

GERSON AUGUSTO BIZESTRE ORLATO

O DIREITO DE MORADIA E A GESTÃO PÚBLICA

A nova política habitacional no Brasil e o município de Louveira/SP

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação Latu Sensu em Gestão e Políticas Públicas

GERSON AUGUSTO BIZESTRE ORLATO

O DIREITO DE MORADIA E A GESTÃO PÚBLICA
A nova política habitacional no Brasil e o município de Louveira/SP

Projeto de pesquisa apresentado como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Latu Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Linha de pesquisa: Direito Público e Política;

São Paulo
Julho de 2014

Agradeço a DEUS e aos meus pais pela companhia diária. A estes agradeço pela oportunidade que me deram para compreender o cotidiano político de minha cidade e o conceito do que é ser cidadão e participar do Estado. Estendo os agradecimentos aos companheiros que encamparam batalhas por moradias dignas em seus movimentos populares e pastorais como meus pais fizeram. Em especial meu agradecimento à minha esposa Daniela pelo amor, carinho e incentivo.

"Nunca antes na história deste país..."

Luiz Inácio Lula da Silva

RESUMO

Com a Lei nº 10.683/2003 criou-se o Ministério das Cidades, e o reconhecimento de que os imensos desafios urbanos do país precisavam ser enfrentados com políticas de Estado e por meio de uma abordagem integrada e estratégica para o desenvolvimento urbano, em especial, para enfrentar os problemas relacionados com os assentamentos precários e efetivar o direito à moradia digna para a população de baixa renda, com a integração das políticas urbanas. Com o Ministério foi instituído um novo marco político-institucional para o setor habitacional. A área de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercado passaram a se articular com eixos importantes da política de desenvolvimento urbano no país. Por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), o Ministério das Cidades passou a orientar suas atividades por duas linhas de atuação: uma voltada à reestruturação institucional e legal do setor, e a outra voltada à revisão dos programas existentes e ao incremento dos investimentos em habitação. Entre 2009 e final de 2014, serão entregues três milhões de novas moradias, e a continuidade do programa foi anunciada, com meta para serem construídas três milhões de novas moradias, podendo ainda, este número chegar a quatro milhões. O maior programa habitacional desenvolvido até hoje. Com todos estes recursos disponíveis, resta aos gestores locais desenvolverem políticas públicas articuladas com a política nacional de habitação, para que seus municípios e Estados possam desenvolver e obter os avanços sociais e econômicos que o programa propicia.

Palavras-chave: Moradia. Direito Social. Programa Minha Casa Minha Vida. Gestão Pública. Lei 11977/2009.

SUMÁRIO

RESUMO

Introdução

1 – Breves Considerações

1.1 - Os direitos fundamentais sociais

1.2 - O direito de moradia na CF/88

1.2.1 – Normas programáticas e a garantia do direito social de moradia

1.3 – Políticas Públicas

1.3.1 - A gestão pública e a nova política habitacional no Brasil a partir de 2003

1.3.2 - O advento da lei 11977/2009 – Programa Minha Casa Minha Vida

2 – O déficit habitacional no Brasil entre 2009 e 2012

2.1 - O déficit habitacional do município de Louveira – análise do PLHIS preliminar /Censo 2010

2.2 - Da necessidade de gestão para combater o déficit habitacional do município de Louveira

Conclusão

Referências bibliográficas

INTRODUÇÃO

A história do desenvolvimento humano em sociedades nos mostra diversas formas de organização e de relações entre os seres que as compunham e as compõem.

Podemos afirmar que as relações humanas dos indivíduos em sociedade possuem como uma das características principais a subordinação entre estes. Esta subordinação difere em cada período e sociedade, bem como, no espaço geográfico.

Inicia-se em razão da força física e “evolui” até os dias de hoje em uma relação de subordinação decorrente do poder econômico, em suma, a prática do capitalismo. O grupo dominante utiliza-se dos meios e recursos ao seu alcance para deter sua hegemonia.

Estas relações e a reação dos indivíduos às novas formas de domínio sobre as demais classes da sociedade também a transforma, conduzindo-a para novos tempos, novas estruturas e nova forma de organização. Ou seja, a sociedade e o Estado se modificam.

Com estas mudanças estruturais surgem então novos desafios para os gestores públicos. É necessário desenvolver políticas públicas e programas em áreas específicas para suprimos uma demanda, em especial para aqueles com menos poder aquisitivo, a quem o Estado tem o dever de atender para diminuir as desigualdades sociais existentes, como por exemplo, a população de baixa renda sem moradia em nosso país.

A “grande expansão” urbana no Brasil articula-se com um conjunto de mudanças estruturais na economia e na sociedade brasileira a partir da década de 30 do século 20, e em 1970 os dados censitários revelaram uma população urbana superior à rural.

Na década de 40, quando apenas 31% da população brasileira eram urbanos, as cidades eram vistas como o lado moderno e avançado de

um país predominantemente agrário e atrasado. De 1940 a 1980 o PIB brasileiro cresceu a 7% ao ano, o que é um aumento excepcional sob qualquer ponto de vista. O processo de urbanização industrialização parecia representar um caminho para a independência de séculos de dominação da produção agrário-exportadora e de mando coronelista. No início do século XXI, quando 82% da população do país são urbanos, a imagem das cidades, especialmente das metrópoles, se apresenta bastante diversa daquela de 60 anos antes. Violência, enchentes, poluição do ar, poluição das águas, favelas, desmoronamentos, infância abandonada etc. etc. Em apenas nove metrópoles moram 50 milhões de pessoas, mais do que a população da maior parte dos países da Europa ou da América Latina. Em 50 anos, a população urbana brasileira cresceu mais de 100 milhões de indivíduos. A sociedade apenas começa a se dar conta de que o avassalador processo de urbanização foi acompanhado da modernização no modo de vida, no ambiente construído, nas comunicações, sem deixar, entretanto, de reproduzir seu lado arcaico. Isto é, a modernização e apenas para alguns; a cidadania e os direitos, idem ¹.

Passamos de uma sociedade rural para uma sociedade urbana. E saímos dos governos neoliberais para um governo pós-neoliberais, que se inicia com a eleição em 2002 do presidente Lula, que é sucedido, com seu apoio e do Partido dos Trabalhadores, pelo governo da presidenta Dilma Rousseff.

A vitória nas eleições de 2002 de um novo projeto político que se apresentava, representava as lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e teve forte apelo dos movimentos populares, dentre eles, os movimentos por moradia, que reivindicavam dos governos anteriores e também do atual condições a garantia de seus direitos. Durante todo este período, pouco havia sido feito em política habitacional em nosso país.

Mas, em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio daquele ano, é criado o Ministério das Cidades (MCidades).

