



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Sandro Marino Duarte

Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

D812d Duarte, Sandro Marino.

Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do programa Minha Casa, Minha Vida / Sandro Marino Duarte. – 2011.

223 f.

Orientador: Ângela Moulin Simões Penalva Santos.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Habitação - Teses. 2. Direito à moradia - Teses. 3. Políticas públicas – Teses. I. Santos, Ângela Moulin Simões Penalva, 1956- . II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 333.32

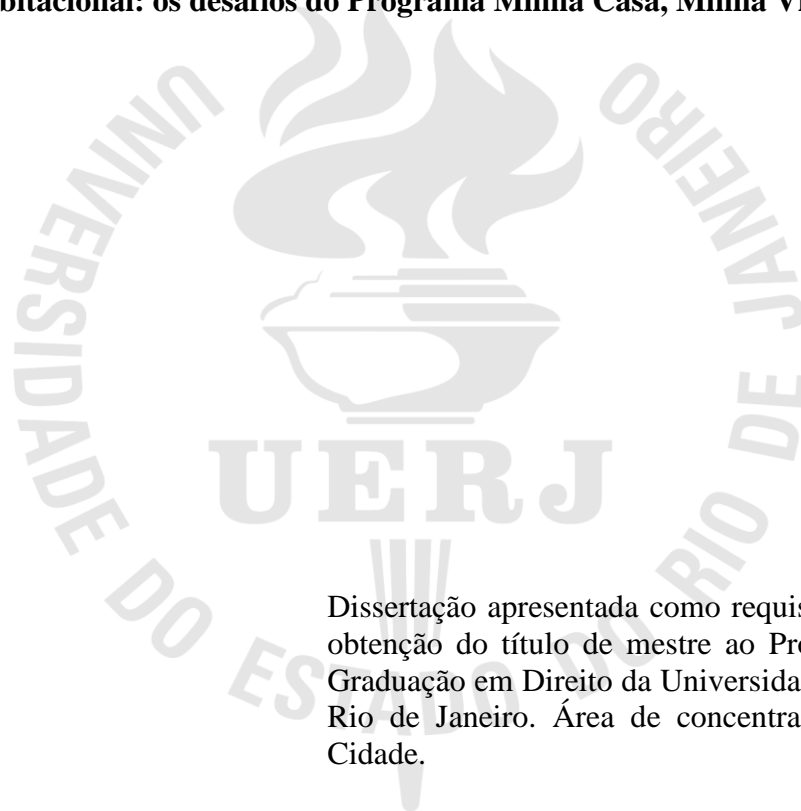
Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Sandro Marino Duarte

Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Angela Moulin Simões Penalva Santos

Rio de Janeiro

2011

Sandro Marino Duarte

Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovado em 15 de setembro de 2011.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Angela Moulin Simões Penalva Santos (Orientadora)
Faculdade de Direito da UERJ

Prof. Dr. Vicente de Paulo Barretto
Faculdade de Direito da UERJ

Prof.^a Dr.^a Rose Compans
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo do IMB

Rio de Janeiro

2011

DEDICATÓRIA

A minha orientadora, Angela Moulin Simões Penalva Santos, pelo tempo e paciência despendidos e por sua orientação firme, sem a qual certamente não haveria como chegar aonde se chegou. Obrigado, professora!

AGRADECIMENTOS

Este trabalho certamente não seria possível sem a ajuda de pessoas que, mesmo diante de compromissos urgentes do dia a dia profissional e até mesmo havendo sofrido perdas que a maioria de nós sequer consegue imaginar, dispuseram-se a fornecer informações valiosas para o entendimento do tema aqui tratado. Foram eles: Ana Dieguez (Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro), Ana Maria dos Santos Gonçalves (Diretoria Municipal de Habitação de Silva Jardim), Angela Santos Bastos (Secretaria Municipal de Habitação de Silva Jardim), Elenildo Eduardo Corrêa (desabrigado - Petrópolis), João Orban (Secretaria Municipal de Habitação de Petrópolis), Luciano Roberto Cammarata e esposa (desabrigados – Petrópolis), Luiz Carlos da Silva Gomes (LC Incorporação), Octacílio Roberto Bertoldo (desabrigado – Petrópolis), Osmar Musse Félix (Solidum Engenharia), Oswaldo Alberto Filho e Marilsa Pulig Alberto (respectivamente, Secretaria de Saúde e Secretaria de Assistência Social de Petrópolis), Petrônio Policiano Garcia (Caixa Econômica Federal) e Rafael Rodrigues (MDL Realty).

É uma menção especial à Paula, da TV Alerj, bem como à equipe competente de profissionais daquele órgão de imprensa.

Agradeço a meus colegas da turma de 2009 no Mestrado em Direito da Cidade/UERJ, Ana Paula, Isabel, Mariana, Márcio, Monique, Victor e Vítor, pela troca de experiências e convivência amigável e agradável, que certamente deixará muitas saudades. Aos professores Emílio Dellasoppa, Marcos Alcino, Maurício Mota, Ricardo Falbo, Rosângela Gomes, Vânia Aieta e Vicente Barretto, em cuja convivência se experimentou a reflexividade imprescindível que muito ajudou no desempenho do presente estudo. Aos servidores da UERJ, sempre atenciosos, com destaque para o pessoal da Biblioteca.

À dona Eny, pelo tratamento carinhoso dispensado, sempre atenta junto à Sala dos Professores. Aos colegas da ALERJ Fernando, Anabella e Conchita.

É um agradecimento especial à Sônia Leitão, da Secretaria de Pós-Graduação em Direito da UERJ, sempre procurada, sempre presente e sempre eficiente: um grande abraço, Soninha!

RESUMO

DUARTE, Sandro Marino. *Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida*. 2011. 223 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

A presente dissertação tem por objetivo a análise do Programa Minha Casa, Minha Vida no sentido de verificar se o mesmo é passível de ser aplicado em municípios com características diversas, tornando-se um instrumento útil para esses entes federativos, combatendo o déficit habitacional urbano. Inicialmente, é desenvolvida uma abordagem sobre a moradia e o reconhecido direito a esta, que tem residência nas ideias de direitos fundamentais e direitos humanos, buscando definir sua utilização como instrumento para alcançar um status de dignidade humana. A questão do déficit habitacional, de longa data como objeto de políticas públicas em habitação no país, é também abordada, coligindo-se a teoria do direito à moradia com a realidade do referido déficit, utilizando-se como exemplo histórico a cidade do Rio de Janeiro e procurando abordar o porquê da dificuldade em solucionar a questão da moradia para a população de baixa renda, abordando também a natureza da propriedade imobiliária e a influência do setor imobiliário. Continua-se com a abordagem do programa em bases teórica e técnica, descendo-se após a alguma análise de sua legislação, sem esquecer das bases legislativas e programáticas que o antecederam e com ele relacionados. O trabalho finaliza com três estudos de caso nos Municípios de Silva Jardim, Petrópolis e Rio de Janeiro, onde, pelos dados coligidos, verifica-se que nem todos conseguem a contento implementar o programa em seu território, mormente para a faixa de menor renda, bem como que o programa não deixa de sofrer a influência do setor imobiliário, influência esta que pode acabar determinando para onde a cidade crescerá. Também se verifica que a efetiva atuação do poder público municipal é imprescindível para que o programa se torne um instrumento útil no território da cidade.

Palavras-chave: Habitação. Direito à Moradia. Déficit Habitacional. Programa Minha Casa, Minha Vida. Municípios.

ABSTRACT

This dissertation aims at the analysis of the Programme My Home, My Life in order to verify if the same could be applied in municipalities with different characteristics, becoming a useful tool for these federal entities, fighting the urban housing deficit. Initially, it developed an approach to housing and the recognized right to this, which has residence in the ideas of fundamental rights and human rights, seeking to define its use as an instrument to achieve a status of human dignity. The issue of housing deficit, long-standing as object of public policies in housing in the country, is also addressed, through collating-if the theory of the right to housing with the reality of that deficit, using as example the history of Rio de Janeiro and endeavouring to address why the difficulty in resolving the issue of housing for the low-income population, addressing also the nature of the estate and the influence of the real estate sector. Continue with the approach of the programme on technical and theoretical bases, down after some analysis of its legislation, without forgetting legislative and programmatic bases that the predecessors and related to it. The work concludes with three case studies in Silva Jardim, Petrópolis and Rio de Janeiro, where, by the data collected, it turns out that not all get satisfaction to implement the programme in its territory, particularly for the lower income, as well as the program does not cease to suffer the influence of the real estate sector, this influence that may end up determining where the city will grow. Also notes that the effective action of the municipal public power is essential for the program to become a useful instrument in the territory of the city.

