unidades habitacionais repassadas às famílias beneficiárias pelo PMCMV/FAR, geram desconforto aos moradores e depreciam o patrimônio recém-adquirido, sendo algumas ocorrências consideradas graves. Também foram constatados vícios construtivos ou de projetos relacionados à infraestrutura deficiente do empreendimento. Observou-se ainda a aprovação de empreendimentos que descumpriam as especificações mínimas do programa. [...] 107. Na pesquisa eletrônica com coordenadores e assistentes de projetos sociais da Caixa, 75% dos entrevistados assinalou o item vazamentos/ infiltrações em paredes, pisos ou tetos como a ocorrência em que os beneficiários manifestam maior reclamação ao ocuparem o imóvel (Gráfico 7). Outros itens tiveram um percentual significativo de marcação: fissuras/trincas em paredes, pisos ou tetos (62%); ausência de equipamentos de lazer ou de uso comum (49%); e defeitos ou fixação deficiente em portas ou janelas (42%). São ocorrências relacionadas tanto a defeitos e vícios construtivos*

quanto ao não atendimento das especificações do programa.

No que tange à qualidade dos imóveis construídos no âmbito do Programa “Minha Casa Minha Vida” destinado à baixa renda, convém citar a seguinte decisão, proferida no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no Agravo de Instrumento n. 139264 – RN, Processo n. 0007601-90.2014-4.05.0000.

Ao decidir o caso, o Tribunal considerou que a Caixa Econômica Federal é parte legítima para responder, junto aos construtores, pelos vícios construtivos em imóvel financiado pelo programa, integrante de políticas federais voltadas à promoção de moradia para pessoas de

baixa ou baixíssima renda.

Deve responder junto à construtora pela culpa *in eligendo*, uma vez que, além de não ter atuado meramente como agente financeiro, foi responsável pela seleção prévia da construtora que edificou o empreendimento e pela culpa *in vigilando*, decorrente de zelar pela correta execução do programa destinado à produção de imóveis para a população de baixa renda,

Mesmo tendo fomentado o crescimento econômico, o nível de emprego de mão de obra de baixa qualificação e as atividades de consumo, há de se questionar em que grau o programa busca o conhecimento das diferentes realidades para o enfrentamento habitacional.

Espera-se, portanto, que o PMCMV seja revisto, visando a que o crescimento econômico trazido por esse programa não esteja baseado somente na entrega de um teto e em uma produção padronizada, de larga escala, desarticulada das realidades locais.

Em uma revisão do programa destinada à faixa 1 (renda até 3 salários mínimos), deve este buscar atingir regiões cujo atendimento ainda é ineficaz ou inexistente, bem como estabelecer diretrizes para a entrega de moradias dignas compreendendo infraestruturas básicas e localização adequada relativamente ao local de trabalho e acesso aos serviços essenciais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na concepção de Amartya Sen, o desenvolvimento não se limita ao crescimento econômico. Para ser alcançado, deve ir muito além da riqueza ou do aumento do Produto Interno Bruto.

O desenvolvimento deve ser analisado a partir da ausência ou da restrição à liberdade causada aos indivíduos. Fome, precariedade dos serviços de saúde, educação, falta de moradias dignas e a não existência de liberdades políticas, como ocorre nas sociedades autoritárias, são vistos como formas de privação de liberdade das pessoas, afetando sua capacidade de desenvolvimento.

O crescimento do Produto Interno Bruto é visto como um meio para a expansão das liberdades das pessoas, ou seja, o progresso é avaliado em termos de aumento das liberdades das pessoas.

O direito ao desenvolvimento foi consagrado em diversos documentos internacionais como no art. 55 da Carta das Nações Unidas, Encíclica de Paulo VI sobre o Desenvolvimento dos Povos de 1967, art. 22 da Carta Africana dos Povos, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) e a Declaração e Programa de Ação de Viena do ano de 1993.

A partir de tais instrumentos, verifica-se que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades possam ser plenamente realizados.

No ano de 2000, líderes mundiais reconheceram que a globalização distribui os seus benefícios e os seus custos de forma desigual e que os países em desenvolvimento e os países em economias em transição enfrentam sérias dificuldades para fazer frente a este problema.

Em um roteiro produzido pelo Secretário-Geral da ONU, foram estabelecidos oito objetivos até 2015, para o enfrentamento da pobreza. No que se refere às condições de moradia, o Objetivo 7 estabeleceu as metas 10 e 11 para o seu monitoramento.