¹ MARICATO, Erminia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=17486&chPlc=17486&pIdPlc=&app=salanoticias>

Este era o início da gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que reconheceu que os imensos desafios urbanos do país precisavam ser enfrentados com políticas de Estado e por meio de uma abordagem integrada, materializada no plano federal, com a criação de um órgão para tratar das questões mais relevantes e estratégicas para o desenvolvimento urbano, em especial, para enfrentar os problemas relacionados com os assentamentos precários e efetivar o direito à moradia digna para a população de baixa renda. O Decreto nº 4665, de 3 de abril de 2003, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades em 1 de janeiro de 2003,

Com o Ministério foi instituído um novo marco político institucional para o setor habitacional. A área de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercado passaram a se articular com eixos importantes da política de desenvolvimento urbano no país. Por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), o Ministério das Cidades passou a orientar suas atividades por duas linhas de atuação: uma voltada à reestruturação institucional e legal do setor, e a outra voltada à revisão dos programas existentes e ao incremento dos investimentos em habitação.

O direito à moradia é previsto como direito social, no Capítulo II da Constituição Federal, expresso no caput do artigo 6º, incluído após a publicação da Emenda Constitucional nº 26/2000, e mantido na redação dada pela Emenda Constitucional nº 64/2010² que modificou o dispositivo garantindo como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, na forma como preconiza a CF/88.

Se moradia é um direito de todos, porque todos não possuem uma moradia? Porque há um déficit habitacional nos municípios?

Estes são os desafios da gestão pública, que no plano federal apresentou uma solução para parte dos problemas dos municípios, com a criação e estruturação do Ministério das Cidades, políticas públicas de Estado para o setor habitacional foram

² CF/88. Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

desenvolvidas, e como marca de governo, em 2009 criou-se o Programa Minha Casa Minha Vida, que entrará em sua terceira edição, possibilitando a entrega de milhões de novas moradias em todo o país.

Para analisarmos ao final a problemática habitacional do município de Louveira/SP, passaremos por algumas breves considerações que achamos necessárias para a elaboração e conclusão do trabalho.

Como procedimentos utilizaremos a pesquisa bibliográfica, as estatísticas, livros e artigos acadêmicos, legislação, matérias jornalísticas e sítios eletrônicos da internet. A metodologia aplicada no objeto pode ser classificada como exploratória e quantitativa, quanto à sua abordagem.

O presente artigo justifica-se em decorrência do direito à moradia e a realização dos direitos sócias, pilares de nossa Democracia, e do Estado Necessário, que busca erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais.

1 – BREVES CONSIDERAÇÕES

1.1 - Os direitos fundamentais sociais

Estão previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, e são fundamentos do Estado democrático, com finalidade de propiciar melhorias de condições de vida dos hipossuficientes. É inerente ao direito do “homem”, de sua liberdade, e caracteriza-se para fins de seu cumprimento por parte do poder público, como liberdade positiva, atuação para garantir o bem estar e diminuir as desigualdades sociais. É de observância obrigatória em nosso Estado.

Podemos dizer que são normas de ordem pública que atentam para os objetivos fundamentais da República de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, que são um postulado de proteção, e de não intervenção na medida em que delimita algumas ações do Estado em detrimento aos

direitos sociais e fundamentais do homem. São ao mesmo tempo direitos individuais e coletivos.

É consenso que os direitos sociais evoluíram no período da Revolução Industrial como consequência da organização da classe trabalhadora frente ao Poder Público para combater o tratamento desumano vivido pela classe operária e os excessos capitalistas praticados pelos donos das indústrias nas relações de trabalho. Estas relações passaram a ser regulamentadas e positivadas pelo Estado. No Brasil, os direitos sociais foram inclusos nos textos constitucionais pela primeira vez em 1934, permanecendo desde então, em umas com mais intensidade, e em outras menos, mas permanecendo, com destaque, na atual Constituição, como aduz o Ministro do STF Gilmar Mendes³:

Atualmente, a Constituição brasileira não apenas prevê expressamente a existência de direitos fundamentais sociais (art.6º), especificando seu conteúdo e forma de prestação (arts. 196, 201, 203, 205, 215, 217 entre outros), como também não faz distinção entre os direitos previstos no Capítulo I do Título II e os direitos sociais (Capítulo II do Título II), ao estabelecer que os direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata (art. 5º, §1º, da CF/88). Vê-se que os direitos sociais foram acolhidos pela Constituição Federal de 1988 como autênticos direitos fundamentais.

Para Alessandra Gotti, na obra Direitos Sociais, os direitos sociais são assim definidos:

A finalidade precípua dos direitos sociais é a de assegurar, como se vê, a existência das condições materiais essenciais para o exercício do direito à liberdade individual, a consolidação da democracia, por meio da garantia, não apenas da igualdade formal, mas sobretudo da igualdade material, entendida esta coo igualdade de oportunidades.⁴

O debate acerca das políticas públicas para concretização dos direitos sociais está diretamente ligado ao desenvolvimento econômico do país: quanto mais pobre este,

³ MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. Editora Saraiva. 2013, pag. 620.

⁴ GOTTI, Alessandra. Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação a aferição de resultados. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, pág. 47.

maior a base da pirâmide social, e, portanto, mais importante será a formulação de políticas que facilitem o acesso do conjunto da população aos direitos sociais.

Estes direitos são também elementos básicos que garantem o bem estar do indivíduo, e conseqüentemente, o desenvolvimento e a transformação do país, como demonstrado nestes últimos 12 anos com as políticas de distribuição de renda.

Em que pese à garantia do direito social representar um significativo gasto dos recursos do orçamento para o gestor e a necessidade de se regulamentar e planejar a aplicação destes recursos, estes investimentos são necessários para que o Estado cumpra com suas obrigações e seu “novo papel” pós-neoliberal, sem as quais não haverá desenvolvimento econômico e principalmente social.

Ao ser definida uma política pública, é preciso não descaracterizar o caráter individual de um direito social, e delinear-la para que esta política não se transforme em uma prestação exclusivamente individual, ou seja, deve atender ao indivíduo dentro de um grupo e ao mesmo tempo atender esta coletividade.

1.2 - O direito de moradia na CF/88

Como dito anteriormente, o direito à moradia foi previsto de modo expreso como direito social pela EC n. 26/2010, e apesar dessa incorporação tardia, desde a promulgação da Constituição, o direito de moradia já estava amparado, no artigo 23, IX⁵, que atribui competência administrativa para todos os entes federativos para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Vale dizer que outros dispositivos, visando resguardar os direitos individuais e fundamentais, garantem o direito de moradia quando determinam o combate à pobreza, marginalização e a promoção e integração social dos desfavorecidos.

⁵ CF/ 88. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Por óbvio, a inclusão deste direito no artigo 6º garante outro foco para a questão. Os direitos fundamentais (sociais) situam-se no ápice do ordenamento jurídico, sendo, portanto, norma de superior hierarquia, que não poderá ser facilmente modificada haja vista suas limitações formais, e devem ser imediatamente aplicáveis, vinculando diretamente os demais entes da federação e aos particulares.

Na visão contemporânea dos direitos humanos e constitucional, o direito à moradia deve ser compreendido como algo que ultrapasse o conceito de um simples abrigo contra as intempéries da natureza. Ao contrário, a moradia corresponde a um lugar adequado às necessidades básicas do indivíduo, capaz de suprir adequada e suficientemente o mínimo existencial de dignidade da pessoa humana, com conforto e qualidade.