Keywords: Housing. Right to Housing. Housing Deficit. Programme My House, My Life. Municipalities.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição do investimento de R\$ 34 bilhões.....	61
Tabela 2 – Distribuição percentual do déficit habitacional segundo faixa de renda familiar mensal - 2005.....	62
Tabela 3 – Diferenças entre a primeira e a segunda fase (principais indicadores).....	107
Tabela 4 – Indicadores Populacionais.....	119
Tabela 5 – Indicadores Sociais (porcentuais relativos ao número da população).....	119
Tabela 6 – Indicadores Geográfico e Demográfico.....	120
Tabela 7 – Indicadores Econômicos (valores em reais).....	120
Tabela 8 – Indicadores Político e Educacional.....	120
Tabela 9 – Estabelecimentos de Saúde.....	121
Tabela 10 – Estabelecimentos Empresariais e Pessoal Ocupado.....	121
Tabela 11 – Receitas Orçamentárias (valores em reais).....	121

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	A HABITAÇÃO E SUA CONSTRUÇÃO TEÓRICA: MORADIA E DIREITO FUNDAMENTAL	18
1.1	A “casa”: o espaço e a teoria	18
1.2	Os conceitos de direito fundamental e dignidade da pessoa humana	20
1.3	Direito à moradia e direitos humanos	26
2	O DIREITO À MORADIA, O DÉFICIT HABITACIONAL E A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA	31
2.1	O direito à moradia e sua elevação ao status de direito fundamental	31
2.2	A crise de moradia no Brasil: a cidade do Rio de Janeiro como referência	37
2.3	Moradia e população de baixa renda: por que se mostra tão difícil essa combinação?	43
2.4	Propriedade imobiliária e moradia: consequências de se confundirem ...	47
2.4.1	<u>Considerações gerais</u>	47
2.4.2	<u>A Moradia como valor pecuniário traduzido pela propriedade da unidade habitacional: alguns efeitos já conhecidos</u>	51
3	O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)	56
3.1	Diretrizes teóricas e delineamento técnico	56
3.2	Estrutura político-legislativa: cronologia das políticas públicas e legislações correlatas	71
3.2.1	<u>O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)</u>	72
3.2.2	<u>A criação do Ministério das Cidades e a Política Nacional de Habitação: a tentativa de adequação do PSH visando tornar mais efetiva sua aplicação</u>	74

3.2.3	<u>O surgimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)</u>	79
3.2.4	<u>O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)</u>	81
3.2.5	<u>O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB)</u>	83
3.2.6	<u>A legislação referente ao PMCMV</u>	88
4	ESTUDOS DE CASO	118
4.1	Considerações gerais	118
4.2	Municípios investigados	119
4.2.1	<u>Silva Jardim</u>	122
4.2.2.1	Características do município	122
4.2.1.1.1	Síntese histórica de sua criação e consolidação	122
4.2.1.1.2	Perfil populacional, econômico, político e geográfico	123
4.2.1.2	O PMCMV no município	124
4.2.2	<u>Petrópolis</u>	132
4.2.2.1	Características do município	134
4.2.2.1.1	Síntese histórica de sua criação e consolidação	134
4.2.2.1.2	Perfil populacional, econômico, político e geográfico	136
4.2.2.1.3	A geografia da área da cidade e problemas decorrentes	137
4.2.2.2	O PMCMV no município	141
4.2.2.3	O PMCMV e a doação de unidades: repercussões para o caso de Petrópolis ..	152
4.2.3	<u>Rio de Janeiro</u>	165
4.2.3.1	Características do município	166
4.2.3.1.1	Síntese histórica de sua criação e consolidação	166
4.2.3.1.2	Perfil populacional, econômico, político e geográfico	167
4.2.3.2	O PMCMV no município	169

5	CONCLUSÃO	186
	REFERÊNCIAS	193
	ANEXO A – legislação do Município do Rio de Janeiro ligada ao programa.	202
	ANEXO B - Mapas geográficos. Localização dos municípios utilizados nos estudos de caso no território do Estado do Rio de Janeiro	214
	ANEXO C - fotos e mapas políticos	217

INTRODUÇÃO

Todo povo tem na sua evolução, vista à distância, um certo “sentido”. Este se percebe não nos pormenores de sua história, mas no conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais que a constituem num largo período de tempo. Quem observa aquele conjunto, debastando-o do cipoal de incidentes secundários que o acompanham sempre e o fazem muitas vezes confuso e incompreensível, não deixará de perceber que ele se forma de uma linha mestra e ininterrupta de acontecimentos que se sucedem em ordem rigorosa, e dirigida sempre numa determinada orientação. É isto que se deve, antes de mais nada, procurar quando se aborda a análise da história de um povo, seja aliás qual for o momento ou o aspecto dela que interessa, porque todos os momentos e aspectos não são senão partes, por si só incompletas, de um todo que deve ser sempre o objetivo último do historiador, por mais particularista que seja. Tal indagação é tanto mais importante e essencial que é por ela que se define, tanto no tempo como no espaço, a individualidade da parcela da humanidade que interessa ao pesquisador: povo, país, nação, sociedade, seja qual for a designação apropriada no caso. É somente aí que ele encontrará aquela unidade que lhe permite destacar uma tal parcela humana para estudá-la à parte.

Caio Prado Júnior (*Formação do Brasil Contemporâneo* - 1961). Atualizada a gramática.

A questão habitacional no Brasil, mais uma vez, vem sendo motivo de uma política pública para produção e financiamento de unidades habitacionais destinadas a uma população enquadrada num conceito de “baixa renda”. Baseado em um déficit inicial de 7,2 milhões de unidades em todo o território nacional, o governo federal lançou, no dia 25 de março de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), destinado a atender à demanda por domicílios representada por uma fatia da população que, desde os tempos do extinto BNH (Banco Nacional da Habitação), não conseguia ser atendida em sua carência devido à ausência de um financiamento onde houvesse o aporte de subsídios públicos para tornar possível a aquisição da unidade habitacional, fator que possibilita surgir empreendimentos para a população que não tem condições de acesso a crédito imobiliário nos moldes em que o mercado o apresenta.

O programa se tornou logo um sucesso empresarial, constando das propagandas de imobiliárias e construtoras. Os entes federativos – União, estados e municípios -, bem como os empreendedores, representados pelas construtoras, juntos realizam o empreendimento, por vezes associados a entidades da sociedade civil, dependendo do local e da faixa de renda. A gestão é da Caixa Econômica Federal (CEF), que, dentre outros atos de gestão, analisa a viabilidade do empreendimento e o perfil do empreendedor quanto à sua regularidade fiscal e saúde da empresa.

O interesse daqueles que necessitam de moradia e sonham com a tão cobiçada “casa própria” também cedo se manifestou, pelas adesões de centenas de milhares de pessoas logo no primeiro ano do programa às linhas de financiamento onde conseguissem se encaixar, que,

como se verá ao longo do trabalho, variam entre zero a três, três a seis e seis a dez salários mínimos, levando-se em consideração os indexadores de sua primeira fase, ou até 1.600 reais, até 3.100 reais e até 5.000 reais, levando-se em consideração os indexadores de sua segunda fase.

Por outro lado, o sucesso político do programa desde seu início, figurando como uma iniciativa do governo federal, mas, também contando com o apoio logístico de governos estaduais e municipais em sua aplicação, tornou-o logo uma presença constante nas propagandas políticas das últimas eleições (2010), sendo sempre utilizado como exemplo de iniciativa governamental para suprir o que se reconhece como uma necessidade básica do cidadão: a moradia.

Tendo potencial para a organização das cidades, possibilitando a urbanização de áreas degradadas e de aglomerados subnormais, realocação de populações que ocupam áreas de risco e de proteção ambiental, bem como o almejado alcance da moradia digna mediante a concessão da já mencionada “casa própria”, o programa, em tese, principalmente para os municípios, seria um instrumento de grande valia no enfrentamento desses desafios, que praticamente todos têm em sua agenda.

