



UEPB
UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUCAS TENÓRIO PORTO QUIRINO

**O PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” TEM SIDO REALMENTE EFETIVO
PARA CONCRETIZAR O DIREITO À MORADIA NO BRASIL?**

CAMPINA GRANDE
2021

LUCAS TENÓRIO PORTO QUIRINO

**O PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” TEM SIDO REALMENTE EFETIVO
PARA CONCRETIZAR O DIREITO À MORADIA NO BRASIL?**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado a Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira

**CAMPINA GRANDE
2021**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

Q8p Quirino, Lucas Tenorio Porto.

O Programa "Minha casa, minha vida" tem sido realmente efetivo para concretizar o Direito à Moradia no Brasil? [manuscrito] / Lucas Tenorio Porto Quirino. - 2021.

32 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2021.

"Orientação : Prof. Dr. Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Déficit habitacional. 2. Direito constitucional. 3. Minha casa minha vida. I. Título

21. ed. CDD 342

LUCAS TENÓRIO PORTO QUIRINO

**O PROGRAMA “MINHA CASA MINHA VIDA” TEM SIDO REALMENTE EFETIVO
PARA CONCRETIZAR O DIREITO À MORADIA NO BRASIL?**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado a Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 31/05/2021

BANCA EXAMINADORA

Flávia de Paiva

Profa. Dra. Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

PAULO ESDRAS MARQUES RAMOS:02153245443
Assinado de forma digital por
PAULO ESDRAS MARQUES
RAMOS:02153245443
Dados: 2021.06.08 15:14:05 -03'00'

Prof. Me. Paulo Esdras Marques Ramos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

DRA. LUCIRA FREIRE
MONTEIRO
Assinado de forma digital por:
LUCIRA FREIRE
MONTEIRO:31485855420
ORCID: 0000-0002-9799-152X
Dados: 2021 06 02 17:45:09 - 03'00'

Profa. Dra. Lucira Freire Monteiro
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Gráfico 1 – Unidades contratadas pelo PMCMV entre 2009 e 2019..... 19
- Gráfico 2 – Déficit habitacional em número de domicílios, entre 2009 e 2017.... 21

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Faixas do PMCMV Urbano e suas características.....	16
Tabela 2 – Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020..	18

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADMUT	Cadastro Nacional de Mutuários
CEF	Caixa Econômica Federal
CESCR	Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos e Sociais e Culturais
CF/88	Constituição Federal de 1988
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto internacional dos Direitos Econômicos Sociais e culturais
PMCMV	Programa “Minha casa, minha vida”
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
SECAP	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
SIACI	Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O DIREITO À MORADIA: CONCEITO E FUNDAMENTAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL.....	9
2.1	O Direito à moradia na Constituição Federal	11
2.2	O PMCMV: contextualização	12
2.2.1	<i>Diretrizes legais e funcionais do PMCMV</i>	13
2.2.2	<i>O PMCMV em números: resultados alcançados</i>	16
2.2.3	<i>Os números do déficit habitacional brasileiro em tempos de PMCMV.....</i>	19
2.3	Contradições entre o Direito à moradia e o funcionamento do PMCMVM.....	21
2.3.1	<i>Contradições entre o Direito à moradia e as habitações construídas a partir do PMCMV.....</i>	25
3	CONCLUSÃO	27
	REFERÊNCIAS	29

O PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” TEM SIDO REALMENTE EFETIVO PARA CONCRETIZAR O DIREITO À MORADIA NO BRASIL?

Lucas Tenório Porto Quirino*

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar se o programa “Minha casa, minha vida” (PMCMV), importante política habitacional brasileira, é realmente efetiva para a concretização do Direito à moradia em solo nacional. Para realizar tal análise, conceitua-se o Direito à moradia à luz da Constituição Federal de 1988 e dos pactos e tratados interacionais que discorrem sobre o tema, explica-se o PMCMV quanto ao contexto em que surgiu, suas diretrizes legais de funcionamento, bem como os resultados alcançados por este e os índices do déficit habitacional brasileiro nos anos de vigência do programa e por fim, confronta-se os dados e as diretrizes do PMCMV com o Direito à moradia, percebendo-se que o programa não é de fato efetivo para a concretização de tal direito fundamental. A pesquisa é de natureza bibliográfica e documental, contendo a posição de alguns autores acerca do assunto, bem como dados estatísticos e documentais.

Palavras-chave: Moradia, PMCMV, déficit habitacional, concretização.

ABSTRACT

This article aims to analyze whether the policy "Minha casa, minha vida" (PMCMV), an important Brazilian housing policy, is really effective for the achieving of the Right to Housing on national soil. To perform this analysis, the Right to Housing is conceptualized in the light of the Federal Constitution of 1988 and the interational pacts and treaties that deal with the theme, explains the PMCMV as to the context in which it emerged, its legal guidelines of operation, as well as the results achieved by it and the indices of the Brazilian housing deficit in the years of validity of the program and finally, the data and guidelines of the PMCMV with the Right to Housing are confronted, realizing that the program is not really effective for the realization of such a fundamental right. The research is bibliographic and documentary in nature, containing the position of some authors on the subject, as well as documental and statistical data.

Keywords: Housing, PMCMV, housing deficit, achieving.

* Concluinte do curso de Bacharelado em Direito Pela universidade Estadual da Paraíba – Campus I.
E-mail: Lucastporto12@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O Direito à Moradia é um Direito Fundamental, inerente à condição humana, que se faz presente na Constituição Federal brasileira e em inúmeros pactos e declarações internacionais os quais o Brasil é signatário, além de tê-los recepcionado como leis. Tal Direito ganhou caráter fundamental, ao redor do globo, no ano de 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Entretanto, apesar do Direito à Moradia encontrar-se amplamente positivado no ordenamento jurídico brasileiro, o país tem apresentado, tanto no passado quanto no presente, um elevado índice de déficit habitacional, composto principalmente pela parcela mais pobre da população, algo que nos indica que o país ainda possui um longo caminho pela frente, no desafio de concretizar o Direito à Moradia para todos os seus cidadãos.

Na busca pela concretização de tal Direito, o Governo brasileiro tem lançado mão, ao longo dos anos, de diversas políticas habitacionais distintas, dentre as quais, tem-se o programa “Minha casa, minha vida” (PMCMV), que está em vigor há mais de dez anos, e que possui reconhecimento e adesão nacional, além de um investimento maciço, principalmente nos anos iniciais.

Destaca-se que o PMCMV enquanto política habitacional possui características bastante singulares: surgido no cenário da crise internacional de 2008, o programa foi lançado visando tanto a correção do déficit habitacional do país, bastante elevado à época do lançamento do programa, bem como a de ser uma política anticíclica, isto é, uma política econômica, para minimizar os reflexos da crise no setor imobiliário do país.

A partir deste contexto, a presente pesquisa tem como principal objetivo analisar se o programa “Minha casa, minha vida” tem sido efetivo na concretização do Direito Fundamental à moradia em solo nacional, enquanto política habitacional adotada pelo Governo Federal, desde o ano da sua instituição até os dias atuais.

Para atingir o objetivo geral da pesquisa, faz-se necessário explorar, de maneira detalhada, a legislação vigente no Brasil e internacionalmente, acerca do Direito à Moradia, para obter uma conceituação mais precisa sobre o que discorre tal Direito Fundamental. Também é explicado o contexto em que o PMCMV surge, o seu modo de atuação e os resultados até então alcançados pelo programa.

Além disso, demonstram-se ainda os índices do déficit habitacional durante os anos de vigência do PMCMV, comparando os números alcançados pelo programa com os números que o déficit habitacional nos traz, e afinal, confronta-se o PMCMV, quanto ao seu funcionamento e habitações construídas, face ao conceito de Direito à moradia, de acordo com a legislação vigente no país.

No tocante a metodologia, a pesquisa pode ser classificada, quanto aos objetivos, como descritiva, pois busca analisar a efetividade de uma política pública em efetivar um Direito Fundamental, por meio do levantamento bibliográfico e documental, além da análise de dados estatísticos.

No tocante à abordagem, o presente artigo tanto é qualitativo, por buscar trazer explicações para temáticas de cunho subjetivo, como também se configura como quantitativo, pela utilização de dados estatísticos para fundamentar a pesquisa, além da utilização de ferramentas como gráficos e tabelas.

Quanto aos métodos e técnicas de pesquisas, a pesquisa caracteriza-se como uma revisão bibliográfica, pois foi concebida a partir da síntese do conteúdo da literatura já existente sobre o assunto, além de ser também uma pesquisa documental, por ter também como fontes leis, regulamentos e dados estatísticos.

2 O DIREITO À MORADIA: CONCEITO E FUNDAMENTAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL

O Direito à Moradia, a partir da definição dada por Viana (2000), é um Direito Natural do indivíduo, sendo compreendido como indispensável à proteção da saúde, da vida e mesmo de sua liberdade. Afinal, desde os primórdios da história humana, buscando proteger-se das mais diversas adversidades, o homem procurou e construiu seu abrigo, seja numa copa de uma árvore, dentro de uma caverna, ou até mesmo no gelo.

Entretanto, se em tempos remotos, o homem encontrava abrigo com relativa facilidade, dada a abundância de espaços e recursos disponíveis para tal, do início do início do Século XX. para os dias atuais, observa-se uma drástica diminuição na possibilidade de exercício do Direito à Moradia, devido a fatores como a carência de espaços livres, principalmente nas cidades, a alta especulação imobiliária, que inflaciona o preço dos imóveis, que aliados podem até levar a quase total impossibilidade desse exercício, como no caso dos moradores de rua.

