

DIREITO À MORADIA E PROGRAMA “MINHA CASA MINHA VIDA”

Cíntia Gonçalves Cavalini¹

Mara Cristina Piolla Hillesheim²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas e programas sociais voltadas à moradia e, de forma secundária, à mobilidade urbana, com foco nos planos governamentais mais recentes. Além disso, analisa os déficits habitacionais, as situações de moradia irregular e precárias, e como o atual programa em prática, o Minha Casa Minha Vida, colaborou com a situação habitacional. Neste artigo se aborda também os lados negativos do programa, que se mostram na medida em que a moradia é solucionada, mas a questão da mobilidade urbana é esquecida, principalmente pelos governos locais, que utilizam do programa habitacional para satisfazer interesses de imobiliárias e construtoras. No mais, o trabalho também visa ressaltar os aspectos jurídicos da questão habitacional, os garantismos constitucionais ligados à moradia, visto como direito social, previstos expressamente em artigos da Carta Magna e do Estatuto da Cidade. Essas disposições legais contribuem para que a cidade cumpra com seu dever social e com a Política Nacional de Habitação, cujos instrumentos dela advindos buscam criar mecanismos para o combate aos déficits habitacionais no país.

Palavras-Chave: Direito a moradia. Direito social constitucional. Programa “Minha Casa Minha Vida”. Déficit habitacional.

1 INTRODUÇÃO

¹Acadêmico da 10ª etapa do curso de Direito da Universidade de Uberaba. <cinthiagcavalini@hotmail.com>

²Mestre em Linguística pela UFU. Professora Orientadora de TCC. <mcpioolla@gmail.com>

O trabalho tratará do direito à moradia no Brasil e sua efetivação prática para as classes de baixa renda, necessitando, para isso, perpassar brevemente pelas origens históricas dos déficits habitacionais e programas relacionados à habitação criados por determinados governos.

Para isso, necessário entender um pouco dos motivos que geraram um déficit tão alto no setor de moradia do país e que contribuíram para a periferização da classe social mais carente, realidade que os programas voltados à moradia social não conseguiram alterar de forma significativa.

Imprescindível, antes de analisar qualquer problemática habitacional atual, localizar na totalidade do ordenamento jurídico atual, leis e dispositivos legais que buscam suprir o direito básico a moradia e os direitos que dele decorrem, como, por exemplo, a mobilidade urbana. Afinal, não adianta se garantir moradia sem permitir ao cidadão sua integração urbana e conseqüente acesso ao trabalho, educação, saúde, lazer, enfim, todos direitos sociais que garantem a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, necessário se faz buscar na própria Constituição Federal, mecanismos normativos que garantem o direito à moradia. Em razão disto, o presente trabalho analisará, também, uma importante evolução legislativa, o Estatuto da Cidade, que tem fundamental importância, na tentativa de garantir a mobilidade urbana e evitar a periferização das áreas de interesse social para fins de moradias, também conhecidas como Zonas Especiais de Interesse Social.

Como arcabouço jurídico no tratamento do tema em questão, não se pode deixar também de mencionar a Política Nacional de Habitação, criada no ano de 2004, para solução dos déficits habitacionais, política esta que criou também o Sistema Nacional de Habitação, com o advento da lei 11.124 de 2005 e Plano Nacional de Habitação.

Por fim, tratar-se-á do programa Minha Casa Minha Vida, assunto de central relevância neste trabalho, na medida em que foi um instrumento, em tese, para se concretizar os objetivos de todas as políticas sociais voltadas à habitação e mobilidade urbana do último governo.

Em síntese, o que se busca é analisar o programa habitacional mais recente implementado e observar os motivos pelos quais a periferização da moradia e sua transformação, em especulação imobiliária, continuam ocorrendo, considerando-se que quem

sofre com a falta de mobilidade urbana decorrente destas duas situações é a população mais carente.

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DO DIREITO À MORADIA DA POPULAÇÃO CARENTE NO BRASIL

Ao se falar em problemas habitacionais no Brasil, deve-se considerar que a luta por melhores condições de moradia e pelo direito à cidade (que envolvem acesso a transporte, saúde, educação, lazer, ou seja, o direito à mobilidade urbana)perpassa por vários séculos e governos.

Como ponto de partida para análise da problemática habitacional, focando no direito à moradia, pode-se estabelecer o período pós-escravidão, conforme o faz Motta (2010, p. 02). Com a abolição da escravidão, os negros se viram expulsos dos campos e sem garantia alguma de moradia digna, fator que ocasionou os primeiros problemas graves relacionados à habitação da população carente no Brasil.