A Meta 10 visa reduzir pela metade, até 2015, a proporção da

população sem acesso permanente e sustentável à água potável e esgotamento sanitário. A Meta 11 pede o esforço dos Estados-Membros para melhorar a vida até o ano de 2020 de, pelo menos, 100 milhões de habitantes de assentamentos precários.

O Brasil comprometeu-se a cumprir os oito objetivos do programa de desenvolvimento da ONU no prazo previsto. Até o momento, cinco foram os relatórios do Governo Federal elaborados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP).

O último relatório, divulgado no ano de 2014, demonstra avanços na Meta 10 relacionados com o acesso à água proveniente da rede geral e ao esgotamento sanitário. No que se refere à meta 11, foi considerado que o alto custo da terra urbanizada nas cidades brasileiras, acrescido à falta de alternativas habitacionais acessíveis ao mercado formal para a população de mais baixa renda permitiram que uma boa parte da população resida em assentamentos precários e informais.

A reversão desse quadro exige investimento em urbanização e regularização fundiária, com a garantia de investimentos para produção habitacional destinada à população de renda mais baixa, além de novas alternativas de acesso à moradia. Segundo esse último relatório, o programa Minha Casa Minha Vida foi previsto para ser o “carro-chefe” dessa estratégia.

Do ponto de vista quantitativo, não há dúvida de que o Programa “Minha Casa Minha Vida” é um marco da incorporação do subsídio como um elemento indispensável de uma política inclusiva e da retomada de uma produção massiva de moradias.

No entanto, sob uma análise mais acurada, possui alguns riscos no que se refere ao enfrentamento habitacional pelas regiões do país e à viabilização de uma moradia adequada, dados os vícios de qualidade das unidades habitacionais entregues e da localização dos empreendimentos.

Urge que a execução do PMCMV não atenda somente à necessidade de dinamização econômica pelo atingimento de metas físicas. Iniciativas, como o Plano Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com previsão de longo prazo (2009 a 2023)³⁶ para os problemas habitacionais, devem ser objeto de atenção e respeito na execução do Programa “Minha Casa Minha Vida” visando à entrega de moradias dignas e que priorize o atendimento das camadas de renda mais baixa da população em todo o Brasil.

NOTAS

- 1 Inclui disposições institucionais fixas como benefícios aos desempregados, suplementos de renda para os indigentes e medidas excepcionais, como gerações de empregos públicos de emergência para gerar renda aos necessitados (SEN, 2000, p. 60).
- 2 Um exemplo de sucesso pode ser visto nas economias do Leste Asiático iniciando com o Japão, que foram relativamente cedo para expansiva massiva da educação seguindo para os serviços de saúde, antes de romper com os grilhões da pobreza generalizada (ALSTON, GOODMAN, 2013, p.1519-1520).
- 3 A expressão “*jus cogens*” se refere à normas imperativas do direito internacional, inderrogáveis pela vontade das partes.
- 4 Ao reconhecer que os direitos do homem são universais, interdependentes e inter-relacionados, a Declaração e Programação de Viena considera que embora se devam ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas político, econômico e cultural, promover e proteger todos os Direitos do homem e