Diante de tal cenário, fazia-se necessária uma posição mais contundente dos Estados nacionais, no sentido de garantir não só o Direito à Moradia, mas sim uma multiplicidade de Direitos Sociais e Fundamentais, aos indivíduos integrantes de sua sociedade, independentemente de fatores como sexo, raça, religião, etnia, condições de saúde, dentre outros aspectos. Neste sentido, conceitua Enrique Levandowski (1984, p.83):

Justamente para atender os anseios e necessidades desse novo homem é que o Estado foi obrigado a abandonar o seu posicionamento passivo e assumir um papel mais ativo, notadamente após a primeira guerra mundial. Surgiu assim, o Estado intervencionista, planejador, o Estado prestador de serviços, entidade que alguns chamam, como foi visto, de Estado Social de Direito, em oposição ao Estado liberal de Direito, eminentemente abstencionista. [...]. O novo papel desse Estado consiste, basicamente, em promover os Direitos econômicos e sociais, isto é, de colocar em prática uma vasta gama de prestações positivas em benefício da coletividade.

Nesse contexto, em que se fazia necessário afirmar o papel de Estado enquanto promotor dos Direitos Sociais, o Direito à Moradia tornou-se, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), um Direito Humano Universal, aplicável e aceito em todas as partes do globo e parte integrante do conceito de mínimo existencial. A Declaração estabelece, em seu art. 25, §1º: “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (ONU, 1948).

No tocante ao Direito à moradia, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi o pontapé inicial para uma série de tratados que versam sobre este e outros direitos fundamentais, e que trouxeram inovações acerca desses direitos, todas de acordo com o que fora observado ao longo dos anos, tanto no âmbito social, quanto no próprio âmbito legislativo, buscando dar ares mais precisos e direcionados à Direitos que muitas vezes podem ser interpretados de maneira vasta, e talvez não efetiva.

Internacionalmente, além da DUDH, podemos destacar o PIDESC, pacto adotado pela ONU e seus países-membros no ano de 1966, e que determinou, acerca do Direito à Moradia, no seu art. 11, §1, que: “os Estados partes reconhecem

o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito.” (ONU, 1966)

É válido salientar que o monitoramento, da conformidade dos países signatários com o Pacto, é realizado pelo Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (CESCR). A partir da fiscalização do cumprimento do PIDESC, esse comitê da ONU emite recomendações e comentários, que são utilizadas justamente para melhor definir o que é a moradia expressa no Direito Fundamental, e assim orientar melhor os países signatários do PIDESC.

Dentre os comentários e recomendações emitidas pelo CESCR, destaca-se o comentário geral Nº 4 sobre o PIDESC (ONU, 1991), que define:

Segundo o ponto de vista do Comitê, o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, Direito à moradia adequada pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta ‘inerente dignidade da pessoa humana’, de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo ‘habitação’ seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos.

Já a ideia trazida pelo comentário, de que o termo habitação deve ser interpretado para além de ter um teto sobre a cabeça, é melhor explorado no que foi discutido e acordado na “Habitat II” (ONU, 1996) e que nos trouxe a definição de que a habitação adequada é aquela que oferece privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável para os seus moradores.

No tocante ao sentido trazido pelo comentário, de que a moradia não deve ser compreendida como mercadoria, tem-se, de maneira complementar, o comentário nº 7 do CESCR (ONU, 1997), que define que a moradia deve ser um direito a partir da posse, e não da propriedade, e que esta posse deveria ser garantida pelo Estado, o que garantiria aos moradores proteção legal contra evicções forçadas, assédios e outras ameaças.

Além disso, a ONU-Habitat (2012), que é o programa das Nações Unidas para os assentamentos humanos, reforça que a posse, e a segurança desta posse são os elementos fundamentais ao Direito à Moradia adequado, defendendo principalmente que o conceito de moradia ultrapassa a mera ideia de ser proprietário de uma habitação, até porque, a função social da propriedade só é exercida a partir do uso desta, inclusive o de moradia.

Ademais, pode-se destacar a “Nova Agenda Urbana” ou “Habitat III”(2016) , última conferência realizada pelas Nações Unidas, no tocante ao Direito à Moradia, e que, além de ratificar diretrizes e recomendações anteriormente propostas, em outros acordos internacionais, compromete os Estados-membros a promover o desenvolvimento de políticas habitacionais sensíveis a todos os setores, mas em especial aos de emprego, saúde e educação, além de atentar para a necessidade

de especial atenção, no desenvolvimento dessas políticas habitacionais, para a localização das habitações, no fator proximidade com o resto do tecido urbano.

Tal declaração, além de outros Pactos e Declarações internacionais que versam sobre o Direito à moradia - e os Direitos Humanos, de maneira geral-, possuem força vinculativa no Brasil, tanto pelo fato do país ser signatário destes acordos, como a partir do que traz a Constituição Federal Brasileira em vigência (Brasil, 1988), especificamente no art. 5, §2, que estabelece que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

2.1 O DIREITO À MORADIA NOS TERMOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Em âmbito nacional, o Direito à Moradia seguiu por tortuosos caminhos para de fato ser reconhecido como parte do Ordenamento jurídico brasileiro. O reconhecimento do Direito à Moradia como um Direito Social, na Carta Magna brasileira, mais exatamente no art. 6º desta, se deu de maneira relativamente tardia, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 26, do ano de 2000.

Tal emenda deu ao art. 6º da Constituição Federal brasileira em vigência o seguinte conteúdo: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (Brasil, 1988).

A presença implícita do Direito à Moradia na Carta Magna brasileira em vigência, entretanto, não se limita apenas ao dispositivo anteriormente citado: o art. 3º, nos incisos III e IV, carrega tal Direito, implicitamente, afinal, não há como erradicar a pobreza e a marginalização, bem como promover o bem de todos, sem que essas pessoas não tenham sequer um teto sob as suas cabeças.

Ainda neste sentido, agora de maneira explícita, no art.7, inciso IV da Constituição Federal brasileira em vigência o legislador faz menção de que o salário mínimo deve atender as necessidades básicas do trabalhador, que, dentre elas, naturalmente, está elencada a moradia, Direito esse que compõe o ideal de dignidade da pessoa humana.

O parágrafo 1º do art. 5º da CF/88 prevê que “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, o que determina a aplicação imediata das normas que dizem respeito aos Direitos Fundamentais, como o Direito à moradia. O princípio da aplicação imediata das normas definidoras de Direitos Fundamentais, segundo Rangel e Silva (2009.), este dispositivo trata diretamente da eficácia dos direitos fundamentais que, em princípio, têm eficácia plena, prescindindo de qualquer regulamentação legislativa ulterior para obterem eficácia social.

Além da parte mais teórica e conceitual do Direito à Moradia, tem-se, na CF/88, no art. 21, inciso XX (Brasil, 1988), a competência privativa da união para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, em pautas como habitação e saneamento básico. Ao estabelecer tais diretrizes a União deve definir os critérios para a utilização de recursos do sistema financeiro de habitação, levando em conta todos os entes federados que partilharam esses recursos, tais como os estados e os municípios.

A União ainda terá, no que determina o art. 22, inciso I da CF/88, a competência privativa para disciplinar as relações privadas sobre o Direito à Moradia e o Direito de propriedade, em especial o regime de locação de imóveis, de posse, de uso, de usufruto, bem como de outros instrumentos de transferência de posse ou propriedade, dentre outros aspectos. Não obstante, podemos citar art. 5º, XXIII da Constituição Federal, que versa acerca da função Social da Propriedade.

Em relação, especificamente, às políticas habitacionais, tem-se, nos termos do art.23, inciso IX, que a União, os Estados e os Municípios devem promover programas de construções de moradias e a realização de melhorias nas condições de habitação e de saneamento básico. Pode-se afirmar que é a partir desse dispositivo legal, além do que se entende a partir do parágrafo 1º da CF/88 (Brasil, 1988) que surge a obrigação dos entes federados de atender os grupos sociais que são excluídos do mercado habitacional, a partir da realização de programas habitacionais de interesse social.

2.2 O PMCMV: CONTEXTUALIZAÇÃO

No ano de 2008, um ano antes da adoção em definitivo do Programa “Minha casa, minha vida”, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de dados amostrais da Pesquisa Nacional por amostra de domicílios (PNAD), apontava uma situação gritante existente no Brasil: “em 2008, o Brasil possuía um déficit habitacional de 7,9 milhões de moradias, correspondentes a 21% da população brasileira na época” (IBGE, 2009).

Além disso, conceitua Oliveira (2012) que já nos últimos meses de 2008, a crise internacional adquiria contornos mais claros e preocupantes em solo brasileiro, de maneira que o ano de 2009 se inicia com o Brasil apresentando retração econômica, e com registros de desaceleração no PIB. Como maneira de superar a crise, o Governo Federal, além de adotar medidas, tais como políticas de estabilização cambial, passa também a criar estímulos à atividade econômica, particularmente no setor da construção civil.

A opção por estimular a construção civil possuía motivação especial: segundo Loureiro, Macário e Guerra (2013) tal setor, em função do grande crescimento do mercado imobiliário nos anos anteriores, havia realizado grandes investimentos, lançado ações na bolsa, além de ter aumentado o seu estoque de terrenos, de forma que, não estimular a atividade econômica da construção civil teria consequências drásticas para todos os setores populacionais.

Conceitua Klintowitz (2016) que apoiado nesse cenário, em que se fazia necessário estimular o setor da construção civil, por conta da crise, além da necessidade de serem tomadas medidas para diminuir o índice de déficit habitacional do país, o governo federal lança o PMCMV, que ganhou status político pelos seus vastos recursos e apoio multifacetado conquistado, afinal, uma política habitacional com vastos recursos, tanto poderia “salvar” o setor imobiliário, quanto oferecer novas moradias às pessoas que eram contadas no índice de déficit habitacional.