Vale dizer que há diversos diplomas legais que garantem e regulamentam o direito à moradia, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, mas se os comandos normativos não forem executados, não terão eficácia, ou será limitada, de qualquer forma a gestão não será efetiva.

1.2.1 – Normas programáticas e a garantia do direito social de moradia

A princípio, as normas de direito social, inclusive a de moradia, podem ser traduzidas como normas programáticas.

As normas de eficácia programáticas são definidas por Paulo Bonavides como: *“Aquelas normas jurídicas com que o legislador, ao invés de regular imediatamente certo objeto, preestabelece a si mesmo um programa de ação, com respeito ao próprio objetivo, obrigando-se a dele não se afastar sem um justificado motivo”*⁶.

José Afonso da Silva considera como normas programáticas:

Aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses,

⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito Constitucional*, pag.248.

limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado ⁷.

As normas programáticas traçam programas ou diretrizes, ainda que de forma ampla e genérica, destinadas ao legislativo, executivo, judiciário e demais órgãos da administração pública, cuja vinculação se iniciou já com a elaboração destas normas pelo Poder Constituinte na elaboração da atual Constituição. Esta vinculação significa, pois, que as leis que não se ajustarem às diretrizes por elas tratadas perderão sua validade, sendo superadas pelas normas programáticas, que já produzem efeitos jurídicos.

Notamos então a necessidade da intervenção do Estado através de políticas públicas, ou seja, intervenções positivas do gestor público, para que os direitos sejam garantidos para a sociedade de forma plena.

A questão acerca da força normativa da Constituição e, especificamente, das normas programáticas veiculadoras de direitos sociais, é um ponto importante para a concretização dos direitos sociais. Nesta seara o mundo fático é primordial, já que a obrigação prevista na norma depende de uma atuação do Estado a fim de modificar a situação jurídica.

O Estado Necessário, fundado em pilares integradores, inclusivos e sociais e, ainda, baseado na dignidade da pessoa humana, não mais admite que os direitos sociais continuem atrelados aos ideais neoliberais.

O governo federal pós-neoliberal, iniciado em 2003, acatando diversas reivindicações de movimentos populares, demonstrou sua preocupação e as normas programáticas de direito à moradia passaram a ser adequadas em políticas públicas e programas habitacionais executáveis, como por exemplo: a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa Minha Casa, Minha Vida, etc.

⁷ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. São Paulo, Malheiros Editores, 1998, págs. 81 e 82.

1.3 – Políticas Públicas

Como vimos, embora exista amparo constitucional para o direito à moradia, este apenas será materializado através de políticas públicas específicas, com programas habitacionais que possam determinar os recursos públicos que serão utilizados para a execução dos programas.

Para a construção de uma política pública, é preciso definir o objetivo, os programas que serão desenvolvidos e as metas a serem alcançadas, linhas de ação a serem aplicadas para resolver a questão, nesta elaboração está envolvida também a viabilidade orçamentária, técnica, de material e de pessoas. Estas políticas se desenvolvem em grande maioria, através de indicadores que apontam para o gestor uma necessidade de agir, e se transformam em uma agenda governamental. Em outra definição, a política pública segue a conversão de estatísticas em informação relevante para o problema, a análise das preferências dos atores, e a ação baseada no conhecimento adquirido.

Para facilitar a elaboração de propostas, o responsável pela preparação da política pública, os gestores e seu quadro de pessoas, deve se reunir com os atores envolvidos no contexto no qual ela será implantada e pedir a eles que apontem a melhor forma de proceder. Também deve ser definido um caminho alternativo, caso a forma apontada antes seja inviável.

Este processo significa a participação social na elaboração de programas de governo, exercício de democracia, a gestão democrática, e proporcionará à autoridade uma série de opiniões que poderão servir como base para apontar o caminho desejado pelos segmentos sociais, auxiliando na escolha e contribuindo com a legitimidade da proposta.

Não obstante, uma política pública poderá ainda ser desenvolvida em parceria com outros entes públicos ou particulares, ou com o envolvimento de todos em uma mesma política.

Portanto, podemos definir políticas públicas como conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

1.3.1 - A gestão pública e a nova política habitacional no Brasil a partir de 2003

O novo papel do Estado Brasileiro iniciado no governo do presidente Lula tinha como missão, que ainda continua a ser cumprida pela sucessora presidenta Dilma, de pagar uma dívida social com os brasileiros em condições de vulnerabilidade social, e com os que não possuíam e não adquiriram a moradia própria. A missão, transformar a sociedade, dar dignidade e condições de obter a moradia própria, uma transformação do Estado. Para uma gestão e desenvolvimento das políticas habitacionais, os atores envolvidos, servidores, gestores e sociedade civil, dentro de um plano de ação do gestor devem ponderar a quebra de paradigma, a capacitação dos servidores e inclusão da na agenda política, a moradia digna.

“A política habitacional é um dos campos mais complexos do planejamento governamental. Implica estimar a demanda presente e futura, controlar os problemas físicos da produção, regular a oferta e a procura, e assegurar preço final que a população possa pagar. Mudanças na estrutura social (demografia, composição etária, renda, mobilidade geográfica etc.) desafiam o planejador. Essa complexidade também se reflete na multiplicidade de atores envolvidos na promoção da moradia: governos (municipais, estaduais e federal), empresários, bancos, movimento sociais, “sem-tetos” e moradores em construções sub-humanas. O mesmo ocorre quanto à diversidade da clientela e suas necessidades singulares: classe média, “sem-teto”, moradores em favelas, cortiço, áreas de risco, áreas de mananciais, comunidades quilombolas e indígenas. Cada situação requer o desenho de política específica: moradia para classe média,

regularização fundiária, urbanização de favelas, remoção de áreas de risco, atuação em áreas centrais (cortiços e “vazios” urbanos), produção habitacional (mutirão associativo e produção empresarial), aluguel social, atuação em área de proteção ambiental e atendimento às comunidades com cultura e costumes próprios (quilombolas e indígenas). Em função dessa enorme complexidade, algumas correntes de pensamento defendem que o Estado tem papel central na promoção do bem-estar dos mais pobres. A “habitação social” atuaria como mecanismo de distribuição indireta da renda”⁸

Neste contexto, o Governo Federal identificou as necessidades do setor. A carência habitacional impressionava mais de sete milhões de famílias sem moradias, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infraestrutura básica.⁹

Uma das conquistas mais importantes do governo Lula foi a formulação de um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação com a ajuda do Conselho das Cidades e do Conselho Curador do FGTS. No entanto essa façanha é desconhecida até mesmo pela maioria dos parlamentares petistas além de grande parte do governo¹⁰.

A primeira política nacional de habitação foi criada em 1946, com a Fundação da Casa Popular, e ficou restrita em alguns Estados em razão da falta de recursos e das dificuldades de financiamento, sendo produzidas poucas unidades habitacionais.