- liberdades fundamentais (art. 5º).
- 5 Texto original: *8. Adequate shelter and services are a basic human right which places an obligation on Governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programmes of self-help and community action. Governments should endeavour to remove all impediments hindering attainments of these goals. Of special importance is the elimination of social and racial segregation, inter alia, through the creation of better balanced communities, which blend different social groups, such as occupation, housing and amenities.*
 - 6 *1a Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia. 2a Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.*
 - 7 *3a Garantir que, até 2015, as crianças de todos os países, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino.*
 - 8 *4a Eliminar as disparidades entre os sexos no ensino fundamental e médio, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015.*
 - 9 *5a Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos de idade.*
 - 10 *6a Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.*
 - 11 *7a Até 2015, ter detido a propagação do HIV/AIDS e começado a inverter a tendência atual. 8a Até 2015, ter detido a incidência de malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.*
 - 12 *9a Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais. 10a Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e esgotamento sanitário. 11a Até 2020 ter alcançado uma melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários.*
 - 13 *12a Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não-discriminatório. 13a Atender às necessidades dos países menos desenvolvidos, incluindo um regime isento de direitos e não sujeito a cotas para as exportações dos países menos desenvolvidos, um programa reforçado de redução da dívida dos países pobres muito endividados e anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública para o desenvolvimento mais generosa aos países empenhados na luta contra a pobreza. 14a Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos estados insulares em desenvolvimento. 15a Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar sua dívida sustentável. 16a Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo. 17a Em cooperação com as empresas farmacêuticas proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento. 18a Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias da informação e de comunicações.*
 - 14 Consta, em tal relatório, o Programa Saneamento para Todos, Programa Saneamento Rural, Construção de Cisternas, Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, Programa Drenagem Urbana Sustentável e Programa Resíduos Sólidos Urbanos.
 - 15 Destaque para o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, Programa de Arrendamento Residencial – PAR, Programas Carta de Crédito Associativo e Carta de Crédito Individual, Ampliação dos recursos destinados ao mercado imobiliária; Habitação de Interesse Social; Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e Programa Papel Passado.
 - 16 Os indicadores brasileiros consideram: domicílios em aglomerados subnormais, por grandes regiões (Indicador A), déficit habitacional quantitativo por faixa de renda e situação do domicílio (Indicador B), números de domicílios em assentamentos informais (Indicador C), número de favelas, cortiços, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos (Indicador D), indicador de satisfação da população com a condição de moradia por grandes regiões (Indicador E), percentual de famílias por existência de problemas no domicílio (Indicador F), percentual de domicílios particulares permanentes com condições de moradia adequadas, segundo grandes regiões e cor/raça dos chefes de domicílios (Indicador G). (RELATÓRIO..., 2010)
 - 17 No 5º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio consta que uma moradia é considerada inadequada quando não possui as seguintes características: abastecimento de água e esgoto adequados, paredes em alvenaria e cobertura de telhas ou laje, densidade habitacional de até três moradores por cômodo servindo de dormitório e segurança da posse da moradia (imóvel e terreno próprios, imóvel financiado em terreno próprio com prestação de até 30% da renda domiciliar ou imóvel com alguém de até 30% da renda domiciliar). (RELATÓRIO..., 2014)
 - 18 Em geral, as leis urbanísticas destinam uma boa parte de seu território para os produtos imobiliários de alta e média renda, em detrimento da habitação popular. A regulação é omissa ou destina parcelas ínfimas do solo urbano aos mercados populares, dificultando e encarecendo o acesso à terra para Habitação de Interesse Social gerando assentamentos precários (BRASIL, 2009, p. 120).
 - 19 O Plano Nacional de Habitação prevê ainda a necessidade da instituição do Sistema de Informações da Habitação e aponta, como proposta, a utilização do CadÚnico do governo federal e a criação de um sistema informatizado unificado voltado às políticas habitacionais – Sistema de Informações de Habitação sustentado por três pontos: cadastro dos indivíduos e famílias alvo das ações direcionadas ao acesso à moradia; gestão das políticas habitacionais coordenadas pelo Ministério das Cidades e avaliação das políticas habitacionais implementadas (BRASIL, 2009, p. 118).
 - 20 Conforme disposto no Plano Nacional de Habitação, *é necessário alcançar uma fórmula na qual a redução de impostos implique custos menores da unidade e reverta em maior oferta de moradias nas faixas de atendimento prioritário do Plano Nacional de Habitação. Salienta-se a importância do Ministério das Cidades estimular os municípios a adotarem, em sua política fiscal, incentivos semelhantes em relação aos impostos municipais, taxas e emolumentos quando se tratar da aprovação e comercialização de HIS, como já acontece em vários municípios do país. Por fim, é importante convergir esforços para que haja uma redução da carga fiscal incidente em componentes com maior valor agregado, o que incentivaria o uso de componentes industrializados que, por sua vez, poderiam trazer maior agilidade e contribuir com o aumento da produtividade no setor.* (BRASIL, 2009, p. 139).
 - 21 A função anticíclica do MCMV pretende gerar emprego e renda por meio do investimento na construção civil.
 - 22 O Fundo de Assistencial Residencial – FAR é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal de acordo com o art. 2º da Lei n. 10.188, de 12 de fevereiro de 2001 que cria o Programa de Arrendamento Residencial.
 - 23 Decreto n. 7.499, de 16.6.2011 (Regulamenta dispositivos da Lei 11.977/2009). **CAPÍTULO I DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – PMCMV Art. 1º** O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e compreende os seguintes subprogramas: I – Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU; e II – Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. [...] **CAPÍTULO II DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO URBANA – PNHU Art. 7º § 1º** A subvenção econômica a que se refere o inciso I do caput do art. 2º será concedida exclusivamente a mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 3.275,00 (três mil, duzentos e setenta e cinco reais), uma única vez por imóvel e por beneficiário e será cumulativa com os descontos habitacionais concedidos nas operações de financiamento realizadas na forma do art. 9º da Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, até o limite máximo a ser fixado em ato conjunto dos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. [...] **Art. 8º** As operações realizadas com recursos provenientes da integralização de cotas no FAR e recursos transferidos ao FDS, conforme previsto no inciso II do caput do art. 2º, beneficiarão famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) e ocorrerão na forma de regulamento estabelecido por ato conjunto dos Ministérios das Cidades, da Fazenda, e do Planejamento, Orçamento e Gestão, observadas as seguintes condições: I – exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais; II – quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, sem cobrança de contribuição do beneficiário; e III – cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário [...].
 - 24 Estudo recente do déficit habitacional do Brasil divulgado pela Fundação João Pinheiro a partir de dados retirados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), do ano de 2009, divulgados pelo IBGE no segundo semestre de 2010, aponta que, naquele ano, o déficit estimado correspondia a 5,998 milhões de domicílios, dos quais 5,089 milhões, ou 84,8%, estão localizados nas áreas urbanas. O déficit atinge, com maior intensidade, famílias com renda de até três salários mínimos (90,1%). A categoria entre três a cinco corresponde à 7,0% das famílias; “mais de cinco a dez”, 2,4%; e a “mais de dez”, 0,5%. As famílias com renda até cinco salários-mínimos totalizam 97,1% do déficit habitacional urbano. (FUNDAÇÃO..., 2012).