Sobre o lançamento do PMCMV, é salutar o raciocínio desenvolvido por Cardoso e Aragão (2012, p.88):

O governo em março de 2009, anuncia o PMCMV, com objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos. O programa buscou claramente impactar a economia, ampliando o volume de crédito e

subsídios para a aquisição e produção de moradias, definindo como meta o financiamento de um milhão de unidades habitacionais, concebido pelo setor imobiliário. O programa foi estruturado de forma a que viesse ser executado pela iniciativa privada, indo ao encontro dos interesses da indústria da construção civil. [...]

Discorrem Loureiro, Macário e Guerra (2013) que o PMCMV foi elaborado, à época, pelo alto escalão da Casa Civil do Brasil, com o apoio do Ministério da Fazenda, a partir também de negociações com o empresariado, particularmente os empresários da Construção Civil, que viram no programa uma oportunidade para escapar da crise que então assolava o mundo. O Governo federal, a partir de tal acordo com a ala empresarial do país, deu alta prioridade ao Programa “Minha casa, minha vida”, e, ainda conseguiu dar prioridade às demandas sociais que o programa se propunha a suprimir, apesar do claro interesse econômico que nesse momento se desenhava.

Klintowitz (2016) destaca que o Ministério das cidades, que tinha na sua origem uma forte ligação com os atores ligados às plataformas da reforma urbana, foi deixado de lado na concepção inicial do programa, sendo chamado a contribuir apenas depois de elaborada a macroestrutura de funcionamento do PMCMV. O autor considera que o afastamento do Ministério das cidades na concepção do programa, que foi elaborado principalmente pela ala empresarial e pela Casa Civil, desconsiderou diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano. O autor também destaca que foi o Ministério das cidades o responsável pela entrada das famílias de menor renda no programa, pois inicialmente se pensava o programa apenas para as famílias do estrato médio.

Em linhas gerais, o PMCMV surge principalmente a partir da necessidade de estimular os setores imobiliários e da construção civil, ao passo que a missão de efetivar o Direito à Moradia no país, e de corrigir o déficit habitacional, se dá de maneira secundária, mais como uma justificativa, afinal, ainda trata-se de uma política habitacional, ainda que seu caráter econômico seja acentuado.

Enquanto política habitacional, Cunha e Guimarães (2019) enxergam um caráter inovador no PMCMV, considerando-se que tal programa foi o primeiro, no país, a abranger nas suas diretrizes funcionais, a parcela da população que possui renda mais baixa, ainda que a principal forma de atuação do programa, a de construção e consequente aquisição de novas unidades habitacionais, seja algo já utilizado por políticas habitacionais anteriormente empregadas no país.

2.2.1 DIRETRIZES FUNCIONAIS E LEGAIS DO PMCMV

Neste contexto, o “Programa Minha casa, minha vida” foi instituído, em definitivo, a partir da Lei 11.977/09 (Brasil, 2009) que define que a finalidade do programa é a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas habitações, urbanas ou rurais, ou mesmo reformar ou requalificar as unidades já existentes, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. Tais incentivos, aos quais a lei se refere, são os subsídios oferecidos para a aquisição da moradia, bem como a baixa taxa de juros cobrada nas prestações do imóvel.

Quanto a proveniência dos recursos para as construções das unidades habitacionais do PMCMV, conceitua a Secretaria de Avaliação, Planejamento, energia e Loteria (SECAP) (2021, p.17): “O programa pode ser financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Arrendamento

Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)”.

Destaca-se que o referido valor máximo de renda familiar mensal de 4.650 reais é atualizado para o valor máximo de dez salários mínimos, conforme determina a lei regulamentadora do PMCMV (Brasil, 2009), no art. 3, § 6º. Tal mecanismo foi instaurado com o objetivo de fazer com que o teto do programa acompanhe a inflação, bem como as mudanças no valor do salário mínimo no país.

O PMCMV, atualmente, é administrado pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), que substituiu o extinto Ministério das cidades. Conceitua D’amico (2011) que a Caixa Econômica Federal (CEF), importante instituição financeira pública, é a gestora dos recursos disponibilizados pela União para o PMCMV, que tem como atribuições, de acordo com a lei regulamentadora do programa, Controlar a utilização dos recursos financeiros colocados à disposição na construção dos empreendimentos habitacionais, além de prestar contas e oferecer informações ao MDR para auxiliar na condução do programa. Um dos critérios que o autor destaca, para que a CEF possua esse papel, é o de que existem unidades da caixa em praticamente todos os municípios do país

Além disso, a Caixa também atua como o agente financeiro do programa, financiando tanto as famílias que ingressam no programa, quanto as empreiteiras que construirão as unidades habitacionais. Em linhas gerais, o programa funciona a partir de uma parceria público-privada, em que o Governo faz o financiamento das habitações, a partir dos subsídios para as famílias participantes do programa, enquanto as empreiteiras são responsáveis pela construção das unidades habitacionais.

De acordo com o art. 3 da lei 11.977/09, são requisitos para a indicação para ser beneficiário do PMCMV (Brasil, 2009):

- I - Comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais);
- II - Faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;
- III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero;
- IV - Prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
- V - Prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Destaca-se o fato do legislador ter priorizado alguns grupos, na concessão do benefício do programa, pelo fato desses grupos, citados nos incisos, encontrarem-se em situações emergenciais, como os residentes de áreas de risco ou insalubres ou mesmo de relativa dificuldade, como uma família que tem o pai ausente, por exemplo

De maneira complementar, e como forma de atualizar as diretrizes do “Minha casa, Vida”, tem-se a portaria Nº 2081/20, de autoria do Ministério de Desenvolvimento Regional, que determina requisitos, a mais, para a concessão dos benefícios do programa, tais como: não ser dono ou ter financiamento de imóvel residencial; não ter recebido benefício de outro programa residencial do governo; estar cadastrado no Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias

(SIACI) e/ou Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT); e não possuir débitos com o Governo Federal. (Brasil, 2020).

Além disso, o “Minha casa, minha vida” compreende dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Conceitua a SECAP (2021): o PNHU divide-se em submodalidades: FAR, que atende famílias de baixa renda a partir da produção habitacional contratada com empresas; Entidades, elaborado para famílias associadas, por uma entidade organizadora do MDR, que desejam participar do programa; e a modalidade Financiamento ou FGTS, que fornece financiamento às famílias de renda maior, a partir de recursos do FGTS.

Como dito anteriormente, é necessário que o candidato a beneficiário do Programa se enquadre em uma das faixas de renda, determinadas por lei. No caso do PNHU, o PMCMV urbano, as faixas de renda possuem limites variados, em ordem crescente. Cada faixa do programa possui benefícios próprios, que são inversamente proporcionais à renda do beneficiário. Ou seja, quanto menor a renda do beneficiário for, mais subsídios ele terá direito, bem como acesso à uma taxa de juros menor, e vice-versa. (Tabela 1).

Tabela 1 - Faixas do PMCMV Urbano e suas características

Renda Familiar Mensal	Faixa Do PMCMV	Característica
Até R\$ 1.800,00	Faixa 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.600,00	Faixa 1.5	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 4.000,00	Faixa 2	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 9.000,00	Faixa 3	8,16% de juros ao ano

Fonte: MDR, 2020.

Destaca a SECAP (2021, p. 10) que a faixa 1 é financiada exclusivamente pelo Orçamento Geral da União (OGU), e por ser voltada para a população de mais baixa renda, nessa faixa, o imóvel é quase todo subsidiado, além de não haver taxa de juros, o que demonstra o caráter social do programa. Já as faixas 1,5 e 2 contam com recursos advindos tanto do OGU quanto do FGTS, já a faixa 3 conta apenas com os recursos do FGTS. Salienta-se que a faixa 1,5 não existia no lançamento do programa, em 2009, tendo sido criada em 2016.

Além disso, o MDR (2020) determina que para a faixa 1 do programa, o valor máximo do imóvel é de 96 mil reais; para a faixa 1,5, o valor máximo da habitação construída é de 144 mil reais; para a faixa 2, esse limite pula para 240 mil reais, e para a faixa 3, o valor máximo do imóvel é de 300 mil reais.

No tocante ao PMCMV rural, ou PNHR, o limite de renda estabelecido pela lei 11.977/09 (2009) é de 78 mil reais de renda familiar anual. O programa também possui faixas de rendas específicas: a faixa 1 é voltada para agricultores familiares e trabalhadores rurais, com renda familiar de até 17 mil reais por ano, estendendo-se também para indígenas e quilombolas; a faixa 2 compreende o intervalo de renda

anual entre 17 mil reais por ano e 33 mil reais por ano, e a faixa 3 vai do limite da faixa 2 até a quantia de renda anual de 78 mil reais por ano.

Destaca-se que o Governo Federal dividiu o PMCMV em três fases, todas com seus próprios orçamentos e metas. A primeira fase durou do início do programa, em 2009, até meados de 2011; a segunda fase foi iniciada em 2011 e perdurou até 2014; a terceira fase teve início em 2016 e perdura até os dias atuais. Além disso, cada uma dessas fases trouxe consigo características diferentes para o funcionamento do programa, muito em função de deficiências funcionais observadas anteriormente.