Com a chegada dos imigrantes europeus para substituir a mão de obra escrava, a situação habitacional foi se agravando ainda mais, gerando, além de moradias precárias, a segregação e a desigualdade social. As ocupações irregulares e sem condições dignas não proporcionavam o mínimo de dignidade àquela parte da população.

Esse contexto iniciado no período pós-escravidão e que, ao longo do tempo não recebeu do Estado a devida atenção, acabou desenvolvendo problemas habitacionais que perduram até os dias atuais no Brasil. São espaços relativamente integrados à cidade, constituídos de favelas, ocupações ilegais, loteamentos clandestinos, localizados em regiões que, na maioria das vezes, não possuem condições mínimas de saneamento, de saúde, de dignidade. A abstenção estatal em suprir tal direito básico a populações carentes é notória e os mecanismos legais criados até hoje não revolucionaram a situação de forma fática.

Nesse sentido, também aduz Oliveira Milagres (2011, p. 2):

No Brasil, o diagnóstico de expressiva ausência de moradias no espaço urbano revela problema maior: a realidade das favelas, os extensos aglomerados, os assentamento irregulares, as áreas de risco e um universo de pessoas que não ocupam dignamente um espaço, que não possuem um *habitat*, onde lhes seria possível a existência corporal e o desenvolvimento espiritual. Esse é um dos horizontes a atrair olhar criterioso, atento e

inquieta do jurista. A crise dos espaços de realização e o livre desenvolvimento da pessoa humana também são problemas para o Direito.

Muitos foram os programas governamentais desenvolvidos para tentar suprir o déficit, mas nenhum que tenha tido êxito, ou que tenha foco, apenas, em atender a população pobre, pois tais programas acabaram por tornar as políticas habitacionais em interesses imobiliários e econômicos de construtoras e empresas do ramo habitacional, escancarando o protecionismo nas licitações àqueles empresários que aderem aos esquemas ilícitos do poder executivo do País.

Pode-se considerar, nessa mesma discussão, portanto, a influência do capitalismo, que até em situações envolvendo precariedade de moradia para pessoas segregadas pelo próprio sistema, consideram o lucro e a mais valia como questões mais importantes do que a dignidade da pessoa humana. Muitas empresas do setor privado se aproveitam de problemas sociais, como questão habitacional, para obter lucro. Para isso, aliam-se principalmente aos governos locais (municipais). Entretanto, a luta e a necessidade sempre persistiram, e com o passar dos séculos e alternâncias de governos, pode-se notar conquistas importantes.

Um marco a ser destacado na luta pelos direitos habitacionais foi o reconhecimento do direito à moradia como direito social na Constituição Federal, mais especificamente no artigo 6º. Esse reconhecimento deu-se no governo Fernando Henrique Cardoso, cujo mandato durou de 1995 até 2002. (FONSECA, 2012, p. 08)

Com o Partido dos Trabalhadores³ no poder, houve uma maior atenção aos problemas habitacionais e aos déficits relacionados à moradia. O governo PT, ainda que não tenha conseguido efetivamente suprir os déficits habitacionais, colocou em prática programas que visavam à produção de moradias a faixas mais pobres da população (levando-se em consideração o salário mensal das famílias aderentes aos programas).

Foi um governo que priorizou a questão habitacional de forma mais enfática, apesar de não ter apresentado resultados muitos diferentes ao se falar em déficit habitacional propriamente dito. Ou seja, caso não houvesse corrupção no governo, principalmente nos governos locais, como se verá adiante, as estatísticas do quadro habitacional e do direito à moradia poderiam ter mudado radicalmente.

O programa mais recente e que continua funcionamento, implantado pelo PT, é o Minha Casa Minha Vida⁴, desenvolvido no Governo Lula a partir da Política Nacional de

³ Doravante neste artigo será usada a abreviatura **PT** para indicar o Partido dos Trabalhadores.

⁴ Doravante, neste artigo, será usada a abreviatura **MCMV** para o programa **Minha Casa Minha Vida**.

Habitação⁵. O MCMV, mais voltado à autogestão na construção de unidades habitacionais, foi o programa que apresentou melhores resultados, apesar de, aos poucos, ter se tornado um programa para atender o mercado imobiliário, e não a população sem moradia que se encontra dentro do índice de déficit do país.

Com a leitura de análises feitas por Krauser, Balbim e Lima Neto (2013, p. 46), pode-se perceber que o programa MCMV acaba por beneficiar classes sociais da população que não se incluem no déficit habitacional do país, tendo em vista a divisão por faixas econômicas feita pelo programa, que são estabelecidas de acordo com a renda mensal das famílias aderentes.