- 25 Os recursos para as operações contratadas podem ser provenientes ainda do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e da Oferta Pública de Recursos. Os requisitos que os adquirentes devem preencher variam de acordo com a origem dos recursos. (CAIXA..., 2014).
- 26 Portaria Interministerial n. 477, de 16 de outubro de 2013 (Ministério das Cidades) Art. 1º – As operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), ficam regulamentadas nos termos desta Portaria, no que se refere a: I – requisitos de enquadramento dos beneficiários; II – valor da subvenção econômica; III – participação financeira dos beneficiários. [...] Art. 3º – O valor máximo da subvenção econômica fica limitado a R\$ 73.000,00 (setenta e três mil reais) por beneficiário, observado o disposto no § 6º do art. 6º desta Portaria [...] § 2º – A subvenção econômica de que trata o caput deste artigo caracteriza-se pelo valor decorrente da diferença entre o valor contratual de aquisição do imóvel pelo FAR e o somatório de 120 (cento e vinte) prestações mensais assumidas contratualmente pelos beneficiários. Art. 4º – Os beneficiários assumirão responsabilidade contratual pelo pagamento de 120 (cento e vinte) prestações mensais, correspondentes a 5% (cinco por cento) da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).
- 27 Lei Federal n. 11.977/2009. Art. 6º-A. [...] § 3º Serão dispensadas, na forma do regulamento, a participação financeira dos beneficiários de que trata o inciso I do caput e a cobertura a que se refere o inciso III do caput nas operações com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, quando essas operações: I – forem vinculadas às programações orçamentárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; II – forem vinculadas a intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público, conforme hipóteses definidas no regulamento, e demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; III – forem destinadas ao atendimento, nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União, a famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel [...].
- 28 Instituição financeira responsável pela definição dos critérios e expedição dos atos necessários à operacionalização do Programa, bem como pela definição dos critérios técnicos.
- 29 Responsável por estabelecer diretrizes, fixar regras e condições, definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação, além de acompanhar e avaliar o desempenho do Programa.
- 30 Em conjunto com o Ministério das Cidades, poderá rever anualmente os limites de renda familiar dos beneficiários e, ainda, fixar, a remuneração da Caixa, pelas atividades exercidas no âmbito do Programa.
- 31 Têm sua participação estabelecida por meio de assinatura de Termo de Adesão com a Caixa, visando assegurar a sua colaboração nas ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implementação dos projetos, destacando-se a indicação das áreas prioritizadas para implantação dos projetos, isenção de tributos, aporte de recursos, indicação da demanda, indicação de solicitantes para a venda dos empreendimentos e execução do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados.
- 32 Participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do Programa e realiza a guarda dos imóveis pelo prazo de 60 dias após a conclusão e legalização das unidades habitacionais.
- 33 Art. 26. Fica instituído o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida – CAPMCMV, com a finalidade de acompanhar e avaliar as atividades do Programa. § 1º O CAPMCMV será integrado por um representante titular e um suplente dos seguintes órgãos: I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela sua coordenação e por oferecer os meios necessários ao seu funcionamento; II – Casa Civil da Presidência da República; III – Ministério das Cidades; e IV – Ministério da Fazenda. § 2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá convidar para integrar o CAPMCMV outros órgãos e entidades da administração pública federal direta ou indireta. § 3º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão designará os membros do CAPMCMV indicados pelos titulares dos órgãos referidos neste artigo. § 4º O CAPMCMV disponibilizará ao Conselho das Cidades, órgão integrante da estrutura básica do Ministério das Cidades, dados e informações que permitam o acompanhamento e avaliação da execução do PMCMV. § 5º A participação no CAPMCMV será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
- 34 Lei Federal n. 11.124/2005. Seção II Do Conselho Gestor do FNHIS Art. 9º