A partir de 2011, por exemplo, reformou-se a lei 11.907/09 (Brasil, 2009) para que no âmbito do PMCMV urbano, para a implantação do empreendimento, devem ser observados: a localização do terreno na malha urbana, ou em área de expansão, observado o plano diretor da localidade, quando existente; a adequação ambiental do projeto; infraestrutura básica que inclua vias de acesso e que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia, além de iluminação pública e saneamento básico. Ainda fica determinado o compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

Ainda que, a partir da fase 2 do programa, tenham sido instituídas diretrizes para regulamentar a localização das unidades habitacionais construídas, tal regulamentação ainda deixa algumas brechas, principalmente porque localizar-se na malha urbana é bastante diferente de morar numa área de expansão, afinal, geralmente as áreas de expansão não apresentam muita infraestrutura, o que justifica o compromisso do poder público de instalar na área equipamentos e serviços essenciais, algo que demanda tempo, e pode ocorrer muito depois do momento em que as novas unidades já estão sob posse dos seus devidos proprietários.

Ademais, o PMCMV parece estar com os dias contados, ao menos enquanto principal política habitacional do Brasil, pois foi instituído, pela lei 14.118/21 (Brasil, 2021), o programa “casa verde e amarela”, que possui diretrizes semelhantes ao PMCMV, como o fato de ambos terem orçamentos provindos da mesma maneira, além de contarem com faixas de renda semelhantes, algo que demonstra que provavelmente o PMCMV será substituído em definitivo, futuramente.

Não obstante, a principal mudança que o “casa verde e amarela” traz, em relação ao PMCMV, é a diminuição para apenas três faixas de renda, tendo sido excluída, neste novo programa, a faixa 1,5, que era relativamente nova mesmo no PMCMV, tendo sido criada já na terceira fase do programa. Além disso, as faixas de renda desse novo programa praticamente apenas atualizam os limites das rendas familiares mensais.

2.2.2 O PMCMV EM NÚMEROS: RESULTADOS ALCANÇADOS.

Conforme leciona a avaliação feita pela SECAP (2021), o PMCMV iniciou a sua primeira fase, no ano de 2009, com a meta de construir 1 milhão de habitações. Na segunda fase, a partir de 2011, a meta era construir mais de 2 milhões de habitações até o final de 2014, além do objetivo, fixado em 2016 de serem construídas mais 2 milhões de unidades até o fim de 2018. Mais recentemente, em 2019, o governo anunciou metas de 400 mil novas unidades, bem como o objetivo de construir 500 mil unidades no ano de 2020.

Desde a sua instituição, que ocorreu em 2009, até setembro de 2020, o PMCMV foi diretamente responsável pela contratação de pelo menos 6,14 milhões de unidades habitacionais, a partir de um valor de 552,8 bilhões de reais. Dentre as unidades contratadas, cerca de 5,1 milhões de habitações foram entregues, além de mais de 600 mil unidades habitacionais se encontrarem em estoque ou em construção. (tabela 2)

Tabela 2 - Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020.

Faixas do PMCMV	Contratações (unidades)	Entregas (unidades)	Valor contratado (R\$ bilhões)
Faixa 1*	1.910.546	1.483.180	97,4
Faixa 1.5	150.127	150.127	18,4
Faixa 2	3.108.378	3.108.708	357,8
Faixa 3	363.349	363.349	57,3
Estoque/ em produção	608.595	0.00	21,9
Total	6.140.995	5.115.034	552,8

* as unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas na faixa 1 (cerca de 215 mil unidades contratadas).

Fonte: SECAP, 2021.

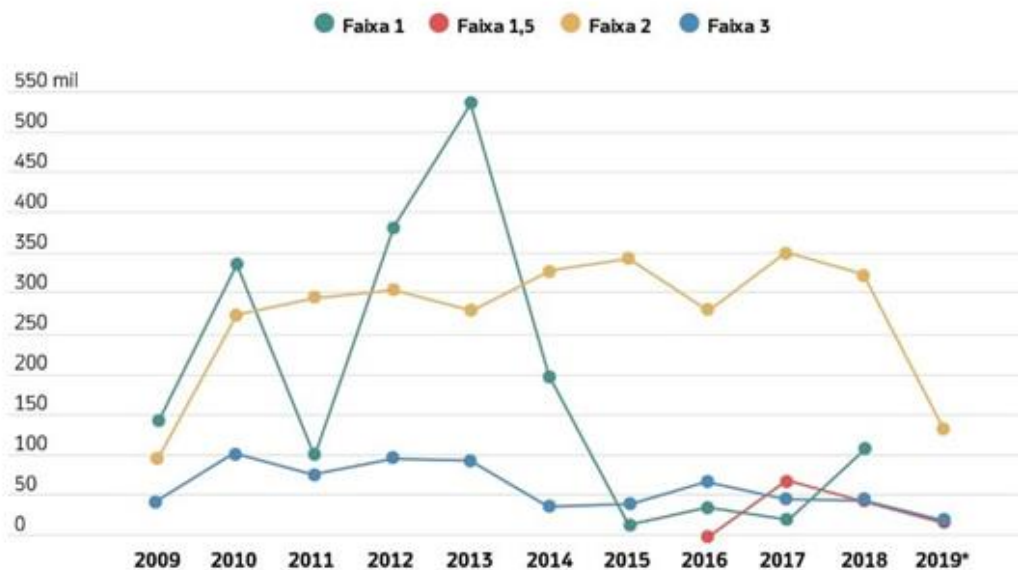
A faixa 2 concentrou grande parte do valor investido no programa, bem como foi a faixa em que ocorreram mais contratações e mais unidades entregues, chegando a superar até o valor das outras três faixas somadas. Nota-se que tanto na faixa 2 quanto na faixa 3, que são as faixas que possuem limite de renda mais elevado, todas as unidades contratadas foram também entregues.

Já a faixa 1, que é a faixa voltada para a população de renda familiar mensal mais baixa, e a que possui mais benefícios, apresentou resultados consideravelmente inferiores aos apresentados pela faixa 2. Além disso, também é possível observar que nem todas as unidades que foram contratadas, na faixa 1, foram entregues. Vale destacar que as unidades contratadas e entregues pelo PMCMV rural foram contabilizadas na faixa 1.

A faixa 1,5, que é relativamente nova, tendo sido instituída no de 2016, também não apresentou números tão expressivos, considerando-se os seus quatro anos de vigência, a partir da data da sua criação, até a contabilização dos dados. Destaca-se também que os benefícios oferecidos para a faixa 1,5 também são mais benevolentes que os da faixa 2, no sentido de que a taxa de juros cobrada nessa faixa é menor, se comparada as faixas 2 e 3, além de ser oferecido um subsídio mais aos moldes do que se tem na faixa 1.

A FGV (2018) conceitua que, do período de 2009 a 2018, a região Sudeste absorveu 37% das contratações do programa, sendo a maior parte realizada na faixa 2. A segunda região que mais recebeu contratações do PMCMV foi a região Nordeste, que compreendeu 27% dos recursos contratados do Programa. A região Norte foi responsável por 6% das contratações, ao passo que Região Sul e Centro-Oeste foram responsáveis por 11% e 19%, respectivamente. Destaca-se que a região Nordeste por 40% das contratações da faixa 1 do programa, nesse período.

Salienta-se que ao longo dos anos, o número de habitações contratadas do PMCMV não se deu de maneira uniforme, de maneira que, nos últimos anos, o número de contratações caiu de maneira significativa, apesar de ter apresentado bons números nos primeiros cinco anos de vigência. (Gráfico 1)

Gráfico 1 – Unidades contratadas pelo PMCMV entre 2009 e 2019

Fonte: UOL, 2019.

A faixa 1 foi, desde a vigência do programa, a que mais possuiu variações no número de contratações. Ora apresentando altas, como no ano de 2013, em que foi a faixa responsável pelo maior número de contratações do programa, ora apresentando baixas, como em 2015, quando seus números despencaram drasticamente. Observa-se também que, a partir desta drástica queda, os números da faixa 1 apresentaram certa constância, ainda que negativa, considerando-se os baixos números apresentados nos anos mais recentes.

Além disso, não apenas o número de contratações do programa decaiu ao longo dos anos, mas também o número de unidades entregues para faixa 1, única faixa que apresentou disparidades entre o número de contratações e o número de habitações entregues o que segundo a FGV (2019), ocorreu principalmente por conta da inadimplência no pagamento das prestações do programa, por motivos múltiplos.

Destaca-se ainda que não só as contratações, mas também os números de unidades entregues caíram ao longo dos anos, o que, segundo a FGV (2018), foi principalmente causado pela inadimplência no pagamento das prestações do financiamento. Lembrando que, a única faixa de renda que apresentou disparidades entre o número de unidades contratadas e as unidades entregues foi a faixa 1, que abarca a população com menor renda.

No tocante ao orçamento do PMCMV, relata a FGV (2018) que até o ano de 2018, 151 bilhões de reais haviam sido aplicados, na forma de subsídios, para as famílias beneficiárias do programa, mas que desde 2015 ocorreram reduções significativas no volume de investimentos no programa, principalmente por parte dos recursos oriundos do Orçamento Geral da União, que é a principal fonte de subsídios da faixa, o que ajuda a explicar, por exemplo, a queda drástica das contratações do PMCMV faixa 1, a partir de 2015.

Outro fator que contribuiu para a diminuição dos investimentos no PMCMV foi a limitação dos recursos provindos do OGU, ocasionada pela Emenda constitucional 94 (2016), a emenda do teto de gastos. Apesar dela ter congelado, por 20 anos,

principalmente os investimentos nas áreas da educação e da saúde, outras áreas também foram diretamente afetadas pelas restrições das despesas discricionárias da União, “despesas” essas dentre as quais a maior parte dos gastos com o PMCMV se encontra.

A título de comparação, segundo o relatório realizado pela SECAP (2016), somente o FAR, fundo monetário que é a principal fonte de subsídios da faixa 1 do programa, recebeu um investimento de aproximadamente 53 bilhões de reais, no período de 2009 a 2015. Atualmente, de acordo com o que determina a lei Nº 14.144/21, que é a lei orçamentária do ano, o orçamento total do FAR é de 27 milhões de reais, um investimento inferior em 1,5 bilhões de reais ao do ano anterior, e que é quase irrisório, se comparado ao investimento de outros anos anteriores.