Parte da população que realmente necessita de moradia digna, cujo rendimento familiar mensal não ultrapassa R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), estão enquadrados na faixa 1 do programa MCMV e são atendidas bem menos pelo programa habitacional do que aquelas que possuem rendimento mensal maior e compreendem-se nas faixas 2 e 3 (famílias com renda de R\$3.275,00 a R\$5.000,00).

Portanto, é notório que o programa MCMV tenha tomado rumos mais atrelados ao setor econômico, o que acaba interessando a empresas do ramo imobiliário e de construção no Brasil, que objetivam, logicamente, o lucro acima de tudo. Essas empresas privadas, nessa busca por lucros no negócio de moradias, acabam realizando uma “[...] periferação das intervenções em habitação de interesse social” (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL - 2012, p. 91), pois o preço das terras são menores, podendo as empresas lucrar mais na construção e oferta dos conjuntos habitacionais.

Entretanto, ao se periferação as habitações, não se pode esquecer de que o próprio direito à cidade e à mobilidade urbana é violado. Habitações do MCMV (voltado para população de baixa renda), na maioria das vezes, são localizadas em lugares com pouco acesso à transporte e aos demais serviços sociais fornecidos pelo Estado (tais como escola, hospitais, etc.).

O programa acabou se tornando uma “[...] empresa fordista que visa à produção em larga escala”, objetivando quantidade e padronização de moradias, o que é, de forma incisiva, muito negativa, dada a profunda desigualdade existente no Brasil, e as regionalizações e diversidades culturais. (KRAUSER; BALBIM; CORREIA, 2013, p. 46)

Em face de todo o exposto, verifica-se que falta ao programa MCMV a condição de política de Estado, para que a autogestão, o associativismo comunitário, o cooperativismo e o

⁵Doravante, neste artigo, será usada a abreviatura **PNH** para indicar a **Política Nacional de Habitação**.

interesse social prevaleçam em detrimento do interesse econômico de construtoras e imobiliárias. Desse modo, o déficit de moradias para pessoas de baixa renda e em situações precárias seja suprido, ou ao menos passe a ter mais atenção do Estado, já que o direito à moradia é um direito Constitucional, sendo ignorado há séculos.

No mais, a política habitacional e a política fundiária devem se desenvolver de forma conjunta, para que o solo não seja objeto especulativo de empresas que se beneficiam na efetivação de programas como o MCMV, a fim de se evitar a segregação da população que necessita dos programas habitacionais, buscando-se, assim, a efetivação do direito constitucional à moradia. (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012, p. 93).

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo ressaltar algumas informações importantes acerca do direito constitucional à moradia e os meios de alcançá-lo, e analisar o Programa Minha Casa Minha Vida até os dias atuais, apontando-se possíveis falhas e pontos positivos.

3 BREVE ANÁLISE DO DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA

O direito à moradia é um direito social e está previsto, de forma expressa, no artigo 6º, caput, da Constituição Federal Brasileira: “Art. 6º 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.”

A moradia foi inserida no rol dos direitos sociais por meio da Emenda Constitucional nº 26, em 14 de fevereiro de 2000, sendo preponderante entre doutrinadores o pensamento de que é uma norma de caráter programático. Ou seja, sua eficácia é limitada, dependendo da ação dos legisladores, a fim de que tal garantia não fique apenas no mundo das idéias e se concretize no mundo dos fatos.

Além da previsão expressa do caput do artigo 6º, pode-se encontrar na Constituição Federal, de forma indireta, outros dispositivos que objetivam a garantia da moradia, tendo em vista um contexto de Estado Social a que se busca implemento. O artigo 3º, por exemplo, estabelece como uns dos objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira a construção de uma sociedade justa e solidária; a erradicação da marginalização, e a promoção do bem de todos.

Tais princípios se envolvem diretamente com a garantia de moradia digna a todos, incluindo o direito à mobilidade urbana, no que diz respeito à erradicação da marginalização. O artigo 23, inciso X, reforça esta idéia, atribuindo competência e incumbência à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de combaterem os fatores de marginalização e promoverem a integração social dos setores desfavorecidos da população. Já no inciso IX, do mesmo artigo, de forma mais direta ainda, incumbe a todos os entes federativos realizar a promoção de programas de construção de moradias, a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Oliveira Milagres (2011, p. 136), também configura o direito à moradia como inerente à personalidade humana:

A relação do direito de personalidade à moradia tem conteúdo intrínseco e extrínseco. Protege-se e reconhece-se a moradia da pessoa que exerce o direito subjetivo objetivando a satisfação do seu legítimo interesse existencial (conteúdo intrínseco). A satisfação desse interesse vital não pode causar prejuízo a terceiro, ou seja, a igual observância da situação jurídica de outrem também é um imperativo da relação jurídica.