Não há, porém, uniformidade entre os municípios brasileiros, pois não há uma cidade igual à outra. O desenho do programa é geral, conquanto guarde alguma previsão de diferenciação quanto a valores, como se verá adiante. Os municípios não têm essa sorte: população, mercado de terras para habitação, economia, geografia e outros pormenores divergem de território para território.

Assim, surgem as questões que buscam ser investigadas neste trabalho: poderão todos os municípios se adequar e encontrar utilidade no programa para enfrentar os desafios acima enumerados? Ou será que alguns, por suas características próprias, podem, mesmo dele precisando, não conseguir atender aos anseios de sua população em face de sua realidade socioespacial? E, ainda, será que há municípios em que o programa pode ser menos atraente do que, por exemplo, intervenções ligadas à regularização fundiária e melhoria da infraestrutura das habitações já existentes?

Da mesma forma, como melhor se exporá ao longo do trabalho, a demanda habitacional para a baixa renda brasileira se traduz, principalmente, naqueles que se situam na faixa compreendida entre zero e três salários mínimos.

Nessa parcela da população, segundo alguns indicadores, residiria cerca de 90% do déficit habitacional brasileiro. Outra questão que surge é se o sucesso empresarial do programa se traduzirá em efetiva oferta de unidades habitacionais em número proporcional a

essa demanda, significando unidades habitacionais de preço mais reduzido e que contam com subsídio público para o financiamento, em valores iniciais do programa, que chegam a 23 mil reais, ou se haverá tendência por empreendimentos ligados às faixas de rendimento do que se convencionou chamar “nova classe média”.

Embora o tempo de dois anos e meio de aplicação do programa não permita desenvolver essa questão de forma ideal, pode-se, pelo menos, buscar indícios em estudos de caso desenvolvidos em municípios de natureza diversa. É o que buscou fazer neste trabalho, tomando por objeto de estudo três municípios indicados adiante, com população, economia e território diferentes, que os colocam ou enquadram numa tipologia que se traduz em “cidade pequena”, “cidade média” e “cidade grande” (ou “megacidade”, levando-se em consideração a região metropolitana, como é o caso de um dos municípios estudados).

Neles se procurou, inclusive entrevistando pessoas envolvidas diretamente com o programa, buscar sua realidade fática em territórios com exigências particulares diversificadas, querendo, com isso, visualizar um padrão mínimo para buscar definir - ainda que embrionariamente - a possibilidade de o programa vir a ser um instrumento útil para todos ou apenas alguns, enfrentando os desafios mencionados.

Buscando atingir esse objetivo, o trabalho se dividiu em seis partes, sendo duas delas esta introdução e a conclusão ao final. Conta também com um Anexo, onde se oferecem as localizações geográficas dos municípios abordados nos estudos de caso, fotos e legislação municipal - quando houver - ligada ao programa. O desenvolvimento do trabalho se divide em quatro capítulos.

No capítulo 1 se oferece uma abordagem sobre moradia e sua relação com a ideia de direito fundamental, remetendo a um plano de discussão que reside na área de direitos humanos. Este capítulo se justifica com base na necessidade de centrar o conceito de “moradia” além do plano simplesmente físico - ou seja, de um espaço físico -, buscando definir sua utilização como instrumento para atender a um direito fundamental.

Longe de procurar exaurir o tema, que, em si, já leva a reflexões muito mais aprofundadas do que os limites de uma dissertação, oferecem-se sucintas linhas principalmente sobre as noções de direito fundamental e de direitos humanos ligadas ao tema “moradia”.

No capítulo 2, contrapõe-se a teoria do direito à moradia à realidade do déficit habitacional, abordando-se as bases teórico-legislativas da moradia adequada e sua adequação à realidade nacional, utilizando-se como exemplo histórico a cidade do Rio de Janeiro e

procurando discutir por que sempre foi tão difícil a questão da moradia para população de baixa renda.

Outrossim, também se procura discutir a questão da formação da propriedade imobiliária e as consequências de se confundir com a moradia para atender ao direito correlato. Tais abordagens, da mesma forma que no capítulo 1, centram-se em linhas sucintas em relação a níveis de discussão que ainda se apresentam bastante complexos na atualidade.

Esse capítulo se justifica pela necessidade de buscar demonstrar a elevação da moradia ao status de direito fundamental em normatividades internacionais e domésticas, e como se procurou instrumentalizar o direito à moradia para que seus (teóricos) detentores alcançassem seus benefícios; ainda, para buscar demonstrar o alcance dessa instrumentalização diante da realidade do déficit habitacional em nível doméstico, principalmente para a população de baixa renda.

A discussão sobre a propriedade imobiliária se justifica, por sua vez, pois, como melhor elucidado adiante, ela não é necessária para atendimento estrito do direito à moradia, mas se torna, na prática, difícil de ser afastada em seu modelo.

No capítulo 3 se oferecem as linhas básicas do Programa Minha Casa, Minha Vida, historiando sua formação e fazendo uma abordagem de sua legislação principal. A justificativa desse capítulo é a necessidade de melhor definir o programa, ainda que isto tenha sido feito de forma geral, traçando sua origem, bases valorativas e normatividade.

Não se busca aqui oferecer um manual de como funciona o programa. O que se busca neste capítulo é, antes, oferecer um perfil geral do programa em relação a seu objetivo, ou seja, reduzir o déficit habitacional brasileiro, analisando sua normatividade em relação a esses limites.

Partindo dessa premissa, abordam-se diretrizes teóricas e técnicas do programa, algumas bases legislativas e programáticas que o antecederam, a criação de órgãos públicos e elaboração de sistemas e planos que com ele, teoricamente, estão imbricados. Finalmente, aborda-se a legislação principal do programa, a Lei 11.977/09, que oferece instrumentos que transcendem o próprio programa, visando a regularização fundiária no Brasil, como se exporá no momento próprio.

Quanto a esta parte, é necessária uma advertência preliminar: o que se analisa em contraposição ao que se procura elucidar é o programa como realidade jurídica, ou seja, no formato que acabou sendo escolhido para sua aplicação pela vontade governamental. Certamente, inúmeras discussões surgem quando se desce a minúcias sobre como o programa deveria ser, segundo seu formato original, e o que acabou se decidindo que ele efetivamente

seria nos bastidores do poder. Porém, os limites desta dissertação, inclusive os temporais, não permitem que também nessa parte se possa desdobrar dados ao ponto de, por exemplo, discutir a metodologia do déficit habitacional, que varia bastante dependendo do estudo, ou mesmo se o programa atende o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). O recorte é se sua aplicação – do jeito que está – é viável para municípios diferenciados.

Também, utilizou-se como fontes notícias da imprensa, discursos e manifestações oficiais de representantes de governos. O uso dessas fontes não significa que necessariamente se concorda com o que está sendo nelas afirmado, somente um indicativo possível do norte de aplicação do programa e ocorrências quanto ao mesmo.

Finalizando o desenvolvimento do trabalho, no capítulo 4 se oferecem estudos de caso em três municípios do Estado do Rio de Janeiro. São eles: Silva Jardim, Petrópolis e Rio de Janeiro (capital).

A justificativa desse capítulo, que é também uma justificativa para o oferecimento de dados empíricos, centra-se na necessidade de melhor definir como o programa está sendo aplicado na prática em cidades com perfis populacionais, geográficos e econômicos diversos.

É principalmente com os dados obtidos nessas pesquisas que se pode tentar oferecer um provável horizonte do programa em cidades com perfis aproximados às estudadas, ainda que se deva levar em consideração o pouco tempo de efetiva aplicação do programa e a sempre presente possibilidade de mudança em sua legislação e modo de gestão.

Adverte-se, finalmente, que embora se possa traçar tendências gerais possíveis a partir de um modelo de município, analogicamente, com outros de outras localidades, deve-se considerar que um estudo mais eficiente do horizonte do programa deverá levar em consideração não apenas municípios de um estado da Federação, mas de vários ou mesmo de todos em um país com as dimensões continentais do Brasil e com as diferenças culturais e econômicas que apresenta entre seus entes federativos.

Da mesma forma, repise-se, o tempo de aplicação do programa, principalmente em sua já lançada segunda fase, deve também ser levado em consideração, demandando uma espera maior por mais resultados no território nacional.