Ou seja, ao longo dos seus mais de dez anos de vigência, o PMCMV decaiu ao longo dos anos, no tocante aos resultados apresentados, principalmente para a faixa 1, que apresentou baixas tanto nas unidades contratadas e entregues. Além disso, o governo brasileiro, praticamente desde o início da terceira fase, tem gradualmente diminuído o investimento do PMCMV, algo que definitivamente o enfraquece.

2.2.3 OS NÚMEROS DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO EM TEMPOS DE PMCMV.

Define a FGV (2018, P.7) que o déficit habitacional “refere-se à estimativa de deficiências no estoque de moradias frente às necessidades básicas das famílias”. Sendo assim, é de suma importância analisar os números do déficit habitacional brasileiro, tendo em vista o objetivo de analisar o PMCMV, enquanto política habitacional, que busca concretizar o Direito à moradia no nosso país, e assim, também corrigir o déficit habitacional.

Não obstante, é válido lembrar o compromisso firmado, no lançamento do PMCMV, de diminuir os números apresentados pelo índice de déficit habitacional, que eram bastante elevados, e necessitavam de uma política assertiva do Governo Federal brasileiro, no sentido de garantir moradia para a população que se enquadrava no déficit.

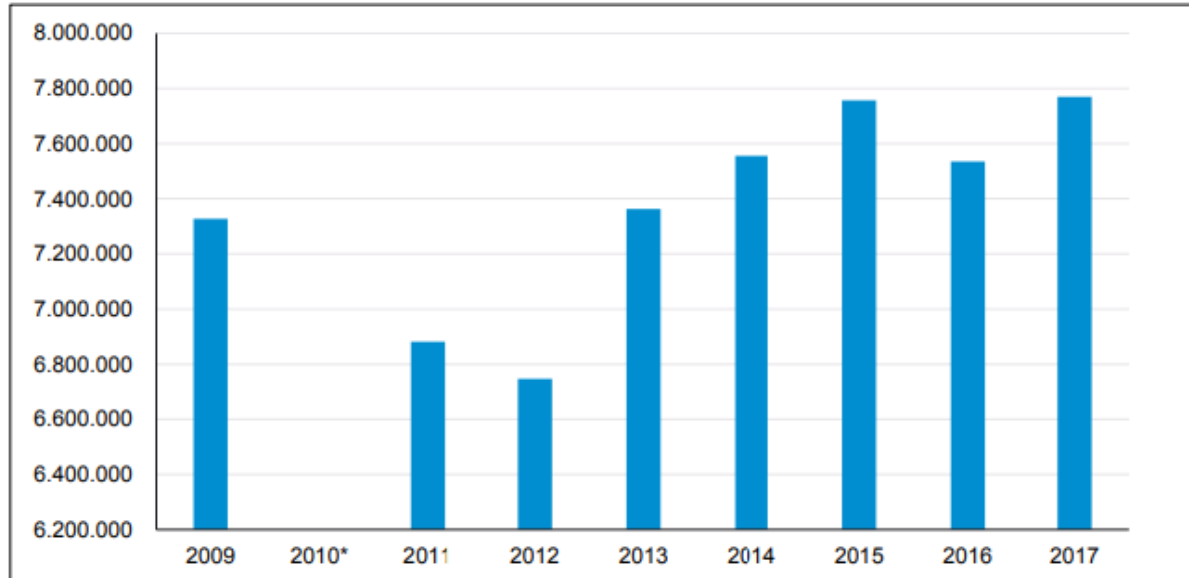
Tanto a FGV quanto a FJP, fundações referências em pesquisas neste assunto, utilizam uma metodologia para o cálculo do déficit habitacional que é dividida em três componentes avaliadores: o ônus excessivo com aluguel, a precariedade das habitações, e a coabitação. Tais componentes, embora utilizados para a elaboração de um cálculo, dizem respeito à aspectos qualitativos, importantes na conceituação de tal déficit, de maneira que a pesquisa que utilize tal metodologia vá além da mera contabilização da deficiência no estoque de moradias.

Destarte, destaca-se que os componentes avaliados, na metodologia do cálculo do déficit habitacional, estão ligados ao conceito de Direito à moradia, já que a moradia não é apenas um teto sob a cabeça, sendo levados em conta aspectos como a qualidade de vida do morador, e no caso, o indivíduo que se encontra numa situação de habitação precária, ou mesmo que gasta muito com aluguel, não possui a qualidade de vida defendida pelo Direito à moradia.

A FGV (2018) também nos traz que o déficit por moradia no Brasil atingiu, no ano de 2017, o número de 7,8 milhões de famílias, o que representou uma alta de 6% em comparação com 2009, ano em que o “Minha casa, minha vida” foi legalmente adotado. Foi destacado ainda que até o ano de 2012, houve uma queda

no déficit, uma diminuição de 7,9%, entretanto, a partir de 2013, o déficit habitacional do país voltou a crescer, o que anulou a melhora no período anterior (gráfico 2).

Gráfico 2 – Déficit habitacional em número de domicílios, entre 2009 e 2017.



* Em 2010, ano do censo demográfico, a PNAD não foi realizada.
Fonte: FGV, 2019.

A FJP (2021), no relatório mais atualizado sobre o tema, conceitua que em 2019, o ônus excessivo com aluguel urbano foi o principal componente do déficit habitacional do Brasil. Estima-se que 3 milhões de domicílios, cuja renda familiar era inferior a três salários mínimos, utilizaram mais de 30% dela com aluguel, o que representa 51,7% do total do déficit do país. Tem-se ainda o componente “habitações precárias”, que corresponde a 1,482 milhões de moradias, quantia que corresponde a 25,2% do déficit, além do componente “coabitação”, respondendo pelo total de 1,358 milhões de domicílios, o equivalente a 23,1% do déficit total.

Neste cenário, é possível debater uma relativa inoperância do PMCMV durante o período, pois, além do elevado número de déficit habitacional, os componentes qualitativos também dizem respeito à aspectos que o programa busca corrigir, como as habitações precárias, por exemplo, considerando-se que o art. 1 da lei regulamentadora do PMCMV (Brasil,2009) determina que o programa busca requalificar ou reformar imóveis urbanos e rurais.

No caso do componente habitação precária, tem-se ainda um agravante: a pesquisa da FJP (2021): cerca de 76% dos domicílios considerados precários são habitados por famílias que possuem renda mensal de até um salário mínimo. Já o componente “ônus excessivo com aluguel”, o principal componente do déficit habitacional, é encontrado em 39% dos domicílios com um salário mínimo, e em 45% dos domicílios que possuem renda mensal entre 1 e 2 salários mínimos.

É válido salientar que as estatísticas, expostas no parágrafo anterior, dizem respeito à parcela da população que se encaixa na faixa 1 do PMCMV, que é a faixa do programa que mais oferece benefícios. Entretanto, a partir dos dados, pressupõe-se que essas pessoas não são beneficiárias do programa, considerando-se que o PMCMV busca principalmente facilitar as condições para a aquisição da casa própria, bem como reformar as já existentes.

Podemos destacar, a partir dos dados da FJP (2021), que as pessoas com renda superior a três salários mínimos, que é a parte que se encaixa nas faixas 2 e 3 do PMCMV, representaram, essencialmente, apenas 12% do déficit habitacional total de 2019. Pode-se dizer ainda que a faixa 2 também é abarcada na categoria “entre 2 e 3 salários mínimos”, que também representou apenas 14% do déficit habitacional total, ao passo que a faixa de até um salário mínimo representou 42% do déficit, e entre um e dois salários correspondeu à 33% do déficit habitacional total.

Destaca ainda a FJP (2021) que na região Nordeste, a faixa de população que possui como renda mensal até um salário mínimo corresponde a 60% do déficit habitacional na região. Tem-se, em contraste, o fato de que foi justamente na região Nordeste onde o PMCMV foi mais utilizado pela faixa 1. Na região Norte, boa parte do déficit habitacional também se encontra na faixa da população com menor renda, correspondendo a 51% do total, já as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentaram maior porcentagem de déficit na faixa de um até dois salários mínimos, todos na casa dos 40%.

Apesar de o PMCMV existir desde 2009, e ter como grupo prioritário para a concessão de benefícios, de acordo com o art. 3, inciso IV da lei 11977/09, às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, o relatório da FJP (2021) demonstra que o déficit habitacional é mais prevalente nos lares cujo responsável é do sexo feminino, principalmente no caso do ônus excessivo com aluguel urbano.

A partir dos dados da FGV e da FJP, pode-se afirmar que o Governo Federal, e por consequência, o PMCMV não tem efetivamente cumprido com o pacto acordado na “Habitat III” (Nações Unidas, 2016), que define como compromisso dos Estados signatários a oferta de moradia adequada, econômica e fisicamente acessível. Pelo contrário, a partir dos coeficientes utilizados na pesquisa da FJP, o ônus excessivo com aluguel, a habitação precária e a coabitação, e que apresentam números elevadíssimos, na casa dos milhões, pode-se inferir que o Estado brasileiro tem encontrado inúmeras dificuldades para efetivar o Direito à Moradia por meio do seu principal programa habitacional.

2.3 CONTRADIÇÕES ENTRE O DIREITO À MORADIA E O FUNCIONAMENTO DO PMCMV

Apesar da vigência de uma política habitacional que possui alcance nacional e investimento maciço, o déficit habitacional, apesar de ter apresentado certa melhora nos primeiros anos do PMCMV, voltou a crescer no país, principalmente no componente que diz respeito aos gastos excessivos com aluguel. Além disso, o déficit habitacional cresceu principalmente entre as camadas mais pobres da população, que supostamente, são abarcadas pela faixa de renda com benefícios mais benevolentes do programa.