Em 1964, com o Banco Nacional de Habitação (BNH), o modelo de política habitacional deixou marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional, como a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos, a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou

⁸ FAGNANI Eduardo. <http://dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbete/214>

⁹ Cadernos MCidades – Habitação, novembro de 2004. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/1b1882915d26795d5df76155fed2fd5f.pdf>

¹⁰ MARICATO, Erminia. A Nova Política Habitacional de Habitação. Disponível em http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapolitichab.pdf

principalmente em nível regional, a partir de critérios definidos centralmente, e a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central. Alguns ajustes foram necessários durante o período em que esteve em funcionamento ao BNH, contudo, devido a crise no sistema financeiro de habitação, o banco foi extinto em 1986, e suas operações encaminhadas para a Caixa Econômica Federal. Além da crise no sistema financeiro habitacional, a grande centralização da demanda dificultava as operações regionais, e não atingiu a camada mais pobre da população.

Em março de 1987, o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, no qual estava incorporada a questão habitacional, é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que incorpora a Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional.

Como mencionado alhures, em 1988, com a promulgação da Constituição vigente, os demais entes da federação passam a ser responsáveis pela questão habitacional no país. É um momento de descentralização proposta para sanar as dificuldades apresentadas até então. Dentro do processo de descentralização se estabelece uma redefinição de competências, passando a ser atribuída dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação,

“Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda”¹¹.

Este modelo pretendia auferir maior autonomia para os Estados e Municípios, contudo, a utilização de recursos do FGTS não foi suficiente, uma vez que não havia montante necessário para financiar todos os programas, ficando os mesmos na dependência de disponibilidades financeiras a fundo perdido de recursos da União.

¹¹ Cadernos MCidades – Habitação, novembro de 2004. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/127/titulo/Cadernos+MCidades+4+-+Politica+Nacional+de+Habitacao>

Como possibilidade de executar programas no setor habitacional, os Estados e Municípios iniciaram programas locais e autofinanciamento.

Em 1994, o governo Federal colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior e lança os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). No entanto, o montante de investimentos realizados ficou aquém das expectativas, como consequência do contingenciamento de recursos imposto pelo Plano Real. Em 1995 é realizada uma reforma no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Embora tenha mostrado, de início, intenções reformadoras, a ação da SEPURB caracterizou-se por uma retração do setor institucional ¹².

Como sabemos, neste período havia um governo neoliberal que pensava em reduzir o tamanho do Estado, houve uma redução dos quadros técnicos e uma perda de capacidade de formulação, desarticulação institucional. As áreas da habitação e do desenvolvimento urbano permaneceram sem contar com recursos financeiros expressivos e sem capacidade institucional de gestão, no plano federal. Sofremos restrição ao financiamento do setor público para a realização de empréstimos habitacionais, tanto pelo aporte de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), quanto pelo impedimento da utilização dos recursos FGTS.

Este cenário propiciou a ampliação das condições de autonomia e de iniciativa locais (estaduais ou municipais) na definição de agendas e implementação de políticas, mas restringiu o acesso a recursos, que permaneceu centralizado. Em meados dos anos 80 iniciamos uma descentralização e municipalização das políticas habitacionais, porém, esta descentralização ocorre devido à ineficiência da gestão do governo federal na área habitacional, por esta razão, os municípios também não realizam as ações necessárias para os avanços no setor.

Desde a extinção do BNH, em 1986, o governo federal se ausentou da formulação de uma política que fosse além de programas isolados que sofriam mudanças constantes. Nas décadas de baixo crescimento

¹² Idem

econômico e falta de política habitacional e urbana, 1980, 1990 e início da década de 2000 as favelas apresentaram um crescimento explosivo. Em 2000 e 2002 praticamente 60% dos recursos sob gestão federal foram destinados às famílias que ganhavam mais de 5 s. m. que representam 8% do déficit habitacional ¹³.

Havia uma desarticulação institucional, que permaneceu até o ano de 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação. Até então, nunca antes na história do país, a habitação fora pensada como nos dias atuais. O que se presenciava era a construção de moradias em locais afastados, sem qualquer infraestrutura urbana, uma verdadeira segregação. Não havia a participação da população na elaboração das políticas públicas, tampouco na gestão.

A situação das cidades brasileiras em 2003, especialmente nos grandes centros, era expressa pela irregularidade fundiária urbana, pelo baixo dinamismo no mercado habitacional, pela deficiência na cobertura dos serviços de saneamento, pela degradação ambiental, pela baixa mobilidade ocasionada por trânsito caótico e por deficiente transporte público, assim como pela concentração das classes de menor poder aquisitivo em favelas e em outros assentamentos humanos precários localizados em áreas de risco ou nas periferias das grandes cidades. A desigualdade socioterritorial, a fragilidade institucional dos municípios para a gestão do território, a desarticulação interfederativa para a atuação nas regiões metropolitanas e nos aglomerados urbanos e a falta de instâncias democráticas para a gestão das cidades foram as marcas das últimas décadas. No contexto federal, a ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano que integrasse as políticas setoriais de Habitação, Saneamento, Transporte, Mobilidade, Planejamento e Gestão Urbana e de uma política de financiamento sustentável de longo prazo para o setor contribuíram para o recrudescimento deste quadro. Com relação ao saneamento, em 2002, 10,7% dos domicílios urbanos não tinham acesso ao sistema de abastecimento de água potável por rede geral com canalização interna e 23,4% não dispunham de redes coletoras de esgotos sanitários ou de fossas sépticas. Verificava-se, também, a inexistência de um marco legal que orientasse as ações do setor. Ademais, os investimentos federais em saneamento se davam de forma descontínua, alternando-se períodos de escassez de recursos com outros nos quais se revelava uma aparente, porém pouco duradoura, tendência de priorização do setor. Na habitação, o déficit habitacional era de 7,2 milhões de domicílios, número que correspondia a mais de 16% do total de domicílios existentes no País, segundo a Fundação João Pinheiro (2000). Dados do IBGE, em pesquisa divulgada em 2003 sobre

¹³ MARICATO, Erminia. A Nova Política Habitacional de Habitação. Disponível em http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapolitichab.pdf

imóveis vazios, indicavam a existência de quase cinco milhões de imóveis urbanos vagos, a maioria situada em áreas consolidadas e centrais de grandes cidades como São Paulo (420 mil domicílios urbanos vagos), Rio de Janeiro (mais de 220 mil imóveis), Salvador e Belo Horizonte (cerca de 80 mil imóveis vazios cada uma), entre outras. Além disso, 35,3% do total de domicílios urbanos eram considerados inadequados, ou seja, apresentavam ao menos uma das seguintes características: inadequação fundiária, ausência de banheiro, carência de infraestrutura, adensamento excessivo ou cobertura inadequada. Em relação ao quadro institucional dos governos subnacionais, de acordo com a Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic/IBGE), de 2004, apenas 42% dos municípios possuíam órgão específico para a implementação da política habitacional, 14% tinham conselhos municipais de Habitação e apenas 8%, fundos municipais de Habitação ¹⁴.

As questões habitacionais tornam-se prioridades na agenda política, e inserem os movimentos populares e toda a sociedade no debate, através de Conferências em diversos níveis de governo, o que resulta na criação do Conselho das Cidades para auxiliar a gestão e o governo federal na elaboração de propostas. A habitação estava inserida em plano de desenvolvimento urbano, ganhando um novo conceito para o debate.