Por fim, os artigos 170 e 193 prevêm a intervenção estatal na ordem econômica para que a ordem e a justiça social sejam asseguradas. Ao se ignorar o déficit de moradias e de mobilidade urbana, a ordem econômica também é colocada em risco, pois uma sociedade pautada no sistema capitalista necessita de integrantes ativos que alimentem os sistemas de emprego e de geração de renda.

Porém, o direito à moradia digna extrapola os limites de prestação do Estado, como afirma Oliveira Milagres (2011, p. 69):

Em verdade, o direito à moradia transcende a ideia de prestação estatal ou particular e também não se restringe a uma função de defesa. A perspectiva de direito fundamental social ou de mínimo existencial pode não reproduzir, na integralidade, a natureza jurídica desse direito subjetivo. O destinatário de um espaço essencialmente digno é a pessoa humana em si, independentemente de contraponto com o poder público ou com poderes privados – daí a tese do direito especial ou autônomo de personalidade à moradia.

Por ser um direito social que não está previsto no capítulo dos direitos individuais e coletivos da Constituição Federal, no artigo 5º, cabe ressaltar que o direito à moradia não é passível de ser exigido judicialmente, por meio de mandado de segurança ou de algum outro remédio constitucional. Portanto, um dos desafios que se encontra é o de como se fazer cumprir um direito social tão importante, no atual sistema jurídico e político-social brasileiro,

que possui um histórico extremamente marcante de marginalizações sociais, principalmente relativas à moradia.

Nesse sentido, conclui Oliveira Milagres:

O déficit quantitativo e qualitativo de moradias demonstra a necessidade de mudança de paradigma. O enquadramento como direito social vem justificando a não realização ou a incompleta realização do direito à moradia, sempre vinculado às forças econômicas do mercado ou do Poder Público.

Portanto, o enquadramento da moradia como direito social não justifica que sua implementação fique limitada ou esquecida pelo poder público. Nesse sentido os programas habitacionais se mostram relevantes para se fazer cumprir as garantias constitucionais, porém devem ser fiscalizados com maior ênfase, principalmente quando se tem envolvimento de setores privados.

4 DO ESTATUTO DA CIDADE

Na tentativa de colocar em prática os preceitos constitucionais relacionados à moradia, e para além, normatizar de forma mais enfática as regras urbanas e sociais de uma cidade, criando barreiras normativas à marginalização urbana e social, o legislador propôs então o Estatuto da Cidade.

Estatuto da Cidade é como foi nomeada a lei nº 10.257, publicada em 10 de julho de 2001, no Brasil. Tal lei relaciona um dos assuntos mais importantes ao se falar em direito à cidade, conseqüentemente, à moradia, a fim de sistematizar o capítulo da política urbana constante na Constituição Federal Brasileira de 1988, mais especificamente em seus artigos 182 e 183.

Com a entrada em vigor do referido estatuto, o objetivo era de que as cidades e suas propriedades, por meio do governo municipal, pudessem cumprir sua função social de forma mais incisiva, fator que se faz extremamente necessário na maioria das cidades brasileiras.

Nesse sentido, aduz Maluf (ano 2010, p.181):

[...] o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais para a política urbana, para a administração das cidades, tornando-as, na medida do possível, mais perto do modelo de cidade sustentável, ou seja, passível de fornecer para os seus habitantes condições adequadas de habitabilidade, viabilizando-lhes uma vida digna, humana, com acesso aos

bens indispensáveis para a vida, como a moradia, o saneamento básico, o transporte, a educação, o lazer, a memória popular. Enfim, um local seguro e agradável para o indivíduo se desenvolver. Para tanto, limita, através de instrumentos urbanísticos, a liberdade de atuar do particular em benefício da coletividade impondo-lhes severas limitações à sua propriedade.

Segundo Rolnik (2001)⁶, os instrumentos previstos na nova lei se dividem, basicamente, em três inovações.

A primeira inovação pretende normatizar de forma eficaz a ocupação do solo, evitando-se a especulação dos terrenos urbanos, por parte de empresas de construção civil e de imobiliárias. Esta normatização visa também evitar o crescimento indiscriminado da cidade, e indiretamente os gastos com infra-estruturar dele advindos, tais como saneamento básico, educação, transporte e saúde.

Se a cidade cresce de forma irregular, tais gastos são obrigatórios para se garantir direitos básicos aos cidadãos. Mas nem sempre há verba suficiente ou iniciativa pública para investimento na infra-estrutura necessária, o que acaba gerando as situações de marginalização.