Além disso, outro fator notado nos resultados alcançados pelo programa foi o de que a faixa 2 foi a que mais contratou a construção de habitações a partir do PMCMV, além do fato de que nenhuma unidade deixou de ser entregue. Destaca-se o fato de que a faixa de renda abarcada pela faixa 2, entre 2.600 reais e 4.000 reais, representava uma faixa pequena nos componentes do déficit habitacional (FJP, 2021).

Neste sentido, conceituam Krause, Balbim e Lima Neto (2015, p.16):

É fato que a seleção de famílias para receberem o benefício da casa própria, ainda que siga critérios de prioridade, não necessariamente leva em

conta que a família candidata a receber o benefício provenha de situação de moradia anterior que caracterize sua inclusão no déficit habitacional ou, ainda, outros critérios complementares que denotem prioridade de atendimento. [...], o MCMV, a depender da modalidade e faixa de renda, é mais ajustado à demanda habitacional que propriamente ao déficit.

Destaca Klintowitz (2016) que o modelo implementado pelo PMCMV privilegiou a concessão maciça de subsídios para as faixas de renda mais altas, em especial a faixa 2, que assim poderiam adquirir financiamentos maiores, com menores taxas de subsídio, além de que, a faixa 2 possui o privilégio de receber subsídios tanto do OGU quanto do FGTS, o que na prática facilita bastante a aquisição da moradia por parte dessa faixa.

Além disso, no relatório de avaliação sobre a política habitacional em questão, conceituou a SECAP (2021, p.7): “O PMCMV é focado na redução do déficit habitacional quantitativo, por meio de incremento no estoque de moradia. Dessa forma, não atua diretamente no déficit qualitativo, também conhecido como Inadequação de Domicílios”.

Tal afirmativa nos ajudar a compreender um dos porquês do déficit habitacional brasileiro ainda apresentar números elevadíssimos, apesar de o PMCMV ter sido diretamente responsável pela construção de milhares de novas habitações. Afinal, o cálculo do déficit habitacional, nos moldes em que é realizado no Brasil, além de levar em conta a quantidade de pessoas sem moradia, também considera aspectos qualitativos, como a coabitação e a precariedade das habitações.

As dificuldades encontradas pelo PMCMV, em solucionar o problema do déficit habitacional em solo nacional, bem como de ser efetivo na concretização do direito à moradia, segundo Mastrodi e Zaccara (2016, p. 15) em boa parte são frutos do próprio funcionamento do programa, que praticamente “dá” as rédeas da política habitacional à iniciativa privada. Para contextualizar melhor essa afirmativa, faz se necessário retomar alguns dos conceitos explicados nos tópicos anteriores.

Recapitulando em linhas gerais: o PMCMV tem como objetivo a construção de novas unidades habitacionais, a partir da oferta de crédito e descontos para famílias que possuem determinada faixa de renda mensal. A construção das habitações fica a cargo das empreiteiras, ao passo que os subsídios são de responsabilidade do governo Federal. Salienta-se que a esfera privada tem autonomia para tomar decisões como a localização das moradias, ou as características físicas das habitações.

Tal parceria, no funcionamento do programa, entre a esfera pública e a privada, surgiu principalmente pelo contexto em que o PMCMV é criado: o país sentia, ainda que em tom de ameaça, os reflexos da crise de 2008, e fazia-se necessário aquecer a economia de alguma maneira. Além disso, os índices do déficit habitacional brasileiro eram alarmantes, e exigiam uma ação por parte do Governo.

Entretanto, segundo Rolnik (2015, p.310), o lado social da proposição do PMCMV, de solucionar o déficit habitacional e efetivar o direito à moradia em solo nacional, foi rapidamente posta de lado. a maneira como o PMCMV foi articulado e estruturado fez com que a iniciativa privada orientasse a pauta do programa, o que beneficiou amplamente o mercado imobiliário e resultou na tomada em definitivo do setor habitacional pelo setor financeiro.

De maneira complementar, tem-se o raciocínio de Cunha e Guimarães (2019, p. 5 apud ROLNIK, 2015), de que a tomada do setor habitacional pelo setor

financeiro, conceituado pelas autoras como “financeirização” da habitação, envolve o mercado, a população como um todo, além de práticas financeiras, o que modifica economias, Estados, e principalmente, as famílias. É por meio dele que as políticas habitacionais e urbanas perdem o seu caráter de distribuição de riqueza para se transformarem em mecanismo de extração de renda e acumulação de capital.

Neste sentido, conceituam Cardoso e Jaenisch (2014, p.7) que o modelo adotado pelo PMCMV, de colocar a iniciativa privada como o promotor do programa, fez com que os interesses envolvidos na produção habitacional, que são de caráter qualitativo e dizem respeito à dimensão social da moradia, fossem subordinados à interesses econômicos, seja no sentido do impacto quantitativo do programa, isto é, focando-se apenas na quantidade de habitações produzidas, ou mesmo a partir de estratégias empresariais, que visam expandir o lucro e a produtividade.

Dessa maneira, um dos objetivos traçados, na ocasião de lançamento do programa, foi alcançado, conforme destacam Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p.8): “lançado em um contexto de crise financeira internacional, é, entretanto, notável que o MCMV tenha cumprido a missão de manter elevados os níveis de investimentos no setor da construção civil”.

Entretanto, o outro objetivo almejado com o lançamento PMCMV, o de efetivar o direito à moradia e de solucionar o déficit habitacional do país a partir da construção de novas unidades habitacionais, esbarra justamente na principal proposição do programa: garantir a moradia a partir da promoção da propriedade imobiliária, e tal entrave se dá justamente pelo fato de que o conceito de moradia ultrapassa a ideia de propriedade.

Conforme fora anteriormente explicado, o conceito de Direito à moradia está muito mais atrelado à ideia de posse do que de propriedade. Conceitua Pereira (2012, p. 71) que é possível exercer o Direito à moradia sem necessariamente ser o dono do imóvel ocupado, nos moldes do conceito da função social da propriedade, que determina que determinada edificação só possua finalidade, isto é, função social, quando ocupada para algum fim, inclusive moradia.

Isto não significa dizer que aqueles que possuem propriedades não podem exercer o direito à moradia, mas sim que só o exercem quando ocupam os seus imóveis com o intuito de morar. Ou seja, a ideia de propriedade se separa do conceito de moradia a partir do momento em que o imóvel encontra-se ocioso, isto é, sem cumprir a sua função social. No tocante à essa temática, leciona a Secretaria de Direitos humanos da presidência da república (2013, p. 18):

O direito à moradia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade, já que aborda direitos não relacionados à propriedade, visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel. Segurança da posse, um dos pilares do direito à moradia adequada, pode tomar uma variedade de formas, incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais. Como tal, não se limita à atribuição de títulos formais.

A partir desta colocação, é notável o descompasso de ideias entre as diferentes pastas do governo. Mais especificamente, entre a secretária de direitos humanos da presidência, autora da declaração transcrita no parágrafo anterior, e o extinto ministério das cidades, responsável pelo PMCMV à época da declaração. Afinal, a partir do que se infere da sistematização do programa, a moradia, no PMCMV, limita-se a mera aquisição da propriedade.

Neste sentido, afirma-se ainda que o PMCMV também esteja em descompasso com a legislação Internacional, sobre o Direito à moradia, cuja qual o Brasil é signatário, tais como o Comitê de direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que em seu comentário geral nº 4 (1991) declarou a posse como um dos requisitos fundamentais para o efetivo exercício do Direito à moradia, e que é dever dos Estados membros tomar medidas para conferir segurança jurídica de posse, sobre pessoas e domicílios.

Não obstante, podemos evocar a disparidade entre o número de unidades habitacionais contratadas e o número de unidades entregues do PMCMV, entre o período de 2009 a 2020, em que as contratações, de acordo com a SECAP (2021, p.11) ficaram na casa dos 6 milhões, ao passo que as casas entregues corresponderam à uma quantidade de aproximadamente 5,15 milhões de casas, para demonstrar que a principal prioridade do programa é a mercantilização das habitações. Vale destacar que todas as habitações não entregues encontram-se na faixa 1 do programa, que atende a parcela da população com renda de até 2 salários mínimos, na cotação atual.

Afinal, se o programa estivesse realmente em consonância com o ideal da efetivação do Direito à moradia, todas as habitações contratadas deveriam ter sido entregues, pois “o Direito à moradia deve prevalecer em relação ao direito de propriedade, pois este seria um direito dispensável enquanto aquele não”. (DOS SANTOS CALIXTO; DIAS, 2015, p. 20). Entretanto, não é somente o PMCMV que limita o direito à moradia à propriedade, a partir do que se compreende da lição de Mastrodi e Zaccara (2016, p.10):

No mundo fático, o que existe é tão somente o direito de moradia sendo exercido à custa (no sentido de ‘em razão de’) do direito de propriedade, seja em casos de moradia por aluguel (alguém mora por que outro alguém é dono e aluga) seja pela aquisição do título de proprietário (por exemplo, por meio do PMCMV).

Tal visão do direito à moradia, mais atrelada a ideia de propriedade, é fruto da “financeirização” da habitação ocorrida no Brasil, com o advento do PMCMV. Pois, como fora dito anteriormente, esse processo não influencia apenas a lógica do mercado, mas também a visão da população como um todo, inclusive de componentes do Governo Federal.