A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade. Dentro de um modelo participativo e democrático que reconhece a participação nas políticas públicas como direito dos cidadãos, o Ministério, em 2003, articulou a realização das Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contou com a participação de amplos segmentos da população, em cerca de 3.400 municípios. Nessas Conferências foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando a elaboração das políticas a serem adotadas pelo Ministério das Cidades. Em outubro de 2003 foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, da qual resultou a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. Todas as ações que se pretende implementar no Ministério são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e

¹⁴Disponível em: https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro5/5.6_Gestao_das_cidades.pdf

Transporte e Mobilidade Urbana onde são apresentadas para discussão e deliberação ações que se pretende implementar no Ministério. Como fruto desse processo é aqui apresentada a proposta da nova Política Nacional de Habitação, incorporando o conjunto de recomendações consensuadas em suas linhas gerais, no Conselho das Cidades, em especial no Comitê Técnico de Habitação. O Conselho das Cidades fará sua apreciação final em dezembro próximo. O documento se inicia com uma síntese do diagnóstico da questão habitacional no País, no qual são apontados os principais problemas existentes e as distorções do modelo institucional e financeiro em vigor, cuja análise serviu de suporte à elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) que vem a seguir. Nela são expostos os princípios, os objetivos gerais e as diretrizes que a orientam, bem como a descrição de seus componentes e instrumentos, além de estratégias para viabilizar a meta principal da política que é promover as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda. Em seguida é detalhado o Sistema Nacional de Habitação (SNH) que se constitui no desenho institucional da Política. O novo sistema terá que ser implantado progressivamente uma vez que depende da adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios e da aprovação do marco regulatório que o sustenta. Ao mesmo tempo é necessário que se realizem ações concretas que resultem na mudança do quadro atual na direção do que propõe a nova Política. São ações que podem se viabilizar com as mudanças pontuais já em curso, e que já interferem na realidade ¹⁵.

Os desafios para a nova gestão eram combater o déficit habitacional no país, corrigir os erros de estrutura no setor de financiamento habitacional (modelo financeiro e imobiliário), ampliar a capacitação e distribuição de recursos para o setor, articular as ações e criar condições para os Estados e Municípios terem acesso aos programas e recursos do governo federal, capacitar pessoas e gestores para executar um programa habitacional, e ainda, elaborar uma política pública para sanar as questões fundiárias de assentamentos precários, irregulares e clandestinos. Era necessário ainda aumentar os investimentos no setor, e repensar o planejamento urbano, a gestão do solo e a regulação urbanística, estiveram muito mais voltados para o mercado das classes médias e interesses dos médios e grandes empreendedores, do que para o mercado de baixa renda, o que contribuiu para o processo de segregação urbana e a exclusão territorial da população de baixa renda.

¹⁵Cadernos MCidades – Habitação, novembro de 2004. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/127/titulo/Cadernos+MCidades+4+-+Politica+Nacional+de+Habitaao>

Conhecedores das necessidades e de indicadores que apontavam a falta de gestão no setor habitacional, foi elaborada a Política Nacional de Habitação, que contou com um conjunto de instrumentos pelos quais se viabilizaram a sua implementação, o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação.

Posteriormente com a publicação da Lei nº 11.124/2005 – que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e instituído o Conselho Gestor do FNHIS – primeiro PL de iniciativa popular que aguardou quase 13 anos para ser aprovado no Congresso Nacional, em 2005.

Com este novo modelo de Estado, desempenhado seu papel, e em consonância com a Constituição o governo iniciou a inclusão social, a gestão participativa e democrática, promovendo as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda.

A Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. A elaboração e implementação da Política Nacional da Habitação obedecem a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. A Política Fundiária tem um papel estratégico na implantação da Política Nacional de Habitação, cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos Municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais. É elemento básico dessa política a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda a terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional ¹⁶.

¹⁶ Idem

Imperioso mencionar que a política habitacional implementada em um governo pós-neoliberal, dentro de um Estado capitalista, precisava regular o mercado imobiliário para criar condições para que a oferta do financiamento habitacional atingisse a população de baixa renda. Para dar prioridade às faixas mais baixas de renda na aplicação dos recursos sob a gestão federal seria necessário ampliar o mercado privado de modo a atender à classe média.

O governo federal tomou duas medidas principais para ampliar o mercado: enviou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei com a finalidade de dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado bastante frágil em função da alta inadimplência. A lei 10.391, aprovada em 2004, foi iniciativa do Ministério da Cidades, do Ministério da Fazenda e de empresários ligados ao financiamento, construção e comercialização da moradia de mercado. A segunda medida tomada para ampliar o mercado privado foi a resolução n.3259 aprovada pelo Conselho Monetário Nacional que tornou desvantajosa para os bancos, a retenção de recursos da poupança privada, no Banco Central. Contrariando a absurda condição vigente nos últimos anos, parte dos recursos de poupança está sendo investido em atividade produtiva, obrigatoriamente. Como pode ser constatado facilmente, o desempenho do mercado imobiliário tem crescido continuamente com a implementação dessas medidas¹⁷.

Diante de todas as ações e precauções que eram adotadas pela gestão pública no âmbito federal para a execução de uma nova Política Nacional de Habitação, era necessário encontrar um programa para concretizá-la.

Havia um cenário de crise econômica mundial, e para que o Brasil não fosse prejudicado por esta crise, bem como com a finalidade de reduzir o déficit habitacional diagnosticado, em um ato de gestão, através das ações governamentais estruturadas capazes de arrefecer os impactos da crise mundial na economia brasileira, de forma a promover condições para retomada do processo de crescimento econômico, a geração de empregos e renda e a redução do déficit habitacional, pela ampliação das condições de acesso a moradia às famílias de baixa renda, foi, em 26 de março de 2009, publicada no Diário Oficial da União a Medida Provisória 459/2009, que posteriormente, seria

¹⁷ MARICATO, Erminia. A Nova Política Habitacional de Habitação. Disponível em http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapolitichab.pdf.> acessado em

transformada na Lei 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, uma marca do governo federal.

1.3.2 - O advento da Lei nº 11.977/2009 – Programa Minha Casa Minha Vida

Entre 2007 e 2010, houve maior articulação entre a política econômica e a política habitacional. Destaca-se a decisão da área econômica de ampliar a capacidade de endividamento de Estados e municípios para a contratação de operações de crédito voltadas à habitação popular. Da mesma forma, foram adotadas medidas de desoneração tributária, que estimularam o setor da construção civil. Essas medidas foram fundamentais para viabilizar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC Habitação, lançado em 2007, veio reforçar os instrumentos de política habitacional. Como medida anticíclica visando a enfrentar a crise financeira internacional de 2008, foi lançado o programa “Minha Casa, Minha Vida”. Houve inequívoco aumento do patamar de investimentos no setor. Todavia, mais uma vez, parcela reduzida desse montante foi destinada aos extratos de menor renda.

Finalmente, o governo da presidenta Dilma Rousseff, iniciado em 2011, segue os rumos trilhados pelo antecessor.