Sem uma política urbana, as melhores áreas da cidade – com melhor infraestrutura – acabam se concentrando nas mãos da classe social que possui maior poder aquisitivo, enquanto as áreas mais afastadas e marginalizadas são as que restam para os mais pobres. Essa divisão “natural” de áreas sem intervenção estatal produz uma exclusão territorial e social, que o Estatuto visa combater. O urbanismo transforma-se em produto imobiliário (ROLNIK, 2001).

O segundo instrumento de inovação previsto na lei é possibilitar a participação da população e de representantes de associações diversas na elaboração e votação dos Planos Diretores das cidades. Entretanto, essa participação não deve se limitar apenas à simples consulta da opinião pública. Os anseios dos cidadãos devem ser implementados de forma eficaz, por meio de, por exemplo, referendos, plebiscitos, referendos, entre outros mecanismos de audiência pública.

O Estatuto prevê, ainda, a obrigatoriedade das Operações Urbanas, que se encontram nos artigos 32, 33 e 34, e são intervenções municipais que visam à promoção de melhorias relacionadas à infraestrutura de áreas predeterminadas. Tais melhorias, em tese, têm intuito de valorização ambiental e principalmente, desenvolvimento social. E, para que as operações não se transformem em valorização imobiliária pura e simples, para saciar interesses de

⁶O texto a urbanista Raquel Rolnik, publicado no ano de 2001, mesmo ano em que o Estatuto da Cidade entra em vigor, nos trás uma análise sucinta dos novos instrumentos previsto na lei.

particulares que se envolvem nas operações, são necessários preenchimento de requisitos prévios como programas e projetos prévios que atendam à população (setor social) que será diretamente afetado.

Por fim, o terceiro instrumento previsto é o de regularização de habitações irregulares e ilegais, que geralmente são estabelecidas ou construídas em territórios públicos ou que estejam em estado de abandono por seus proprietários. Um exemplo significativo disso são as favelas, que estão presentes na maioria das grandes cidades brasileiras.

Esses assentamentos irregulares são motivo de vários impasses judiciais e, por sua vez, os registros em cartório tornam-se difíceis de serem realizados. Com intuito de resolver, pelo menos em parte, os problemas advindos da regularização de posse e propriedade dos imóveis nessa situação, o Estatuto prevê o instituto da usucapião, para aqueles imóveis de até 250 metros quadrados, cuja posse tenha sido mansa e pacífica, sem nenhuma contestação por parte do real proprietário, sendo que o possuidor tenha no mínimo 5 anos de ocupação do imóvel, e que não possua nenhuma outra moradia.

Cabe ressaltar que, mesmo com a previsão da usucapião, os imóveis de propriedade do poder público (que são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis), onde se encontram a maioria das favelas brasileiras e bairros irregulares, acabam por continuar sem regulamentação, pois o instituto alcança apenas imóveis privados.

5 DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A Política Nacional de Habitação⁷ foi um projeto criado pelo governo federal, mais especificamente pelo Conselho das Cidades, no ano de 2004, que visava diminuir os déficits habitacionais brasileiros, por meio de uma colaboração entre os entes federados na criação de fundos para o investimento em habitação no interesse social.

Essa nova política surge com um ideal básico de integrar a política habitacional à mobilidade e desenvolvimento urbanos, e para isso foi necessária a criação de alguns instrumentos, tais como o Sistema Nacional de Habitação⁸ e o Plano Nacional de Habitação⁹, instrumentos estes que passaram a ajudar na efetivação dos objetivos proposto no PNH.

⁷Doravante neste artigo será usada a abreviatura **PNH** para indicar a Política Nacional de Habitação.

⁸Doravante neste artigo será usada a abreviatura **SNH** para indicar o Sistema Nacional de Habitação.

⁹Doravante neste artigo será usada a abreviatura **PlanHab** para indicar o Plano Nacional de Habitação.

O SNH é um dos principais instrumentos da PNH. Ele se incumbem, em resumo, da organização financeira da política habitacional, estabelecendo as formas como se darão a associação entre setor público e setor privado na efetivação das moradias, principalmente para fins sociais.

O SNH se subdivide ainda em outros instrumentos, como Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social¹⁰, que foi criado com o advento da lei 11.124 de 2005, e no presente trabalho ele tem maior relevância do que outros instrumentos tratados pelo SNH, pois atende a população de baixa renda na criação de novas moradias e regularização das moradias precárias, sem condições de habitação. A partir dessa lei, criou-se ainda o Fundo Nacional de Interesse Social para gerir os recursos a serem implementados nas habitações de fins sociais.