Mesmo a função social da propriedade, positivada pela CF/88, não funciona de maneira plena, na lógica atual prevalecente no país, como Leciona Trindade (2012, p.147), a função social da propriedade tem sido compreendida de acordo com as lógicas de mercado, ao lhe afastar o caráter social e lhe atribuir função econômica, o que acarreta apenas no enriquecimento daqueles que produzem as unidades habitacionais, ou seja, o mercado imobiliário.

Além disso, o fato de que pessoas que possuem dívidas com o governo não podem participar do programa, constituem-se também como um empecilho para a efetivação do direito à moradia a partir do programa, pois, no entendimento de Mastrodi e Zaccara (2016, p.8) quem não tem crédito, não participa do PMCMV, apesar de ser dito que o programa atende pessoas sem renda, afinal, as faixas do programa não estabelecem valores mínimos, mas apenas valores máximos.

É necessário destacar que o principal alvo de críticas não é a parceria público-privada exercida pelo PMCMV, mas sim a maneira como ela é sistematizada no programa, conforme Leciona Corrêa (2012, p.110): “o PMCMV busca aproximar governo e iniciativa privada, estabelecendo, como via de mão dupla, uma parceria

tácita que dinamize a produção de moradias”. Ou seja, tal parceria faz-se necessária pelo fato de que o Governo Federal não seria capaz, principalmente pela ausência de empreiteiras pertencentes ao Estado brasileiro, de construir tão elevado número de habitações, mas, a falta de regulamentação dessa parceria ocasionou o desvio de finalidade apresentado no funcionamento do PMCMV.

Afinal, conforme conceituam Cunha e Guimarães (2019, p.13), a aposta feita pelo PMCMV, de centralizar o setor empresarial como agente promotor do programa, num contexto de baixa capacidade regulatória do poder público e um controle social praticamente nulo, fez com que a moradia deixasse de ser um direito autônomo, no PMCMV, e passasse a ser ativo financeiro, condicionando assim a sua dimensão social à subordinação a interesses econômicos e políticos.

Escrevem Dos Santos Calixto e Dias (2015, p.310): “Se a efetivação do direito à moradia baseado na concepção vigente de propriedade privada não consegue alcançar a todos é preciso pensar em outras formas de realização deste direito subjetivo”. É justamente, entretanto, que o PMCMV apresenta discordâncias com o Direito à moradia, principalmente pelo fato de que a única maneira que o programa concede moradia é a partir da aquisição da propriedade.

2.3.1 CONTRADIÇÕES ENTRE AS HABITAÇÕES CONSTRUÍDAS A PARTIR DO PMCMV E O DIREITO À MORADIA

A moradia, conforme conceituado anteriormente, não é apenas possuir um teto sob a cabeça: faz-se necessário levar outros fatores em conta, de caráter qualitativo, principalmente no que diz respeito ao conforto do morador, a partir da condição da habitação, assim como a integração do morador à cidade, a partir da localização da sua casa e forma que esta permita que a família que ali habita coexista, interaja com o resto da cidade.

É salutar a determinação do item 32 da Nova Agenda Urbana, ou Habitat 3, cuja qual o Brasil reconhece e é signatário, ao determinar que no tocante à efetivação do Direito à moradia, o que se espera dos Estados nacionais é a:

Prestação de moradia adequada, econômica e fisicamente acessível, eficiente, segura, resiliente, bem conectada e bem localizada, com especial atenção ao fator proximidade e ao reforço das relações espaciais em relação ao resto do tecido urbano e às áreas funcionais adjacentes. (ONU, 2016)

É notável, a partir da transcrição do trecho, a grande preocupação da Nova Agenda Urbana em relação à localização das residências, ao pedir especial atenção à localização da moradia, principalmente no sentido de que esta possibilite ao morador a relação com o resto do tecido urbano, além das áreas funcionais adjacentes, que podem ser entendidas como áreas que compreendem serviços essenciais, tais como hospitais, escolas, supermercados, dentre outros.

Entretanto, é possível afirmar que o PMCMV não tem dedicado a devida atenção a tais requisitos. Conforme conceitua Raquel Rolnik (2015, p.128), o protagonismo do mercado privado no programa propiciou a criação de conjuntos habitacionais extensos, localizados em áreas menos valorizadas, em que o preço da terra é mais barato. A autora ainda destaca que tal prática configura-se como uma condição fundamental para a rentabilidade das operações, o que auxilia a perpetuar um padrão histórico de ocupação do território, em que o assentamento da população pobre é feito em periferias precárias e mal equipada.

A preferência por áreas menos valorizadas, e conseqüentemente periféricas, por parte das empreiteiras para a construção das habitações do PMCMV, é justificada da seguinte maneira por Cardoso, Araújo e Aragão (2011, p.89):

O anúncio do PMCMV consolidou e ampliou a demanda por terra. Cabe ressaltar que o mercado fundiário já apresentava sinais preocupantes, devido aos aumentos dos preços de terreno e redução da oferta, mesmo em áreas periféricas.

Conceituam Freitas e Pequeno (2015) que no contexto brasileiro, em que o mercado imobiliário encontra condições favoráveis para se ampliar em direção as classes intermediárias, observa-se que as políticas habitacionais não tem sido capazes de viabilizar a produção imobiliária de baixo custo num espaço devidamente urbanizado. Tal processo ocorre pois, o Estado brasileiro, ao abdicar de intervir no processo de formação do preço da terra urbana, deixa para a iniciativa privada a tarefa de resolver a localização dos empreendimentos habitacionais para as faixas de renda mais baixas.

A construção das habitações do PMCMV em áreas menos valorizadas ocorre, segundo Araújo, Aragão e Cardoso (2011, p.6) pelo fato de que as empreiteiras, para ampliar os seus lucros, preferem realizar empreendimentos de grande porte, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar em terrenos de maiores dimensões, o que reforça o processo de “periferização”, já que é mais difícil encontrar, nas localidades mais centrais das cidades, áreas de grande porte como as empreiteiras desejam.

Marta Ferreira Rosa (2015) atribui à má localização das habitações construídas a partir do PMCMV ao fato de que não há legislação que defina, de fato, critérios de qualidade de projetos, referências técnicas, nenhum apoio ou incentivo para o uso de tecnologias construtivas ou avançadas, além de não dispor também de mecanismos que garantissem a articulação com os planos diretores municipais, articulação essa que poderia ajudar a encontrar melhores localizações para a construção das habitações. Vale salientar que a lei 11.977/09 (Brasil, 2009), passou, a partir de 2011, conforme fora anteriormente conceituado a exigir uma qualidade mínima no sentido da integração das moradias do programa ao resto da cidade, entretanto, tal regulamentação ainda é espaça, o que ainda dá ampla liberdade às empreiteiras para escolher locais que sejam menos onerosas a si mesmas.

E a principal brecha deixada, neste sentido, é a de que as habitações do PMCMV podem ser construídas em áreas urbanas ou áreas de expansão, e considerando-se que as áreas urbanas geralmente apresentam preços de terreno bem mais caros do que os das áreas de expansão, que geralmente são vazias, as empreiteiras optam pela opção menos onerosa para elas, ou seja, preferem construir em locais em que o preço do terreno seja mais barato.

Mastrodi e Zaccara (2016) discorrem que o Estado brasileiro, a partir do PMCMV, exclui as pessoas no momento em que os conjuntos habitacionais do programa são construídos em áreas distantes e pouco urbanizados, justamente para permitir que a construção seja rentável, pois, com a terra barata, o custo de produção é menor, e a quantidade de vendas de unidades habitacionais é maior. A terra distante, no entanto, para os moradores, significa exclusão do morador à estrutura da cidade, o que diminui a capacidade destes de exercer mesmo o mínimo dos seus direitos básicos de sua cidadania.

Côrrea (2012, p.118) escreve: “em áreas onde o preço da terra urbana é elevado, a faixa de zero a três salários mínimos simplesmente não tem viabilidade”.

Tal ausência de viabilidade ocorre, segundo a autora, principalmente pelo fato de que os imóveis construídos para a faixa a qual ela se refere, que no caso, é a faixa 1 do PMCMV, possuem valores muito baixo ao ver das construtoras, o que inviabiliza, para elas, a construção dos imóveis para essa faixa, em áreas urbanas valorizadas, que geralmente são as áreas mais urbanizadas da cidade.

Ou seja, é nítido o distanciamento das práticas resultantes do PMCMV e o conceito de Direito à moradia, principalmente porque os conjuntos habitacionais do programa são construídos em locais distantes das cidades, por consequência da ação das empreiteiras, que as constroem em localidades que custem menos para o seu bolso, e assim aumentar a margem de lucro obtida. Neste sentido, resume Rolnik et al (2015, p.148):

A política habitacional desempenhou historicamente um papel central na consolidação do modelo urbano dessas regiões metropolitanas, assim como na reprodução de seu padrão de segregação socioespacial. A construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata, representando a forma de provisão habitacional predominante ao longo de décadas, contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres.

Em outras palavras, é possível afirmar que o PMCMV terminou por apenas reforçar práticas de segregação, que já ocorriam no Brasil muito antes da ascensão do programa. Afinal, apesar de incluir a parcela da população que possui renda familiar até três salários mínimos, o programa foi inovador, em relação às outras políticas habitacionais anteriormente adotadas no país. Entretanto, a maneira como o PMCMV funciona, e a consequente construção das suas habitações em locais desconectados com o resto da cidade, apenas reforçou o caráter de segregação observado em tempos passados.