Em suma, o Brasil nunca contou com efetiva Política Nacional de Habitação Popular que fosse portadora de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais e crônicos agravados desde meados do século passado. O ponto em comum da experiência da ditadura militar e dos governos democráticos (1985-2012) é que as sucessivas políticas se mostraram inacessíveis às famílias situadas nas classes de rendimento mensal familiar *per capita* inferior ou igual a três salários mínimos. A gravidade dessa constatação é evidente se considerarmos que mais de 80% das famílias brasileiras auferem rendimento mensal familiar *per capita* igual ou abaixo de três salários mínimos. Da mesma forma, note-se que 84% do *déficit* habitacional existente no país diz respeito às famílias situadas nessa faixa de rendimento. Essa crônica

incapacidade é percebida pela ausência de arranjo institucional baseado na cooperação entre esferas de governo e pela reduzida utilização de recursos subsidiados dos três níveis de governo. Prevaleceu - e ainda prevalece - o uso de fontes de financiamento presididas pela lógica do retorno financeiro.

O direito de moradia, direito fundamental e social, previsto em uma norma programática poderia agora ser efetivado através de uma ação positiva do Estado. Com a recém-criada Política Nacional de Habitação, e todos os seus instrumentos de viabilização, sendo o seu ápice, a criação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMVMV, que previu ainda a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas criando novas ferramentas para tanto, e ainda, determinou outras providências necessárias para a adequação do programa. Além da construção das unidades habitacionais propriamente ditas (Minha Casa, Minha Vida), fazem parte desse eixo as áreas de Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Urbanização de Assentamentos Precários.

O programa tem como meta reduzir o déficit habitacional, um dos problemas mais crônicos do país. No ano de 2010, primeiro ano de atividade do PMCMV, a meta era a contratação de um milhão de novas unidades habitacionais, o que fora alcançado. Com o sucesso do programa, foi lançado o MCMV 2, segunda fase do programa (2011-2014), com a meta atingida de construir dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% voltadas para famílias de baixa renda. O programa, na área urbana, é dividido por 3 faixas de renda mensal: até R\$ 1.600 (faixa 1), até R\$ 3.100 (faixa 2) e até R\$ 5 mil (faixa 3). Na área rural, as faixas de renda são anuais: até R\$ 15 mil (1), até R\$ 30 mil (2) e até R\$ 60 mil (3).

Para fomentar a participação da sociedade nos programas, uma vez que esta era uma das principais reivindicações dos movimentos populares, o governo criou o PMCMV – Entidades. O objetivo é tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos.

O programa, ligado à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, é dirigido a famílias de renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.600,00 e estimula o cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais.

O processo de escolha das famílias deve ser transparente, sendo obrigatória a publicização dos critérios de seleção nos meios de comunicação do Município. Para participar do Programa, a entidade precisa estar previamente habilitada pelo Ministério das Cidades e a proposta deve ser selecionada, após a análise e aprovação dos projetos pela CAIXA.

Esta é uma das modalidades do programa para a chamada faixa 1, que ao todo tem à disposição 5 modalidades¹⁸:

Modalidades

Empresas – atende famílias com renda mensal de até R\$ 1.600, por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Nessa modalidade, a maior parte do subsídio é da União. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% da renda mensal, com prestação mínima de R\$ 25.

Entidades – para as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. O trabalho é feito por meio da produção, aquisição ou requalificação de imóveis já existentes. A União concede subsídio para a construção da unidade por meio de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma entidade. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% da renda mensal, com prestação mínima de R\$ 25.

Municípios com até 50 mil habitantes – atende às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 em municípios com população de até 50 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas das capitais estaduais. O subsídio é da União, sendo que o valor de contrapartida pode ou não ser cobrado do beneficiário.

FGTS – para atender às famílias com renda mensal até R\$ 5 mil por meio do financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Rural – modalidade destinada aos agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda anual bruta de até R\$ 15 mil, para o Grupo 1, de R\$ 15 mil a R\$ 30 mil para o Grupo 2 e de R\$ 30 mil a R\$ 60 mil para o grupo 3.

As famílias a serem beneficiadas pelo Programa são indicadas e selecionadas pelo município ou Governo do Estado/Distrito Federal, e os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas por venda com parcelamento. Para viabilizar a construção das unidades habitacionais foram aportados ao FAR - Fundo de Arrendamento

¹⁸Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/excluir-historico-nao-sera-migrado/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>

Residencial, recursos transferidos do OGU – Orçamento Geral da União, de acordo com a estimativa do déficit habitacional urbano para as famílias com renda até R\$ 1.600,00, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2008. Os recursos do MCMV são do orçamento do Ministério das Cidades repassados para a Caixa Econômica Federal, que é o agente operacional do programa. Para atender à Faixa 1, nas modalidades Empresas e Entidades, a Caixa e o Banco do Brasil analisam e aprovam a contratação dos projetos apresentados pelas construtoras, conforme as diretrizes definidas pelo Ministério das Cidades. A liberação dos recursos ocorre a cada medição de obra. Nas outras faixas de renda e modalidades, os recursos são repassados pelo ministério à Caixa para subsidiar os contratos de financiamento dos interessados na aquisição do imóvel tanto na área urbana como na rural. A contrapartida dos municípios é para a construção da infraestrutura externa, assim como alguns equipamentos públicos como escolas, postos de saúde e creches. Em alguns casos, ainda é fornecido o terreno para a construção das unidades.

Quanto as faixas 2 e 3 do programa, ele atende ao que se denomina mercado popular, com facilidades para o financiamento do imóvel ao público com a renda estipulada. O imóvel também recebe subsídios do governo, e alguns incentivos fiscais para a empresa. Este mercado alavancou a economia brasileira e gerou diversos empregos em todo o país. Anexamos ao final deste trabalho recortes que ajudam a compreender todo o impacto do programa.

Como dissemos inicialmente, o programa tem como meta fomentar a economia e o desenvolvimento do país além de contribuir para a redução do déficit habitacional.

Em entrevista no início deste ano, 2014, a presidenta Dilma afirmou que já haviam sido investidos mais de 200 bilhões de reais no maior programa habitacional já promovido pelo Brasil, foram mais de 1,5 milhões de moradias entregues, e mais 1,7 milhões contratadas até aquele período.¹⁹

Devido ao grande sucesso desta política pública, a Presidenta Dilma Rousseff anunciou o PMCMV 3, com o objetivo de construir mais 3 milhões de novas

¹⁹Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,investimento-no-minha-casa-chega-a-r-200-bi-diz-dilma,1123486>

moradias²⁰. “Dilma diz que nova meta do Minha Casa, Minha Vida é 3 milhões moradias”²¹

2 – O déficit habitacional no Brasil entre 2009 e 2012

Segundo as publicações da Fundação João Pinheiro²², que acompanha o déficit habitacional no Brasil, no ano de 2009, estimava-se o déficit habitacional correspondente a 5,998 milhões de domicílios, dos quais 5,089 milhões, ou 84,8%, localizados nas áreas urbanas. Do total do déficit habitacional em 2009, 37,0% localizava-se na região Sudeste, o que correspondia a 2,217 milhões de unidades.