Outro ponto a se destacar no SNHIS foi a possibilidade da participação popular nas decisões relacionadas à moradia para fins sociais nos municípios, pois os recursos passam a ser controlados por um Conselho composto pelo governo, pela população e por entidades acadêmicas, tornando-se, em tese, mais democrático o processo, especificamente em nível local.

Após o SNH, houve o surgimento do PlanHab, outro importante componente da PNH que tem como foco a produção de estratégias para efetivação da Política Habitacional, partindo-se do entendimento de que há, no Brasil, uma imensa desigualdade social que, por motivos históricos e sociais, resultaram na segregação urbana e na dificuldade da população de baixa renda ter acesso ao mercado habitacional de forma regular, o que faz surgir tantas moradias ilegais e precárias. Além disso, o plano leva em conta ainda a questão fundiária e o sistema capitalista de produção, que acabam envolvendo interesses particulares na reprodução social do espaço urbano.

O mecanismo funciona, então, envolvendo os seguintes conjuntos de ações, explicadas por Nascimento Neto, Moreira e Schussel (ano 2012, p.86): a oferta de recursos; a formatação de sistemas institucionais cabíveis e necessários; o incentivo à produção de construção civil voltada especificamente à habitação para fins sociais; e estratégias que busquem controlar a especulação imobiliária e de acesso à terra urbana.

Todas essas ações asseguradas pelo PlanHab buscam garantir, principalmente, a questão de mobilidade urbana comentada no presente artigo, para que a população que

¹⁰Doravante neste artigo será usada a abreviatura **SNHIS** para indicar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

necessite dos programas habitacionais não se desintegram da cidade e acabe se produzindo ainda mais segregação social.

6 DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa “Minha Casa Minha Vida” é um incentivo habitacional e, conseqüentemente, econômico que, desde o início, tinha como objetivo melhorar os déficits habitacionais do país e movimentar a economia relacionada ao mercado imobiliário, alavancar o oferecimento de emprego e de geração de renda no país, visto que o Brasil vem enfrentando crises financeiras.

Para que esse desenvolvimento voltado ao setor habitacional pudesse ser concretizado, foi criado em 2003 o Ministério das Cidades a fim de desenvolver a Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, e por fim o Programa “Minha Casa Minha Vida” com o advento da Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009.

O programa objetiva destinar subsídios governamentais para construção de novas moradias, a fim de atender famílias de diferentes faixas de renda, e priorizar-se as que se encontram na classificação de baixa renda, em que o déficit habitacional é mais intenso.

Para tanto, os financiamentos se dividem, dependendo da faixa de rendimentos da pessoa que está contratando. Inicialmente, o objetivo era fornecer 400 mil moradias para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, mais 400 mil para famílias com renda de até 6 salários mínimos, e 200 mil habitações para famílias com renda mensal de 6 a 10 salários mínimos.

No caso das famílias, em que o financiamento se dá pela menor faixa de renda, caberá às Construtoras interessadas apresentarem os projetos de construção dos conjuntos habitacionais (trata-se de iniciativa privada) em parceria com os Municípios e Estados (além de cooperativas e movimentos sociais que também podem apresentar os projetos). Os municípios possuem a incumbência de cadastrar as famílias que serão beneficiárias do programa e, posteriormente, a Caixa Econômica Federal, principal agente financeira do Sistema Nacional de Habitação, contrata a obra e fiscaliza o cumprimento contratual da construção.

Os recursos utilizados são advindos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Para o

financiamento ligado à faixa de baixa renda, são utilizados recursos do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social.

Entretanto, mesmo sendo um avanço para a política social habitacional, o programa enfrenta críticas, principalmente por envolver a iniciativa privada. Para que os empreendimentos funcionem e tenham função social adequada, é necessário que as construções ocorram em locais com acesso à saúde, à educação, ao transporte público, para que os beneficiados do programa não se vejam segregados da cidade. Entretanto, na prática, é o que vem ocorrendo, tendo em vista que as obras são feitas, na maioria das vezes, em lugares distantes do centro das cidades, com conseqüente segregação social, cuja dificuldade instaurada é a falta de integração do beneficiário com o restante da cidade, cerceando seu direito à cidade e a todos os benefícios que dele decorram, pela total ausência de planejamento e mobilidade urbana para esses moradores.

O mercado imobiliário acaba se beneficiando dessa situação, e com a abstenção do governo (na maioria das vezes o governo local), as construtoras é que acabam escolhendo o local onde os empreendimentos serão construídos e, obviamente, os requisitos utilizados para escolha não são os mais favoráveis às famílias que necessitam do programa. A segregação e o distanciamento, mais uma vez, estão presentes na vida dessas pessoas já tão marginalizadas por serem de classe desfavorecida e estigmatizada.