Ademais, Corrêa (2012) destaca que aproveitar os imóveis já existentes, porém não utilizados, adaptando-os através de reformas, configura-se como uma alternativa à construção de novas habitações, principalmente pelo fato de que tais imóveis vazios constituem-se como um peso para sociedade, uma vez que não cumprem com a sua função social, e muitas vezes são inadimplentes em relação aos impostos. No atual contexto, em que há uma sobreoferta habitacional para as classes média e alta, e uma infraoferta para as classes baixas, seria extremamente benéfico para as pessoas que mais precisam de uma moradia ocupar os imóveis vazios construídos para a classe média, que geralmente são dotados de infraestrutura completa e localização privilegiada nas cidades.

3 CONCLUSÃO

O Direito à moradia, além de ter percorrido caminhos tortuosos para ser positivado em definitivo, explicitamente, na Constituição Federal em vigência, algo que só ocorreu por meio de uma emenda constitucional, mais de dez anos após a promulgação da nossa Carta Magna, encontra também um árduo percurso para ser efetivamente concretizada em solo nacional.

A principal política habitacional atualmente adotada no Brasil, o programa “Minha casa, minha vida”, pouco tem apresentado para a efetivação do Direito à moradia no país, apresentando mais relevância econômica, mais exatamente para o setor da construção civil, do que para a concretização de um direito fundamental, de

cunho social e que faz parte do mínimo existencial. Ou seja, o PMCMV não tem sido efetivo para a concretização do Direito à moradia no país.

Afinal, durante os anos de vigência do PMCMV, o déficit habitacional do país diminuiu levemente, durante os anos iniciais do programa, e depois de pouco mais de quatro anos desde a instituição do programa, o déficit habitacional voltou a crescer, apresentando, atualmente, números maiores do que os apresentados no ano de lançamento do programa.

Além disso, a faixa mais pobre da população brasileira, que deveria ser a mais beneficiada pelo PMCMV, tanto por ser vasta, quanto por ser a faixa que mais se encontra em situações precárias de habitação, ou seja, a que mais compõe o índice de déficit habitacional, não foi de fato a faixa mais servida pelo programa. A faixa 2, que compreende a classe média brasileira, foi a mais beneficiada pelo PMCMV, tendo sido a responsável por maior parte das contratações do programa. Em outras palavras, tal política habitacional mais serviu para aumentar a já vasta oferta de habitações para as pessoas que possuem condições de compra-las, e ignorou a população menos favorecida.

Tal fator, em que a população mais pobre foi praticamente esquecida, se deu principalmente pelo fato de que a iniciativa privada possuía as rédeas do programa, e, não vendo vantagem nem possibilidade de obter lucros de fato, em construir habitações para a população mais pobre, abarcada pela faixa 1 do PMCMV, deu ampla preferência à faixa 2, que possui um poder aquisitivo consideravelmente maior do que os beneficiários da faixa 1.

O fato de que o PMCMV funciona apenas a partir do financiamento e aquisição de habitações também afasta a população mais pobre, que muitas vezes não possui condições de se manter e simultaneamente pagar as prestações do programa. Além disso, um dos requisitos para ser beneficiário do PMCMV é não possuir dívidas com o governo, algo que, novamente, também afasta as classes menos abastadas.

A frequente má localização dos conjuntos habitacionais produzidos a partir do programa, que se dava em áreas distantes do resto da malha urbana, e carentes de infraestrutura básica, também foi um dos fatores que afastou o PMCMV de ser efetivo na concretização do Direito à moradia, principalmente porque tal prática apenas reforçou um padrão de segregação socioespacial já existente no país, ou seja, não trouxe tantas inovações de fato se comparada à outras políticas habitacionais anteriormente adotadas.

Em outras palavras, a forma errônea como se deu a parceria público-privada no funcionamento do PMCMV, em que foi permitido que a iniciativa privada tomasse as rédeas deste, fez com que o programa adquirisse ares de política econômica do que de política habitacional, em que o Direito à moradia deveria ser a prioridade, na busca por concretizá-lo.

Afinal, morar é uma atividade primordial, que vai além de possuir um teto sobre a cabeça, sendo levados em conta aspectos como sentir-se confortável em sua própria casa, ter acesso à cidade a partir da localização da habitação, ter acesso à luz, ao saneamento básico, dentre outros elementos essenciais. Além disso, de acordo com a o que nos traz a legislação nacional e internacional, a moradia relaciona-se mais com a ideia de posse, de uso, do que ao conceito de propriedade em si.

Apesar do fato de que o PMCMV, em boa parte, pôs e tem posto o Direito à moradia em segundo plano, o desligamento do programa não é a melhor solução, principalmente se a política substituta não traz nenhuma inovação positiva em

relação aos problemas existentes no “minha casa, minha vida”. Afinal, o PMCMV possui alcance nacional, um aporte econômico considerável, ainda que isto tenha sido diminuído ao longo dos anos, além da aceitação popular.

Para além do campo político, faz-se necessário repensar as diretrizes do programa, para que ele realmente atenda as pessoas em situações elencadas no déficit habitacional, englobando outras formas de moradia além da aquisição de propriedade, e definindo melhor as características qualitativas das habitações construídas, para que assim passe a ser de fato efetivo para a concretização do Direito à moradia.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do Minha Casa Minha Vida: Uma política de habitação de interesse social?. Texto para Discussão, 2015. Disponível em:

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121642/1/833839578.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL, Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 2009. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.html. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL, Lei Nº 14.118/21, de 13 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa verde e amarela. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14118-12-janeiro-2021-790986-norma-pl.html>. Acesso em 20 fev. 2021.

BRASIL, Portaria Nº 2.081, de 30 de julho de. 2020. Dispõe sobre os procedimentos para a seleção de beneficiários nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.081-de-30-de-julho-de-2020-269668974>. Acesso em 20 fev. 2021.

BRASIL, Secretaria de Avaliação, Planejamento, energia e Loteria (SECAP).

Relatório de Avaliação: Programa Minha casa Minha vida. 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em 15 fev. 2021.

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos para a Presidência da República. Por uma cultura de Direitos Humanos: Direito à moradia adequada. 2013. Disponível em:

https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em 12 mar. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis ; Amorim; DE SOUSA ARAUJO, Flávia. GT2-511 Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção no espaço metropolitano. Anais ENANPUR, v. 14, n. 1, 2011.

Disponível em:

<http://www.anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/683/669>. Acesso em 10 mai. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. Nova politica, velhos desafios: problematizacoes sobre a implementacao do programa Minha casa Minha vida na regioao metropolitana do Rio de Janeiro. E-metropolis, 2014.

CORRÊA, Geovana de Medeiros et al. A habitação social em foco: uma abordagem sobre o programa Minha Casa, Minha Vida. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100517/308790.pdf>. Acesso em 20 mar. 2021.

DAMICO, Fabiano. O programa minha casa, minha vida e a caixa econômica federal. COSTA, Juliana Camargos et al. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, p. 33-54, 2011.

DOS SANTOS CALIXTO, Juliano; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A efetividade do direito à moradia adequada a partir da segurança na posse no direito internacional e no direito brasileiro. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 1, n. 1, p. 293-312, 2015. Disponível em:

<https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/67/62>. Acesso em 10 mai. 2021.

FGV, Fundação Getúlio Vargas, Análise das necessidades Habitacionais e suas tendências para os próximos Dez anos, ABRAINC, Produto 2 – Relatório Técnico Final – 2ª versão. Belo Horizonte, 2018.

FJP, Centro de estatística e Informações, Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019 .Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em 20 abr. 2021

FREITAS, Clarissa Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e Retrocessos. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR), v. 17, n. 1, p. 45-49, 2015. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/5139/513951512004.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

GUIMARÃES, Anne Gabriele Alves et al. A mercantilização da Moradia e o programa Minha casa, Minha Vida: Das relações entre Estado e agentes Privados à segregação socioespacial. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 14, n. 3, p. 31760, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/31760/pdf>. Acesso em 20 mai. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua : rendimento de todas as fontes : 2018; PNAD contínua : rendimento de todas as fontes. [2018]. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101673_informativo.pdf Acesso em: 10 nov. 2020

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?. Texto para discussão, 2013. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91386/1/766214109.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

KLINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?. Cadernos Metr pole., v. 18, n. 35, p. 165-190, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/WPBGnhjVhxLdzGXGNFTdYRQ/?lang=pt>. Acesso em 20 abr. 2021.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91325>. Aceso em: 20 nov. 2020

NA OES UNIDAS. Declara o Universal dos Direitos Humanos. Brasília: Ministério das Rela oes Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

NA OES UNIDAS, Comentário Geral n.  4 do Comitê dos Direitos Econ micos Sociais e Culturais, 1991. Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/CG4_sp.doc. Acesso em: 14 fev. 2021.

NA OES UNIDAS, Nova Agenda Urbana, 2016. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

NA OES UNIDAS. Pacto Internacional sobre Direitos Econ micos, Sociais e Culturais. Adotado pela Assembleia das Na oes Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 3 de janeiro de 1976. Brasília: Ministério das Rela oes Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm. Acesso em: 10 abr. 2021

ONU-HABITAT. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana, 2012. Disponível em:

<http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com/docman> . Acesso em: 13 de maio de 2021.

PEREIRA, Olivia de Campos Maia. Lutas urbanas por moradia: o centro de São Paulo. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. Cadernos Metr pole, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf>. Acesso em 14 abril. 2021.

ROSA, Marta Ferreira. Segrega o sócioespacial na política urbana: contradi es histórico-estruturais no Programa Minha Casa, Minha Vida. 2015. 142 f., il. Disserta o (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20194/1/2015_MartaFerreiraRosa.pdf. Acesso em: 12 maio. 2021.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito   cidade. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>. Acesso em 12 fev. 2021.

ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira; MASTRODI, Josué. O que   o objeto "moradia" do programa Minha Casa, Minha vida?. Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 3, p. 859-885, 2016.. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/22506/17877>. Acesso em 20 abr. 2021.