O censo demográfico 2010 apontou um déficit habitacional de 6,490 milhões de unidades, o correspondente a 12,1% dos domicílios do país. A região Sudeste concentrou 38% do déficit habitacional do país, o que correspondia a 2,674 milhões de unidades, mais da metade (1,495 milhões) em São Paulo.

Para os anos de 2011 e 2012, os estudos ainda são preliminares, mas apontam queda no déficit habitacional. Os primeiros resultados mostram que o déficit habitacional, em 2011, correspondia a 5,889 milhões de domicílios, o que representa 9,5% dos domicílios particulares permanentes e improvisados. Em 2012 esse número caiu para 5,792 milhões, o equivalente a 9,1%. Dentre as regiões com o maior déficit habitacional absoluto destacam-se novamente a Sudeste e a Nordeste com, respectivamente, 2,184 e 1,961 milhões de moradias em 2011 e 2,356 e 1,791 milhões em 2012.

Na comparação do déficit no período de 2007-2012, apresentado pela Fundação, a análise inicial dos resultados aponta uma tendência de queda no déficit

²⁰ Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,meta-inicial-do-minha-casa-minha-vida-3-e-de-3-mi-de-moradias-diz-dilma,1506071>

Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1465473-dilma-promete-3-milhoes-de-casas-em-3-etapa-do-minha-casa-minha-vida.shtml>

²¹ Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-06/Dilma%20diz%20que%20nova%20meta%20do%20Minha%20Casa,%20Minha%20Vida%20%C3%A9%203%20mill%C3%B5es%20moradias>

²² Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>

habitacional total para o Brasil no período 2007-2012. O déficit passou de 6,102 milhões de unidades em 2007 para 5,792 milhões em 2012. Durante o período, apenas o ano de 2009 apresentou uma ligeira alta em termos absolutos (6,143 milhões de unidades) em relação a 2007 (tab. 3). Em termos relativos o déficit habitacional apresentou uma queda consistente de 2007 a 2012, passando de 10,8% dos domicílios particulares permanentes e improvisados em 2007 para 9,1% em 2012.

A análise do déficit é um estudo anual sobre o setor habitacional no país e a evolução de seus indicadores, considerando a falta ou inadequação do estoque urbano de moradias no Brasil, para unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas. É desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID.

Em novembro de 2013, o IPEA apresentou uma pesquisa que também apresentava a redução do déficit habitacional no Brasil. “Estudo aponta redução no déficit habitacional no país. Os dados mostram que o déficit de 10% do total dos domicílios brasileiros registrados em 2007 caiu para 8,53% em 2012”²³.

2.1 - O déficit habitacional do município de Louveira – análise do PLHIS preliminar /Censo 2010

Quando da elaboração do Plano Diretor do município em 2006 (Lei 1845/2006²⁴), na fundamentação técnica apresentada na Lei, era apontado, à época, um déficit de política no setor habitacional e a falta de investimentos, como consequência, o surgimento de assentamentos irregulares e clandestinos, sobretudo, de “baixo padrão”, totalizando naquele ano 25, doze em áreas particulares e doze em área públicas, e um,

²³ Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656

²⁴ Consulta no site da Câmara de Louveira
<http://www.portalcamaralouveira.com.br:8180/portal/legislacao>

em vielas da marginal do córrego²⁵. Com base no cadastro habitacional da prefeitura, utilizado para a elaboração da fundamentação da lei, foi apontado ainda que: “Apesar do número de loteamentos, Louveira apresenta um déficit habitacional de cerca de 30% baseado no cadastro habitacional do município para a população que tem uma renda de até 5 salários mínimos, que registra 2202 famílias. (...) e se a demanda habitacional não for suprida este número crescerá para 2828 unidades habitacionais nos próximos 10 anos.”

Daquele ano para cá, pouco ou nada se avançou em termos de política habitacional ou mesmo de diagnóstico do setor. A seguir um resumo da produção habitacional no município através de ofertas públicas, com o ano de sua implantação, órgão que produziu e o número de casas/lotes oferecidos²⁶.

Sem data - Jardim 21 de Março (Cohab-Bandeiantes) 71casas
1992 – Sagrado Coração de Jesus (CDHU) 157 casas
1999 - Popular I – Parque Brasil (CAESP – Associação Casa Esperança)147 lotes
2000 - Popular II – Parque dos Estados (CAESP – Associação Casa Esperança) 226 lotes
2001 - Terra da Uva (CAESP – Associação Casa Esperança) 84 casas
2003 - Jardim Amazonas (Prefeitura Municipal) 65 lotes
2012 - Popular III – Vassoural (Prefeitura Municipal) 221 casas

Com estas informações podemos concluir que a gestão pouco fez para suprir a falta de moradias no município, sobretudo entre os anos de 2003 a 2012, época em que sofreu também um forte crescimento populacional.

O município de Louveira iniciou no ano de 2013 a elaboração do Plano Local de habitação de Interesse Social, que em síntese, é um plano diretor da área habitacional, e que possibilita diagnosticar a realidade das necessidades habitacionais e projetar as demandas futuras, além de ser uma das obrigações dos municípios para receberem recursos do governo federal.

²⁵ Consulta no site da Câmara de Louveira
<http://www.portalcamaralouveira.com.br:8180/portal/legislacao>
<http://louveira.sp.gov.br/PDFs/parte%206.pdf>

²⁶ http://louveira.sp.gov.br/site/painel/dbarquivos/dbanexos/Apresentacao_06-05-2014_V2.pdf e

Consulta no site da Câmara de Louveira <http://www.portalcamaralouveira.com.br:8180/portal/legislacao>

Seu resultado final ainda não foi apresentado, contudo, da análise dos dados das apresentações disponibilizadas no site da Prefeitura de Louveira²⁷, podemos verificar que há uma alta demanda para atender a falta de moradia no município, conforme fora diagnosticado em 2006.

Com cerca de pouco mais de 11 mil domicílios, 50% destes imóveis não estão ocupados pelos proprietários, ou seja, são alugados ou cedidos, de acordo com o levantamento apresentado.

Se considerarmos a média de 4 habitantes por domicílio como apresentado pelos realizadores do PLHIS-Louveira e Censo 2010, temos que cerca da metade da população, reside em casas de aluguel (4.131 domicílios) com valores elevados, ou em cessão de imóvel (1.017 domicílios), em menor escala.

Desta forma, detectamos com clareza a real necessidade de se construir uma política habitacional local integrada à política nacional, que poderá atender as três faixas do PMCMV, ou por outro prisma, atender as famílias que ganham até 10 salários mínimos. Há a necessidade de se produzir habitação de interesse social e de mercado popular.

O percentual total de habitantes com renda de até 3 salários mínimos atinge 87,68%. Os dados apresentados pela Prefeitura estão fundamentados no Censo 2010 – IBGE.

Com estes números, podemos concluir também que não há distribuição de renda no município.