- O FNHIS será gerido por um Conselho Gestor. Art. 10. O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil. § 1º A Presidência do Conselho Gestor do FNHIS será exercida pelo Ministério das Cidades. § 2º O presidente do Conselho Gestor do FNHIS exercerá o voto de qualidade. § 3º O Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do FNHIS, definindo entre os membros do Conselho das Cidades os integrantes do referido Conselho Gestor. § 4º Competirá ao Ministério das Cidades proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências. Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão: [...] II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares.
- 35 No ano de 2012, o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) lançaram edital para o monitoramento, a avaliação e o aprimoramento do Programa Minha Casa Minha Vida no país (Chamada MCT/CNPQ/MCIDADES N. 11/2012). Onze das equipes contratadas coordenadas pelo Observatório das Metrópoles formaram a Rede de Cidade e Moradia e avaliaram empreendimentos voltados para as famílias de menor renda em 22 municípios de 6 estados: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. (INSTITUTOS..., 2014)
- 36 O novo Plano Nacional de Habitação foi elaborado com um horizonte temporal de 15 anos e prevê revisões periódicas nos anos de elaboração dos Plano Plurianuais (2011, 2015 e 2019). Pretende introduzir um processo de planejamento participativo na política habitacional, que se articula com a criação de um sistema de informações habitacionais e de monitoramento e avaliação da política e dos programas habitacionais.

REFERÊNCIAS

- ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. Human Rights, development and climate change. In: *International human rights: the successor to international human rights in context: law, politics and morals: text and materials*. New York: Oxford University, 2013. p. 1517-1546.
- BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social no Brasil: cem anos de política pública no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2014. v. 1.
- BRASIL. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. *Presidência da República*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em: out. 2014.
- _____. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. *Presidência da República*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm>. Acesso em: 1 dez. 2014.
- _____. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. *Presidência da República*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm>. Acesso em: 1 set. 2014.
- _____. Congresso. Câmara. Proposta de Emenda Constitucional 285/2008. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=406708>>. Acesso em: nov. 2014.
- _____. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação/Secretaria Nacional de Habitação*. Brasília, DF, dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- _____. Programa de Aceleração do Crescimento 2. *Eixo Minha Casa, Minha Vida*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11_MinhaCasaMinhaVida.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatório n. TC 033.568/2012-0*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/hab_san_urb/Arquivos_Minha_Casa_Minha_Vida>. Acesso em: dez. 2014.
- _____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Agravo de Instrumento*. 139264-RN. Processo n. 0007601-90.2014-4.05.0000. Relator: Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima. Órgão: Segunda Turma Julgamento: 24/10/2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.trf5.jus.br/cp/cp.do>>. Acesso em: dez. 2014.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Minha Casa Minha Vida: recursos FAR*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp>. Acesso em: dez. 2014.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado: reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In:

- ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3082>>. Acesso em: jul. 2014.
- COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPIADAS (RIO DE JANEIRO, RJ). *Dossiê megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro*. v. 3. Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- CONTI, José Maurício. O Direito Financeiro pode ser a solução para os sem teto. *Consultor Jurídico*. São Paulo, 29 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-29/poder-publico-financiamento-direito-moradia>>. Acesso em: nov. 2014.
- FERREIRA, Patrícia Magalhães. A Agenda pós – 2015 para o desenvolvimento: da redução da pobreza ao desenvolvimento inclusivo? *IMVF Policy Paper 1/*, L2013. Lisboa, ago. [2015]. Disponível em: <http://www.imvf.org/ficheiros/IMVFPolicyPaper_pos2015.pdf>. Acesso em: nov. 2014.
- FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2009*. Belo Horizonte: FJP, Centro de Estatísticas e Informações, 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cej/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>>. Acesso em: dez. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas*. Comunicado n. 118. Brasília: IPEA, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório Nacional de Acompanhamento*. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília, DF: IPEA, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/docs/1_relatorionacionalacompanhamentoodm.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Coord.). *Relatório Nacional de Acompanhamento*. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília, DF: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/2_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório Nacional de Acompanhamento*. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília, DF: IPEA, MP, SPI, 2007. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/3_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório Nacional de Acompanhamento*. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório Nacional de Acompanhamento*. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília: IPEA, MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- INSTITUTOS NACIONAIS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Observatório e Ministério das Cidades: monitoramento do programa MCMV. Observatório *das Metrópolis*, Rio de Janeiro, [2014]. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1756%3Aobservatorio-e-ministerio-das-cidades-monitoramento-do-programa-mcmv&catid=45%3Amaterias&Itemid=114&lang=pt>. Acesso em: dez. 2014.
- KLAUSNER, Eduardo Antônio. *Direito internacional do consumidor: a proteção do consumidor no livre-comércio internacional*. Curitiba: Juruá, 2012.
- KRAUSE, Cleandro. BALBIM, Renato. LIMA NETO, Vicente Correia. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* Texto para discussão, n. 1853. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19472>. Acesso em: jun. 2014.
- MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- NABIL, Bonduki. *Os pioneiros da habitação social no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2014. v. 1.
- NAÇÕES UNIDAS. The Vancouver Declaration on Human Settlements. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, 1976, Vancouver. *Report Habitat...*, Vancouver, 2003. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Internacional/Declar%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20assentamentos%20humanos%20de%20Vancouver.pdf>>. Acesso em: dez. 2014.
- _____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*: adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: nov. 2014.
- _____. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. *ONU-Habitat*. ONU, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>>. Acesso em: dez. 2014.
- _____. *Declaração do Milênio*: 2000. ONU, Nova Iorque, 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: out. 2014.
- _____. *Declaração e Programa de Ação de Viena*: 1993. DHNET, [Rio Grande do Norte], 1993. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>>. Acesso em: nov. 2014.
- _____. *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio*: 2000. DHNET, [Rio Grande do Norte], 2000. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/1/objetivos.htm>>. Acesso em: dez. 2014.
- _____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: 2012. *8 Objetivos para 2015*. ONU, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: dez. 2014.
- PALUMBO, José Cláudio de C. Fundo de Moradia é o 1º projeto de Lei de iniciativa popular. *Jornal da União dos Movimentos de Moradia*. São Paulo, dez 1991/jan 1992. Disponível em: <<http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PUMMOSP121991000.pdf>>. Acesso em dez. 2014.
- PAULO VI (Papa). *Carta Encíclica Populorum Progressio*. Roma, 26 mar. 1967. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_po.html>. Acesso em: dez. 2014.
- PORTUGAL. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. *Carta Africana dos Direitos do homem e dos Povos: instrumentos e textos regionais*. Adotada pela 18. Conferência dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados Africanos membros da Organização de Unidade Africana a 26 de Junho de 1981. Lisboa, [2014]. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/carta-africa.html>>. Acesso em: nov. 2014.
- PROGRAMA *Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliada*. Peabiru, Rede Cidade e Moradia, São Paulo, [2014]. Disponível em: <http://www.peabirutca.org.br/wp-content/uploads/Nota-rede-Cidade-e-Moradia_07112014.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- ROSA, Waleska Marcy. Direito à moradia e a política urbana no Brasil: histórico e perspectivas. In: ALVES, Cleber Francisco; SALLES, Sérgio de Souza (Org.). *Justiça, processo e direitos humanos: coletâneas de estudos multidisciplinares*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERRANO JUNIOR, Odone. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá Editora, 2012.
- TRINDADE, Augusto Cançado Trindade. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. v. 2

Artigo recebido em 17/4/2015.

Artigo aprovado em 8/7/2015.

Karina Brandão Alves de Castro é analista judiciário no Ministério Público da União.