Os dados obtidos nos estudos de caso, portanto, devem ser apreciados com essas reservas e, também, mais propriamente relacionados ao Estado do Rio de Janeiro, já que somente num trabalho de muito maior fôlego se pode definir com mais certeza qual a realidade fática do programa nas cidades brasileiras. Da mesma forma, não se deve esquecer que o país já passou por um grande projeto destinado à habitação de interesse social e experimental, até hoje, as consequências de seu insucesso, principalmente nas grandes cidades.

Há necessidade, portanto, com apoio nas palavras de Caio Prado Júnior, que abrem esta introdução, de sempre nos lembrarmos que o que se faz hoje quanto à habitação de interesse social tem origem no que se conseguiu ou não se conseguiu fazer no passado.

1. A HABITAÇÃO E SUA CONSTRUÇÃO TEÓRICA: MORADIA E DIREITO FUNDAMENTAL

1.1. A “casa”: o espaço e a teoria

A “casa” – compreendida aqui tanto como um espaço para moradia, uma concretude física utilizada para habitação, com qualquer forma e natureza jurídica, bem como uma teorização sobre como ela deve ser – é há muito tempo um anseio compartilhado por seres humanos de diferentes culturas, de diferentes tempos e diferentes valores. A expressão neste parágrafo é posta entre aspas para destacar seu significado duplice adotado nesta parte do trabalho, qual seja, de um espaço, como ambiente físico, e de uma teoria, como ambiente abstrato, ou uma idealização, convergindo para o atendimento de um direito determinado, que se convencionou chamar “direito à moradia”.

Ter um pouso, uma referência ou, mais objetivamente, *habitar* é condição que o homem procura sempre estabelecer, ainda que temporariamente, no sentido de ocupar um espaço onde haja segurança, conforto e possibilidade de sobrevivência.

Assim que pôde, o homem procurou estabelecer uma relação artificial com o meio ambiente, transformando-o na direção de seus interesses de sobrevivência, não mais integrado a um nicho ecológico natural, mas criando um ambiente artificial que lhe atenderia melhor as necessidades que via surgindo. A casa surge, assim, como a culminância desse ambiente artificial, aquele nicho ideal completamente controlado pelo homem e indo em direção a seus anseios e necessidades particulares. Nessa situação, é, em essência, um espaço físico que desperta o interesse humano, interesse este que se concretiza pela segurança e conforto oferecidos por aquele espaço determinado.

Mas, se nisto se vê envolvido o homem desde a aurora dos tempos, também é verdade que daí surge uma relação conflituosa. Tal conflito, no início, é o óbvio enfrentamento com outros seres humanos na disputa pelo melhor espaço, evoluindo para os ditames relativos ao sedentarismo e conseqüente organização do espaço comum, normalmente com um poder instituído, representado por algumas pessoas determinadas – rei, sacerdote, chefe militar, etc. - exercendo hegemonia sobre a sociedade, culminando nas exigências do estado moderno e urgência relativa à preservação do meio ambiente - o mesmo que o homem inicialmente transformou e o qual a industrialização sobrecarregou, que agora fecha o ciclo

cobrando um preço que pode ser, paradoxalmente, a mesma sobrevivência buscada na transformação que se quis outrora.

O anseio pela casa perpassa todos esses conflitos e permanece, porém. Esbarrou nos ambientes sagrados da antiguidade, nos direitos imperiais, feudais, reais, burgueses; e esbarra, hoje, em interesses empresariais e de proteção ao meio ambiente.

A moradia (consequentemente, o próprio ato de habitar) é reconhecida modernamente como um direito fundamental por organismos internacionais, como se verá adiante, praticamente inafastável para nações que queiram se considerar civilizadas. Porém, isso não afastou a relação conflituosa em muitas dessas sociedades.

Entendeu-se, assim, que existe um “direito a habitar”, ou um “direito à moradia”, defluindo daí a necessidade da existência de uma “casa” onde habitar, uma moradia.

Tal direito tem cores próprias modernamente: a casa tem uma forma e conteúdo definidos, localização também definida, afastando-se de áreas consideradas de risco. As preocupações com o meio ambiente também se fazem presentes. A casa, portanto, passa a fazer parte de uma construção teórica que apresenta, aliado ao espaço físico, um modelo ideal de ocupação que se preocupa com o local de construção, o tamanho e, também, como o objeto imediato de alcance do que se veio a conhecer como direito à moradia. Porém, tais características estão longe de ser aquelas que se apresentam na prática da habitação em grande parte das sociedades modernas.

Populações em número significativo ainda habitam locais e construções longe de serem o modelo buscado pelo sentido de direito fundamental - resguardando a dignidade humana - que se quer dar à casa, bem como o meio ambiente e a sociedade se ressentem da implacável ação imobiliária especulativa, que reserva os melhores terrenos através de práticas que elevam seus preços e os tornam inacessíveis à maior parte da população. O direito à moradia, assim, alijado de seu principal instrumento para consolidação – a casa como um espaço ideal ou digno -, ainda é difícil de ser alcançado plenamente por grande parte da população mundial.

Faz-se necessário, para melhor compreensão do que se pretende neste trabalho, oferecer nesta parte, ainda que sinteticamente, delineamentos teóricos e técnicos do denominado “direito à moradia”, buscando entender por que se torna tão difícil alcançar o sentido de dignidade humana inserido em seu contexto.

1.2. Os conceitos de direito fundamental e dignidade da pessoa humana

Como se pode definir direito fundamental? Melhor explicitando, o que é, afinal direito fundamental? E o que é dignidade humana? Longe de serem perguntas fáceis de responder, tais ideias (ou, melhor dizendo, *ideais*) não são de definição uniforme e consensual, pois remetem a uma *situação*, ou seja, *estar*, não necessariamente *ser*. Quando se está cumprindo os direitos fundamentais? Quando se está cumprindo a dignidade humana? Quando se experimentam tanto os direitos fundamentais quanto o respeito à dignidade humana?

Estas são perguntas mais apropriadas, talvez, do que tentar definir o que *sejam* direito fundamental ou dignidade humana. Mas, da mesma forma, não são perguntas fáceis de ser respondidas, já que esbarram amiúde em ideologias próprias de cada nação, povo, grupo, tribo.

Avança-se que aqui o termo “ideia de” deve ser entendido mais num sentido de *aplicabilidade* do que de *definição*. A ideia é como aquela musa, que, tornada carne, acaba tendo que obedecer aos anseios da carne. Nenhuma sociedade está, portanto, livre de suas limitações políticas, territoriais, culturais. Em última análise, nenhuma sociedade está livre de seus problemas *sociais*.

A ideia de direitos fundamentais, assim, navega por esse “mar social” turbulento, onde, às vezes, qualquer porto pode ser a salvação.

Robert Alexy, em seu *Teoria dos Direitos Fundamentais*, adverte que:

Sobre os direitos fundamentais é possível formular teorias das mais variadas espécies. Teorias históricas, que explicam o desenvolvimento dos direitos fundamentais, teorias filosóficas, que se empenham em esclarecer seus fundamentos, e teorias sociológicas, sobre a função dos direitos fundamentais no sistema social, são apenas três exemplos. Difícil haver uma disciplina no âmbito das ciências humanas que, a partir de sua perspectiva e com seus métodos, não esteja em condições de contribuir com a discussão acerca dos direitos fundamentais. (...) A concepção de uma teoria jurídica geral dos direitos fundamentais expressa um ideal teórico. Ela tem como objetivo uma teoria integradora, a qual engloba, de forma mais ampla possível, os enunciados gerais, verdadeiros ou corretos, passíveis de serem formulados no âmbito das três dimensões e os combine de forma otimizada. Em relação a uma tal teoria, pode-se falar em uma “teoria ideal dos direitos fundamentais”. Toda teoria dos direitos fundamentais realmente existente consegue ser apenas uma aproximação desse ideal. (ALEXY, 2008) Aspas no original.

Valendo-nos da advertência de Robert Alexy, pode-se verificar que direitos fundamentais são, em essência, uma construção ideal, algo de que não se pode ter certeza de que existirá como se imagina.