2.2 - Da necessidade de gestão para combater o déficit habitacional do município de Louveira

O município de Louveira/SP, região sudeste do país, apresenta um contracenso quando comparamos os números de sua arrecadação e PIB per capita com o déficit

²⁷ http://louveira.sp.gov.br/site/painel/dbarquivos/dbanexos/Apresentacao_06-05-2014_V2.pdf

habitacional no município, e ainda com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. No ranking deste índice, dentre todos os municípios brasileiros, ocupa o 157º lugar, com 0.777, embora considerado alto, está abaixo da média do Estado de São Paulo, com 0.783. Em relação aos 645 outros municípios de São Paulo, Louveira ocupa a 80ª posição, estando bem atrás das cidades vizinhas de Vinhedo e Jundiaí²⁸.

Para entendermos melhor o que se pretende demonstrar, Louveira possui o segundo PIB per capita do país, chegou a R\$ 287,6 mil²⁹. O orçamento municipal de 2014 foi previsto em R\$ 386,8 milhões³⁰.

Sua população segundo o Censo de 2010 era de 37.1255 habitantes, com estimativa para o ano de 2013 de 41.700 habitantes³¹.

A política municipal de habitação de Louveira não acompanhou os avanços da legislação e programas do governo federal, e embora o município tivesse aderido ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS³², até o ano de 2013 não havia apresentado o Plano Local de Habitação – PLHIS, que em razão do atraso e da necessidade de se planejar a política habitacional do município, foi contratado naquele mesmo ano. Em que pese a elaboração obrigatória do Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes, o município apenas conseguiu concluir o seu no ano de 2013, com a aprovação da lei nº 2.331, de 13 de dezembro de 2013, uma vez que o plano anterior, mencionado alhures, foi contestado judicialmente e não produzia mais efeitos no município³³, fator este que também afetava a questão habitacional. E embora

²⁸ Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>

²⁹ Disponível em <http://economia.terra.com.br/ibge-presidente-kennedy-no-es-lidera-ranking-do-pib-per-capita-do-pais,4912b9fb31003410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>

³⁰ Disponível em <http://www.portalcamaralouveira.com.br:8180/portal/img/audiencia-apresenta-orcamento-de-louveira-para-2014/>

³¹ Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=352730&search=sao-paulo|louveira>

³² Consulta da situação do município no SNHIS, disponível em https://www.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site

³³ Consulta da decisão disponível em [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/Jurisprudencia/juris_urbanismo/TJSP-Ap-0011509-76-2009-8-26-0659-\(jun-12\)_Louveira.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/Jurisprudencia/juris_urbanismo/TJSP-Ap-0011509-76-2009-8-26-0659-(jun-12)_Louveira.pdf)

o PMCMV tenha sido lançado em 2009, o município apenas o aderiu em 08/11/2013³⁴, conforme extrato fornecido pelo endereço eletrônico do Ministério das Cidades.

Esta carência de políticas habitacionais e investimentos no setor nestes anos representam a falta de uma gestão pública comprometida, sem nenhum compromisso de erradicar a pobreza, de reduzir desigualdades e assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais.

Constatamos que há a necessidade de se produzir novas moradias na cidade de Louveira, e isto não significa uma responsabilidade única e exclusiva do poder público. Sua única e exclusiva responsabilidade corresponde à elaboração de política habitacional local, em sintonia com a política nacional, e a construção de um bom planejamento urbano local.

Vale ressaltar que, a gestão deve criar condições para que o mercado da construção civil possa atuar e atender a parcela da população que necessita adquirir o imóvel próprio para melhorar suas condições sociais, e contribuir para a economia e desenvolvimento social local e do país.

Para tanto, o governo municipal e gestores contam com diversas ferramentas ao seu alcance, além das que podem desenvolver através da administração municipal, capazes de reduzir o déficit habitacional do município. Esperamos que na atual gestão, após a assinatura do termo de adesão ao PMCMV, estes sejam apenas os primeiros passos.

O município possui todas as condições de estrutura e saúde financeira para atender a demanda habitacional, mas, somente com uma agenda governamental comprometida com a elaboração de políticas públicas habitacionais é que o direito social fundamental da moradia poderá ser concretizado para a população.

A par disso, é preciso ter em conta que o Estado, criação humana e instrumento de seres humanos, não é bom ou mau em si mesmo, mas será aquilo que forem as pessoas que o controlarem³⁵.

³⁴ Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/status_07.04.2014.pdf

³⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22.ed.São Paulo:Saraiva, 2001, pag.51.

Conclusão

Desde os primórdios a moradia é uma necessidade fundamental dos seres humanos, principalmente no que tange aos cidadãos de baixa renda. A inserção da moradia digna no rol de direitos sociais fundamentais consiste numa aspiração legítima de todo o indivíduo. Contudo, há um grande impasse sobre como interpretar tal direito, como implantá-lo e a quem compete materializá-lo? Ao que nos parece, o Estado deve implantar políticas públicas efetivas, com vasto empenho orçamentário e ações concretas inteiramente voltadas ao resgate de famílias de moradores de rua e de moradores em área de risco, ações voltadas àqueles que não têm condição de comprar um imóvel como proposto pelo mercado imobiliário, e para a erradicação de favelas. Deve-se planejar e propor programas para reduzir os custos do imóvel e facilitar o acesso de um direito. O direito de moradia previsto na Constituição Federal encontra-se nas chamadas normas programáticas. Tais normas necessitam de intervenções positivas do Estado, para que estes direitos sejam garantidos à sociedade de forma plena. Para que isto ocorra, deve haver uma integração tanto legislativa, no que tange a previsão normativa de direitos, quanto administrativa, o papel de executar os programas. Para isto, é necessária uma boa gestão pública, que garanta o direito de moradia, e que ao mesmo tempo, não implique em ilegalidades ou inconstitucionalidades passíveis de punição ao gestor público. Soluções e ferramentas para tanto já estão disponíveis.

Sem dúvidas o Brasil deu um grande salto nas políticas habitacionais após a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, e em poucos anos de criação do programa entregará 3 milhões de novas moradias para os brasileiros, em sua grande maioria, de baixa renda. O déficit habitacional ainda é um grande desafio para os gestores de todos os entes federativos, um dos problemas mais crônicos do país, e um direito social, que deve ser garantido para o indivíduo, seja através da entrega de novas moradias, seja na criação de condições para que todos tenham acesso à esse direito. Uma moradia é sinônimo de cidadania, de dignidade, de melhoria social, de desenvolvimento econômico, de uma sociedade justa e fraterna, contribuindo para o crescimento e fortalecimento de uma Nação, e os esforços para atingirmos esse fim não devem ser medidos.

Referências bibliográficas

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito Constitucional. Malheiros editores*

CF/88. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Cadernos MCidades – Habitação, novembro de 2004. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/1b1882915d26795d5df76155fed2fd5f.pdf>

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2001, pag.51.

FAGNANI Eduardo. <http://dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbete/214>

GOTTI, Alessandra. *Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação a aferição de resultados*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MARICATO, Erminia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=17486&chPlc=17486&pIdPlc=&app=salanoticias>

_____. *A Nova Política Habitacional de habitação*.

http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticahab.pdf

Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm

MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo, Malheiros Editores, 1998.