O que influencia na escolha da localização dos conjuntos habitacionais pelas empresas construtoras é a baixo preço dos imóveis, para que haja lucro na contratação. Com isso, apesar de, em tese, se diminuir o déficit habitacional, a qualidade dos conjuntos de moradia passam a ser questionáveis e a localização cada vez mais distante das áreas urbanas que ofereçam emprego, saúde, educação e outros direitos inerentes à dignidade humana, colocando a mobilidade urbana em risco, para as pessoas que dependem do programa, e mantém a segregação sócio-espacial das cidades.

6.1 MINHA CASA MINHA VIDA EM UBERABA

Uberaba, conforme matéria publicada na revista URBE, 2013, foi o primeiro município do estado de Minas Gerais a aderir ao programa “Minha Casa Minha Vida”. Apesar de ser um fato positivo para o setor habitacional, voltado às faixas de baixa renda, há certas considerações a se fazer acerca da implementação e das contratações feitas em nossa cidade.

O município de Uberaba conta com um Plano Diretor relativamente recente (de 2006), que prevê as chamadas ZEIS, Zonas Especiais de Interesse Social¹¹, destinadas, especialmente, ao atendimento da habitação por interesse social. Importante ressaltar que ao analisá-las, pode-se ver que são afastadas do centro municipal, por inúmeros motivos.

Ao se acolher o programa, o óbvio seria que a nova política de habitações preenchesse as ZEIS já demarcadas no Plano Diretor, para garantir a mínima segregação possível de parte da população que necessitaria do programa para adquirir casa própria por meio do programa social.

Ocorre que, com a abstenção do poder público Municipal, as próprias empresas interessadas apresentaram seus projetos e escolheram as áreas em que construiriam os conjuntos habitacionais, não havendo por parte do Município ou da COHAGRA¹² qualquer exigência relacionada à localização dos empreendimentos habitacionais do MCMV para que estas acontecessem nas ZEIS previstas no Plano Diretor.

Com isso, a localização dos conjuntos se deu em locais ainda mais distantes dos estabelecidos no Plano Diretor, e desse modo, resultando na segregação das famílias que necessitaram do programa.

Muitos dos conjuntos habitacionais não possuem a infraestrutura necessária, são distantes do centro, não possuem, na localidade (bairro) acesso à saúde, à educação e ao transporte, de forma eficaz, fazendo com que as famílias necessitem de transporte público para suprir suas necessidades em outras áreas municipais.

Conforme informação disponibilizada pelo ambiente virtual da COHAGRA, existe os seguintes empreendimentos em andamento relacionados ao MCMV em Uberaba:

- **Residencial Rio de Janeiro** - 2.101 unidades habitacionais (localizado próximo ao Jardim Maracanã)
- **Residencial Marajó** – 483 unidades habitacionais (localizado próximo ao Jardim Copacabana)
- **Residencial Ilha de Marajó** – 417 unidades habitacionais (localizado próximo ao jardim Copacabana)
- **Parque dos Girassóis III** – 1.500 unidades habitacionais (localizado próximo ao Parque dos Girassóis I e II)
- **Residencial JardimAnatê II** – 500 unidades habitacionais (próximo a Coopervale)
- **Alfredo Freire IV** – 1.000 unidades habitacionais – próximo ao Alfredo Freire I)

¹¹Doravante neste artigo será usada a abreviatura **ZEIS** para indicar as Zonas Especiais de Interesse Social.

¹²A Companhia Habitacional do Vale do Rio Grandre – COHAGRA – é uma sociedade de economia mista que tem o Município de Uberaba como principal acionista, e visa o desenvolvimento urbano da região por meio da aplicação de políticas habitacionais de interesse social, motivo pelo qual se dá acesso à população ao Programa Minha Casa Minha Vida, ao realizar as inscrições das famílias.

Portanto, percebe-se que todos os empreendimentos pautados acima se localizam longe do centro da cidade e exige do cidadão muita dificuldade para se locomover dos conjuntos habitacionais até as áreas centrais do município, reproduzindo a idéia de periferização abordada neste trabalho.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou a importância em se investir em políticas habitacionais no Brasil, principalmente ao se observar os motivos históricos e culturais que produziram e continuam a produzir as desigualdades sociais e urbano-espaciais existentes.

Entretanto, mesmo após várias tentativas do governo, essas políticas ainda dependem muito do setor privado e da administração local dos municípios, que ao trabalharem juntos, acabam por colocar interesses privados acima de interesses coletivos, fazendo com que a desigualdade mencionada continue existindo, visto que a segregação social ainda hoje é uma realidade.