Porém, é certo que a ideia de um direito fundamental (literalmente, um direito que está na base existencial do ser humano) liga-se indissociavelmente a outra ideia, a de dignidade da pessoa humana (ou seja, o limite a ser considerado em relação à incolumidade física e moral de um ser humano).

São direitos que possibilitam o alcance dessa condição de dignidade. Não há a ideia de um sem a ideia do outro. Não faria (ou pelo menos não deveria fazer) o mínimo sentido um direito fundamental que não buscasse alcançar dignidade humana.

Em um sentido constitucional, tal simbiose é preciosa.

Conforme aduz Ingo Wolfgang Sarlet:

A íntima e indissociável vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais constitui, atualmente, um dos postulados nos quais se assenta o direito constitucional, o que vale inclusive nas ordens constitucionais onde a dignidade ainda não foi expressamente reconhecida no âmbito do direito positivo. Todavia, mesmo que virtualmente incontroverso o liame entre a dignidade da pessoa e os direitos fundamentais, o consenso, por sua vez (...), praticamente se limita ao reconhecimento da existência e da importância dessa vinculação. Quanto ao mais – inclusive no que diz com a própria compreensão do conteúdo e significado da dignidade da pessoa humana na (e para a) ordem jurídica – registra-se farta discussão em nível doutrinário e até mesmo jurisprudencial. (SARLET, 2004) Travessões e parênteses do original.

Reconhece-se, com apoio novamente em Ingo Wolfgang Sarlet, que “também o conteúdo da noção de dignidade da pessoa humana, na sua condição de conceito jurídico normativo, a exemplo de tantos outros conceitos de contornos vagos e abertos, reclama uma constante concretização e delimitação pela práxis constitucional, tarefa cometida a todos os órgãos estatais”. (SARLET, 2004) Sendo assim, adianta-se que o conceito de direito fundamental invariavelmente segue a mesma lógica, *mutatis mutandis*.

Certo é que “desde a antiguidade sempre se admitiu a existência de valores eternos e imutáveis, inerentes à natureza humana, que não podiam ser subvertidos pelo poder temporal” (REIS, 2001), porém, a garantia efetiva desses direitos e principalmente sua fundamentação nem o mais escorreito sistema conseguiu alcançar a contento.

Assim, conquanto o homem tenha admitido a possibilidade da existência de valores acima do poder temporal, adivinhando nessa construção a existência do que se convencionou chamar, com o decorrer do tempo, direitos fundamentais, quando tentou normativizá-los, esbarrou no problema de sua estrutura e alcance.

É difícil chegar a um consenso quanto ao que efetivamente se quer defender em determinado momento ou mesmo sobre o que, no caso concreto, significa um direito fundamental. A norma de um direito fundamental, portanto, deve ser analisada em

comparação à ideia de um direito fundamental que busca assegurar. Mas será que a norma de direito fundamental define o direito fundamental que assegura?

Conforme esclareceu o professor Maurício Mota, em aula ministrada na cadeira de Direitos Humanos, no curso de Mestrado/Doutorado na UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), durante o ano de 2009 (2º semestre), mencionando trabalhos de Robert Alexy:

Os direitos fundamentais que, por seu conteúdo, constituem os elementos mais importantes da Constituição, por sua forma, contudo, possuem uma estrutura normativa de caráter extremamente lapidário e vazio, que dificulta a delimitação de seu âmbito de proteção. As “cláusulas pétreas” que protegem os direitos fundamentais são, contraditoriamente, normas vagas, gerais, abertas, abstratas, imprecisas, axiológicas e, além disso, derrotáveis (*defeasible*), que abrem amplas margens à discricionariedade judicial. (MOTA, 2009) Sublinhado, itálico e aspas do original.

Registra o professor mencionado que: “A norma de direito fundamental é uma norma. Assim, compartilha com as demais normas jurídicas os problemas teóricos que giram em torno do conceito de norma.” (MOTA, 2009)

Porém, a norma de direito fundamental não pode ser confundida com o direito que busca assegurar, da mesma forma que o texto ou disposição de direito fundamental e a norma de direito fundamental não podem ser confundidos:

Os direitos fundamentais não se confundem com as normas que os asseguram. Em outros termos, não existe uma correlação necessária entre os direitos e os enunciados deontológicos que conformam sua proteção normativa. E isso decorre da própria previsão contida no § 2º do art. 5º da Constituição brasileira de 1988, que, ao instituir o que se poderia chamar de sistema aberto de direitos fundamentais, revela a intenção do legislador constituinte de considerá-los como uma realidade mais abrangente do que as normas constitucionais que os garantem. (...) A separação entre disposição (texto) e norma constitui um instrumento conceitual indispensável para entender a estrutura das normas de direitos fundamentais. Assim como não se deve confundir o direito fundamental com a norma que o protege, tampouco é possível estabelecer uma identidade entre a expressão textual de uma disposição constitucional e a norma ou normas jusfundamentais que dela resultam através de atividade interpretativa. (MOTA, 2009) Sublinhado e parênteses do original.

Jürgen Habermas, com sua distinção forte¹ de princípios e valores, busca separar a interpretação e aplicação dos princípios daquelas relativas aos valores. Nesse sentido, busca o

¹ Em contraposição à “distinção fraca”, fazendo-se uma sucinta comparação aqui, com base principalmente em Robert Alexy e em Jürgen Habermas, baseando-nos sempre nos ensinamentos do professor Maurício Mota. A distinção fraca leva em consideração, na diferenciação fundamental entre princípios e valores, utilizando-se da tripartição relativa à divisão dos conceitos práticos, formulada por Georg Henrik von Wright: 1) conceitos deontológicos tais como proibição ou permissão; 2) conceitos axiológicos como belo ou valente; 3) conceitos antropológicos como decisão e ação. Valendo-se dos dois primeiros, Alexy chega a estabelecer uma diferença entre princípios e valores afirmando serem os princípios mandatos (de otimização), portanto, pertencendo ao plano deontológico (“o devido”), estando os valores em um nível axiológico (“o melhor”), já que representam não o que é devido, mas o que é bom. Assim, a única diferença entre princípios e valores estaria nessa distinção, enquanto a “distinção forte”, de Habermas, leva em consideração que “princípios jurídicos não podem ser assimilados aos valores, já que possuem propriedades lógicas inteiramente distintas”, diferenciando-se, além da referência alexyana a princípios e valores, também quanto a uma “codificação binária” – normas – ou “gradual” – valores – de sua

entendimento de que somente quanto à interpretação e aplicação de princípios, compreendida aqui a norma jurídica, insere-se a norma de direito fundamental, privilegiando o caráter deontológico inerente aos princípios, não havendo possibilidade de carga axiológica aos mesmos. Tal entendimento, segundo Maurício Mota, levantaria o seguinte questionamento:

A questão crucial da crítica à teoria da distinção forte de princípios e valores de Habermas, está em que Habermas, ao enxergar como um problema a assimilação dos princípios jurídicos aos valores, deixa de perceber que os princípios jurídicos, tal qual conformados nas Constituições – ou seja, como normas constitucionais – também possuem uma dimensão axiológica. É dizer, os princípios jurídicos, além de uma dimensão deontológica, possuem também uma dimensão axiológica. São normas jurídicas que possuem uma alta carga valorativa. Os princípios jurídicos constituem a expressão normativa de valores assumidos por uma determinada comunidade. Assim ocorre em todos os Estados constitucionais, nos quais as Constituições incorporam pela via normativa os valores compartilhados culturalmente pela comunidade. O exemplo mais eloquente encontra-se na Constituição Espanhola de 1978 que, em seu art. 1.1, institui a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político como valores superiores do ordenamento jurídico. Naquele país, nem a doutrina nem a jurisprudência separam princípios jurídicos e valores superiores em categorias bem distintas. A doutrina tem preferido falar em uma “distinção débil” ou “gradual” e o Tribunal Constitucional tem utilizado em seus julgados princípios jurídicos e valores superiores de forma indistinta. (MOTA, 2009) *Aspas do original. Foram suprimidos sublinhados de determinados trechos e aglutinados dois parágrafos, bem como atualizada a gramática. Mantida a demais grafia.*

Nesta parte o trabalho se centra principalmente na discussão quanto a haver ou não um sentido axiológico na exegese das normas de direito fundamental.

Ousa-se também afirmar que não se pode pretender serem as normas de direito fundamental analisadas somente em um sentido deontológico. Como analisar, por exemplo, o conceito de “liberdade” somente em sentido deôntico?

Já lembrava Roscoe Pound, prendendo-se ao constitucionalismo americano, sobre esse tema, afastando a ideia kantiana que remetia à livre afirmação de si mesmo para cada um, ou seja, à “liberdade de cada um limitada tão-só pela igual liberdade de todos, sujeita somente à possibilidade de igual liberdade de afirmação de si mesmo para todos”, que:

As garantias da liberdade nas constituições americanas não são nem se pode pensar que sejam exortações quanto à maneira pela qual se deva conduzir o governo ou fazer-lhe funcionar os diversos órgãos. São preceitos da lei da terra, apoiados pelo poder dos tribunais de recusar a que entrem em vigor atos do legislativo ou do executivo que lhes sejam contrários. De tal maneira, a violação dessas liberdades asseguradas deve com efeito importar em revolução

pretensão de validez, bem como pelo tipo de caráter vinculante – absoluto nas normas e relativo nos valores – e em relação mesmo aos sistemas respectivos de princípios e valores. Os princípios teriam caráter deontológico e os valores caráter teleológico, estabelecendo aqueles comandos gerais de determinado comportamento e estes preferências “intersubjetivamente compartilhadas”. Os princípios possuiriam “pretensão binária de validez”, significando serem válidos ou não, e os valores “validez gradual”, significando fixarem relações de preferência para determinados bens em relação a outros, sendo, portanto, passíveis de ser cumpridos em “diferentes medidas”. Ademais, os princípios possuiriam caráter vinculante absoluto e os valores relativo, objetivando um “sentido absoluto de uma obrigação incondicional e universal” à validez deontológica dos princípios, enquanto os valores possuiriam um “sentido relativo de uma apreciação de bens” habituais ou culturais. Finalmente, não haveria possibilidade de contradição entre princípios para serem válidos em relação a seus destinatários, formando obrigatoriamente um sistema, ao contrário dos valores, que têm a liberdade de concorrer por primazia em relação a outros valores. (MOTA, 2009)

destinada a anulá-los. Qualquer infração considerável dos direitos garantidos do indivíduo ou da minoria parece importar em muito mais do que repelir um pronunciamento de ética política em instrumento político. Importa em desafio à lei fundamental, em anulação da lei estabelecida sobre a qual repousa a manutenção da segurança geral. (...) Seja qual for atualmente o significado da palavra “liberdade”, a que nos garante a nossa declaração de direitos consiste na reserva, para o indivíduo, de certas expectativas fundamentais razoáveis que entendem com a vida na sociedade civilizada e liberação em relação ao exercício arbitrário e desarrazoado do poder e da autoridade por parte daqueles que são nomeados ou escolhidos em sociedade politicamente organizada com o objetivo de ajustar relações e ordenar a conduta e se tornam, dessa maneira, capazes de aplicar a força dessa sociedade aos indivíduos. A liberdade sob a lei implica em aplicação sistemática e ordenada de tal força, de sorte que seja uniforme, igual e previsível, resultando da razão e baseando-se em fundamentos compreensíveis mais do que no capricho ou impulso ou deixando de ouvir inteira e imparcialmente a todos quantos por ela venham a ser afetados, bem como em compreensão dos fatos que justifiquem uma ação oficial. (POUND, 1965) Aspas do original. Atualizada a gramática.

Pound menciona, na obra de que aqui se vale para citá-lo, conceitos que define como “regras”, “princípios”, “concepções jurídicas” e “padrões”, mencionando que defluem dos preceitos jurídicos da constituição americana. Conquanto não mencione o termo “valores”, certo é que se adivinham, como se procurará demonstrar.

No decorrer de sua análise, o autor citado difere entre regras e princípios afirmando serem aquelas “dispositivos definidos para estados de fato definidos em detalhe”, sendo em grande parte “proibições” que garantem “ou expressamente ou em efeito certas liberdades contra abuso por parte do governo” ou protegem “por meio de certas limitações do poder governamental ou certos modos prescritos de interferência governamental”.

Já os princípios seriam o estabelecimento de “premissas autorizadas para raciocínio jurídico de preferência a instituir dispositivos detalhados e precisos para qualquer situação de fato detalhada e precisa”, proporcionando “pontos de partida” para interpretação de uma regra, não sendo em si (os princípios) interpretados.

Por sua vez, concepções jurídicas remetem a “categorias autorizadas a que é possível reportar questões conduzindo à aplicação de certas regras, princípios e padrões”, que são exemplificados como o comércio interestadual, crédito, obrigações contratuais, etc., sendo fixadas não pela história ou mesmo lei comum, mas pela ação pretoriana.

Mas é na categoria de padrão onde se pode visualizar uma ideia (axiológica) de valor, bem como da ausência de confusão entre norma de direito fundamental e seu texto:

Além disso, alguns preceitos jurídicos, e não menos importantes, da Constituição instituem padrões com que se tem que conformar a ação governamental. Um exemplo é o padrão de devido processo da lei, estabelecido pelas emendas quinta e décima quarta. A história torna a interpretação bastante clara. A ação governamental não pode ser arbitrária e desarrazoada. Mas não se define o razoável por meio de qualquer regra ou princípio de direito. O devido processo da lei é padrão que tem que se aplicar conforme as circunstâncias de tempo e espaço que estão sempre mudando, como o padrão jurídico de devido cuidado, ou de conduta honesta de um fiduciário, ou de serviço razoável e instalações razoáveis de um serviço público em direito privado. Importa em todas as dificuldades oriundas da aplicação daqueles últimos padrões e, de fato, ainda mais, por exigir igualmente certa medida de julgamento político. É

com relação a esse ponto que tem surgido a maior parte das queixas quanto à Constituição e ao direito constitucional e é aí também que elas se têm melhor justificado. (POUND, 1965) Atualizada a gramática. Grifos nossos.

Não se crê que seja difícil aí enxergar – guardadas as diferenças semânticas – uma assimilação entre princípios e valores que, não fosse assim, impossibilitaria mesmo o incremento das discussões constitucionais e resultaria em situações sociais no mínimo temerárias.

Habermas, em obra mais recente, mencionando a ideia de dignidade humana, entendida em “estrito sentido moral e jurídico”, afirma que:

Ela não é uma propriedade que se pode “possuir” por natureza, como a inteligência ou os olhos azuis. Ela marca, antes, aquela “intangibilidade” que só pode ter um significado nas relações interpessoais de reconhecimento recíproco e no relacionamento igualitário entre as pessoas. Emprego o termo “intangibilidade” não com o mesmo sentido de “indisponibilidade”, pois uma resposta *pós-metafísica* à questão de como devemos lidar com a vida humana pré-pessoal não pode ser obtida ao preço de uma definição *reducionista* do homem e da moral. (HABERMAS, 2004) Aspas e itálicos do original.

Assim, a aplicação de norma de direito fundamental – que busca resguardar primordialmente uma situação que remete à dignidade humana – deve, salvo melhor juízo, levar em consideração não só um caráter deontológico, mas também axiológico, remetendo à análise não somente do que é devido, mas do que é também justo e bom, do que é melhor.

Surgem, também, devido ao resultado da interpretação dos textos de normas fundamentais, tantas normas fundamentais quantos forem os resultados interpretativos.

Portanto, tanto a tarefa de definir o que é direito fundamental como a que se debruça para discernir a dignidade humana deve levar em consideração, devido a essa realidade de contorno vago e aberto, uma “constante concretização e delimitação pela práxis constitucional, tarefa cometida a todos os órgãos estatais”. (SARLET, 2004)

O direito à habitação - ou direito à moradia -, conseqüentemente, como direito fundamental – em síntese, buscando alcançar um ideal de direitos humanos -, deve, numa tentativa mais otimizada de busca de seu conteúdo, ser analisado sob essa óptica dúplex, de cunho deontológico e axiológico.

Cumpra, porém, definir o alcance desse direito. Até onde vai o direito à moradia como concretização de um ideal de direitos humanos? Conquanto se esteja longe de abordar tal discussão de forma satisfatória, já que a complexidade do tema exigiria uma revisão bibliográfica muito mais extensa, implicando um trabalho muito mais minucioso², vai-se pelo

² Registre-se, pelo menos, que a questão da habitação se prende, em tese, ao reconhecimento dos direitos humanos em seu caráter econômico e social – principalmente neste último – e que há, segundo a doutrina, quatro gerações de direitos

menos buscar situar de que forma pode ser entendida a moradia como uma realização da ideia de direitos humanos.