As políticas habitacionais mencionadas ao longo do trabalho e todos os instrumentos delas advindos são importantes progressos do país que ajudaram a minimizar as situações de precariedade habitacional de muitos brasileiros. Todavia, pode-se afirmar que estas políticas ainda precisam de muitas reformas e aprimoramentos, no que diz respeito à fiscalização das condições de infraestrutura e mobilidade urbana, em que os conjuntos habitacionais de interesse social são construídos.

Como direito social constitucional, a moradia não pode ser esquecida e a mobilidade urbana deve ser, sobretudo, considerada e pautada em qualquer programa social voltado à tal matéria. Não adianta se garantir ao brasileiro moradia, mas privar-lhe a saúde, o acesso ao trabalho, à educação e ao lazer, ou dificultar-lhe o acesso. Tal situação ensejaria ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana, e a questão habitacional nunca se resolveria.

Pode-se concluir que o MCMV foi um programa inovador voltado para classes sociais de menor renda, e que beneficiou muitas famílias, mas não teve tanto êxito em acabar com o problema da periferização de famílias de baixíssima renda que, mesmo possuindo moradia por meio do programa, ainda estão afastadas dos centros urbanos e, sobretudo, afastadas de seus direitos básicos.

Na efetivação do MCMV, o setor privado também foi responsável por agravar essa situação de segregação, devido à especulação imobiliária, do ramo de construção civil e ainda de toda a questão fundiária do país, situação esta que poderia ter sido controlada e evitada pelo governo, não fosse à corrupção e o sobrepujamento dos interesses particulares sobre os interesses da coletividade (principalmente da população carente presente nos centros urbanos).

RIGHT TO DWELLING AND PROGRAM “MINHA CASA MINHA VIDA”

ABSTRACT

This study aims to analyze the policies and social programs related to dwelling and, secondarily, to urban mobility, focusing on the most recent government plans. Besides that, analyze the housing deficits, the irregular and precarious housing situations, and as the as the current program in practice, Minha Casa Minha Vida, collaborated with the housing situation, not neglecting to expose its negative sides, which are shown to the extent that housing is solved but the issue of urban mobility is forgotten, mainly by local governments that use the housing program to satisfy real estate agencies and construction companies interests. In addition, the work also aims to highlight the legal aspects of he housing issue, the constitutional guarantees attached to housing as a social right, expressly provided for in Articles of the Magna Carta, the Estatuto da Cidade, which contributed to the city fulfilling its social obligation, and as the National Housing Policy and its instruments pursue to create mechanisms to combat housing deficits in the country.

Key words: Housing rights. Constitutional Law. "Minha casa minha vida" Program. HousingDeficit.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Data de acesso: 11 de novembro de 2018.

_____. **Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Data de acesso: 11 de novembro de 2018.

_____. **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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Data de acesso: 11 de novembro de 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Data de acesso: 11 de maio de 2018.

CALDAS DO REGO FREITAS DABUS MALUF, Adriana. **Limitações Urbanas ao Direito de Propriedade.** São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Fátima Cordeiro Fonseca Ferreira. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade.** 2013. Disponível em <<https://agburbana.wordpress.com/2013/12/13/autogestao-e-politica-habitacional-no-brasil-artigo/>>Data de acesso: 7 de junho de 2018.

HIRATA, Francini. **Minha Casa Minha Vida: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?** 2009. Disponível em <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202>>Data de acesso: 19 de junho de 2018.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?** 2013. Disponível em <<https://www.econstor.eu/handle/10419/91386>>Data de acesso: 5 de junho de 2018.

MARICATO, Ermínia...[et al.]-**Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** 1.ed. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade.** 2010. Disponível em:

<https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36761295/MOTTA_-_Habitacao_no_Brasil_e_direito.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1541960448&Signature=fzk%2FJHddKlpY2awJjQ6kHJZpd6A%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA_QUESTAO_DA_HABITACAO_NO_BRASIL_POLITIC.pdf>Data de acesso: 19 de junho de 2018.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antonio; SCHUSSEL, Zulma das Graças Lucena. **Conceitos divergentes para políticas convergentes: Descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida.** 2012. Disponível em <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/1907>>Data de acesso: 19 de junho de 2018.

OLIVEIRA MILAGRES, Marcelo.-**Direito à Moradia.** São Paulo: Atlas, 2011.

SOARES, Isabelle Oliveira; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; FILHO, Geraldo Browne Ribeiro; PINTO, Neide Maria de Almeida. **Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG).** 2013. Disponível em <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/22085>>Data de acesso: 5 de junho de 2018.