1.3. Direito à moradia e direitos humanos

Vicente de Paulo Barretto opina que o grande desafio atual dos direitos humanos é o de “entender sua estrutura lógico racional e desvendar a dimensão fetichista que assumiu nas últimas décadas”. (BARRETTO, 2010)

A busca da ordem, pelo alcance do que é justo e bom, leva as sociedades humanas a tentar identificar com esses conceitos determinadas construções que, elevadas a símbolo do que idealmente se busca, com a própria ideia de justiça e bondade acabam se confundindo. Assim, de meios para alcançar um fim, acabam tornando-se fins em si mesmos.

Na era clássica, como menciona Michel Villey:

A fonte ou a “razão” do direito, para os clássicos, é a *lei* que rege a ordem das sociedades. O direito era tradicionalmente o objeto, a projeção da lei – desde que se entenda a palavra *lei* em sentido amplo, que inclui a lei natural não escrita (aquela cuja formulação os juristas ainda têm de buscar). Entre a lei assim entendida e o direito produto dela, existia uma relação tão estreita que vez por outra ambos os termos eram confundidos e tomados um pelo outro. (VILLEY, 2005) *Aspas, itálicos e parênteses do original.*

Segundo Barretto, foram três os momentos em que se desenvolveu a mitologia da lei na idade pós-clássica ou moderna, quais sejam, a do estado absoluto (Thomas Hobbes e o “Leviatã”), a do momento positivista ou liberal com base no tripé propriedade, família e contrato (Kelsen e a “Teoria Pura do Direito”) e no momento crítico em que se contestou a suficiência do positivismo diante das novas exigências sociais, política, econômicas e culturais da sociedade contemporânea³ (Herbert L. A. Hart e seu “O Conceito de Direito”; Ronald Dworkin e seu “O Império da Lei”).

O século XX, principalmente, traria mudanças paradigmáticas para as ideias de ordem e estabilidade estabelecidas na idade moderna. A impossibilidade de a lei atender a essas

fundamentais, quais sejam, os de primeira geração, com o estado submisso a uma ordem constitucional, com consequente divisão de poderes; de segunda geração, centrado no atendimento às necessidades humanas, visando a vida digna; de terceira geração, considerando o ser humano como gênero, não apenas como indivíduo, visando o respeito ao próximo, ao meio ambiente, à paz, etc.; e de quarta geração, que se preocupam, mediante o avanço tecnológico, em estabelecer limites éticos para questões como clonagem, modificação genética de alimentos, incremento de novas tecnologias no ramo da informática, etc. (COCURUTTO, 2008)

³ A sociedade de que se fala ao longo dessas linhas é a comumente chamada de “ocidental”. Assim, vê-se desde logo a seara complicada de estudo do alcance, significado e razão do tema direitos humanos quando levada em consideração a sociedade global e suas complexidades axiológicas.

mudanças enquanto “direito personificado” torna a ideia de direitos humanos o referencial possível.

Entretanto, se o fetiche da lei como a fonte de toda a ordem não mais atendia às realidades sociais prementes que se fizeram sentir, da mesma forma acabou alcançando o caráter fetichista a própria construção de direitos humanos, dada a “necessidade de explicar-se o direito e a lei, não mais como a manifestação de vontade do soberano hobbesiano, onde a lei é o direito, e expressa a vontade do soberano legislador”. (BARRETTO, op. cit.)

Como ironiza Costas Douzinas:

Um novo ideal foi alardeado no cenário do mundo globalizado: os direitos humanos. Ele une a Esquerda e a Direita, o púlpito e o Estado, o ministro e o rebelde, os países em desenvolvimento e os liberais de Hampstead e Manhattan. Os direitos humanos se tornam o princípio de libertação da opressão e da dominação, o grito de guerra dos sem-teto e dos destituídos, o programa político dos revolucionários e dissidentes. Mas o seu apelo não se restringe aos desventurados da terra. Estilos de vida alternativos, vorazes consumidores de bens e cultura, hedonistas e *playboys* do mundo ocidental, o dono da Harrods, o ex-diretor gerente da Guinness PLC, assim como o destronado rei da Grécia, todos traduziram suas reivindicações na linguagem dos direitos humanos. Os direitos humanos são o fado da pós-modernidade, a energia das nossas sociedades, o cumprimento da promessa do Iluminismo de emancipação e autorrealização. Fomos bem-fadados – ou condenados – a travarmos as batalhas crepusculares do milênio da dominação ocidental e as escaramuças iniciais do novo período sob as divisas duais de humanidade e direito. Os direitos humanos são alardeados como a mais nobre criação de nossa filosofia e jurisprudência e como a melhor prova das aspirações universais da nossa modernidade, que teve de esperar por nossa cultura global pós-moderna para ter seu justo e merecido reconhecimento. (...) É, no entanto, ainda restam dúvidas. O registro das violações dos direitos humanos desde as suas alardeadas declarações ao final do século XVIII é estarrecedor. (...) Se o século XX é a era dos direitos humanos, seu triunfo é, no mínimo, um paradoxo. Nossa época tem testemunhado mais violações de seus princípios do que em qualquer uma das épocas anteriores e menos “iluminadas”. (DOUZINAS, 2009) Itálico e aspas do original.

Troca-se, portanto, um fetiche por outro. Antes, a mitologia da lei surge pelo “abandono do pensamento político e jurídico do século XVII da tradição clássica, quando direito e lei integravam-se e a norma legal procurava atender aos valores da justiça, da equidade ou a própria vontade divina” (BARRETTO, op. cit.), sendo substituída pela lei revestida de um valor em si mesmo, transformando o direito naquilo que se encontrava nos textos legais (a lei é o direito). Com a incapacidade da lei diante das pressões sociais concretas, surgem os direitos humanos como o novo salvador para pôr em ordem um mundo agora órfão daquela estabilidade e equilíbrio idealmente fornecidos pela lei.

Assim, “os direitos humanos foram então erigidos em solução salvadora para a crise da ordem jurídica liberal” (BARRETTO, op. cit.), porém, seu processo passa pela busca de seu sentido real, ou substantivo. Tal sentido vem não numa ideia de garantia legal ou de um soberano, mas no reconhecimento natural de que todos têm direito à vida, liberdade, dignidade, igualdade perante a lei, segurança, liberdade de expressão, educação, saúde,

opinião política, etc. É no sentimento social que valoriza esses direitos - não simplesmente na norma positivada - que reside o verdadeiro significado original dos direitos humanos, segundo Barretto.

Portanto, os direitos humanos não dependem de legislação, título, tradição ou vontade soberana; “não se identificam com as características naturais do homem e nem com sua posição originária na sociedade”. Eles são, assim, por essa natureza, não atribuídos, ou seja, irrevogáveis e inalienáveis. (LEVINAS, 1993, *apud* BARRETTO, op. cit.) São “o produto das características únicas e impostergáveis da pessoa humana e não fruto da justiça ou da graça divina”. (BARRETO, op. cit.)

Qual, então, a verdadeira natureza do reconhecimento e garantia dos direitos humanos? Torná-los, além de meros dispositivos constantes em normatividades dispersas, um dos pilares das relações humanas. Ou seja, um sentimento social praticado concretamente pelos integrantes da sociedade, sem necessidade de exigência legal ou um estado controlando sua aplicação. Se normatizados simplesmente e assim exigidos, na prática, acabam conflitando com as realidades sociais, como registra Barretto:

Por ter um caráter híbrido, os direitos humanos estão sempre em conflito potencial com os estatutos legais. O art. 1º da Declaração dos Direitos Humanos estabelece que: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Essa determinação choca-se com a realidade da sociedade, onde desigualdades de todos os tipos e natureza desmentem a pretensão legal. A igualdade não é natural, ela deve ser conquistada. Dessa forma os direitos humanos têm força de declarações morais ao afirmar em sua essência que os indivíduos não são livres e iguais, mas devem ser. (...) Ao serem normatizados passam a exercer funções de controle da sociedade, querendo tudo abarcar em obediência a uma lógica dominante. Precisamente por pertencerem a uma longa e venerável tradição, que se iniciou no desafio de Antígona à lei injusta e que sobrevive na luta dos explorados, escravizados e humilhados na sociedade contemporânea, esgotam sua natureza quando reduzidos às categorias e às classificações jurídico-sistemáticas. Como escreve Costas Douzinas, temos a sensação de estar cercados por injustiça sem saber onde a justiça reside. (BARRETTO, 2010)

Portanto, “Os direitos humanos e sua vocação universalista estão em nítida oposição a várias tradições religiosas e culturais nos dias de hoje, como já estiveram a outras tradições no passado, inclusive a tradição ocidental.” (RAMOS, 2007)

A cultura, porém, como lembra Vicente de Paulo Barretto, em si tema de reflexão empírica, não é a resposta para a natureza dos direitos humanos. A resposta está em uma reflexão filosófica. A maneira cultural de encarar os direitos humanos não é, em essência, impedimento para o reconhecimento de valores que aproximam todos os seres humanos.

(...) todo o ser humano tem capacidade de pensar, raciocinar, utilizar a linguagem para comunicar-se, de escolher, de julgar, de sonhar, de imaginar projetos para uma vida plena e, principalmente, de estabelecer relações com seus semelhantes, pautadas em critérios morais.

Essas características do ser humano não lhe são inatas, mas apreendidas no convívio social e, por sua vez, a prática dessas habilidades é que irá alterar, modificar a sociedade em que vive. Temos, então, uma constatação inicial na nossa análise, que nos permite afirmar que graças a essas habilidades e capacidades o ser humano, não somente pertence, como, aliás, todos os animais, a uma espécie comum, mas, principalmente, integra, potencialmente, uma comunidade universal (Parekh, 1999:144). (BARRETO, 2004)

Tudo isso faz parte de um processo constante. Não se pode contar com um fim - no sentido de fim da história, de conclusão de um processo - na implantação dos direitos humanos, portanto, pois sempre poderá haver necessidade de existir um processo (e, por consequência, procedimentos) para sua implantação e manutenção ideal. Como lembra Costas Douzinas: “O fim dos direitos humanos, assim como o fim do Direito Natural, é a promessa do ‘ainda não’, da indeterminação da autocriação existencial diante do medo da incerteza e das certezas inautênticas do presente. (...) O fim dos direitos humanos chega quando eles perdem o seu fim utópico.” (DOUZINAS, 2009)

O direito à moradia como o cumprimento de uma medida de direitos humanos, conseqüentemente, não será plenamente alcançado senão quando o sentimento social quanto ao que ele seja e como deve ser exercido esteja inserido na sociedade de forma a não haver sequer necessidade de regulamentação sobre sua natureza e alcance. De outra forma, pode-se dispor mesmo em nível de norma fundamental – como efetivamente se faz, por exemplo, na Constituição Brasileira de 1988, art. 6º – que o direito à moradia é um direito social, devendo, portanto, ser acessível a todos os integrantes da sociedade, ou seja, reconhece-se que todos têm direito a uma moradia adequada, mas, como a realidade social demonstra cabalmente, isso não é garantia nenhuma de seu alcance. A própria existência de uma legislação infraconstitucional como a do Programa Minha Casa, Minha Vida, que se baseia em um déficit habitacional projetado que leva em consideração a ausência de moradia adequada a milhões de famílias num país onde a Constituição dispõe que todos têm direito a uma moradia adequada é uma prova dessa realidade.

Finalmente, como um ideal de direitos humanos, não garantirá o alcance de seu objeto - como nenhum conceito ligado à ideia de direitos humanos, como alimentação, educação, saúde, etc. - senão quando a sociedade decidir que ele é tão natural quanto o ato de respirar. Se isso vai acontecer um dia, porém, também é algo de que não se tem garantia nenhuma. Assim, o que se tem de concreto é a normatização e a tentativa de fazer, por ela, que se resolvam os problemas ligados à moradia – inclusive, reconhecendo o caráter de direito fundamental ao direito à moradia.

Traçadas essas premissas, passa-se a abordar no capítulo seguinte o direito à habitação ou moradia quanto ao seu conteúdo histórico-normativo, na busca pelo seu entendimento em

disposições internacionais e domésticas, ou seja, a tentativa de normatizar o que se entende por direito à moradia.

Levar-se-á em consideração como marco temporal a atividade da Organização das Nações Unidas (ONU), com destaque para o UN-HABITAT em relação à atuação internacional.

Da mesma forma, domesticamente, leva-se em consideração principalmente a Constituição Federal em vigor, de 1988.

Posteriormente, nessa parte vai-se descer às análises de normatividades relativas a acordos internacionais e doméstica em nível constitucional, referentes ao tema “moradia”, ambas remetendo ao status de direito fundamental, situando o problema no Brasil e buscando entender por que sempre foi tão difícil resolver o problema da “falta” de habitação para a baixa renda brasileira.

2. O DIREITO À MORADIA, O DÉFICIT HABITACIONAL E A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

2.1. Direito à moradia e sua elevação ao status de direito fundamental

O direito à moradia, traduzido também como direito a uma habitação adequada, pode ser definido como aquele que confere a seu titular o direito de ocupar uma estrutura destinada ao abrigo do ser humano de forma continuada e que lhe proporcione equipamentos – dentro e fora da casa - que possibilitam proteção das intempéries, conforto razoável, segurança social e ambiental.

Assim, uma ideia moderna de habitação adequada é aquela em que não haja densidade de habitantes em número que não se conforme com seu tamanho, que possibilite segurança quanto à sua estrutura e acesso, bem como quanto à higiene (redes de água e esgoto, aeração, etc.).

Da mesma maneira, supõe a existência de oferta de forma razoável de habitação adequada, guardando a ideia de desenvolvimento sustentável e respeito ao meio ambiente.

Não se confunde com propriedade, necessariamente. Em nosso país, conforme registra Marcos Alcino de Azevedo Torres, “O legislador constitucional considerou (art. 6º da Constituição Federal) como direito fundamental social a moradia e o trabalho. Ambos, para serem exercitados, no que diz respeito ao uso do solo, independem do direito de propriedade.” (TORRES, 2008)

Já se adianta o entendimento de que a propriedade estática, acometida a um proprietário, não é requisito para o cumprimento efetivo do direito fundamental à moradia, tanto no nosso ordenamento constitucional como em outros, já que o que se busca é a habitação, uma *situação*, não um *ter* ou *possuir*, ligado a um enriquecimento, conquanto em nosso sistema haja, convém sempre lembrar, em relação à propriedade (podendo ser compreendida aqui também a posse) a exigência do cumprimento de sua função social.

A lógica do direito à habitação, portanto, é a do *habitar*, é uma lógica de *uso*, de *fruição*, não ligada necessariamente a um estatuto proprietário qualquer⁴.

⁴ É muito difícil, porém, principalmente com o apelo histórico e social da ideia de propriedade, abolir a cultura de sua utilização como a que melhor soluciona o problema da “falta” de habitação, como se verá adiante.

Repise-se, conquanto se possa adivinhá-lo como necessidade humana buscada em toda a história (o ser humano sempre necessitou de abrigo e um lugar para recuperar as forças e se sentir em segurança), perpassando todas as culturas, em nível legislativo seu reconhecimento é tardio, influenciado pelo estado moderno e pela premência social que impôs a muitos uma moradia não adequada a um mínimo que possibilitasse sobrevivência digna.

Pode-se verificar seu reconhecimento no plano internacional com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), que enumera a habitação como um dos direitos do cidadão:

Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Após o reconhecimento do direito à habitação na Declaração Universal dos Direitos Humanos, alguns tratados e convenções internacionais passaram também a reconhecer sua existência. Destaca-se o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais (PIDESC), que menciona, em seu art. 11º, o direito a “alojamento suficiente”:

Artigo 11.º

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

O PIDESC passou a vigorar em 1976, sendo sua formação dez anos antes, em 1966.

Da mesma forma, podem-se mencionar as convenções internacionais sobre o estatuto dos refugiados; contra a discriminação racial; e pela eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (respectivamente, de 1951, de 1965 e de 1979); a convenção internacional sobre os direitos da criança (1989), bem como a de proteção aos direitos dos trabalhadores imigrantes e membros de suas famílias (1990).

Um marco sensível no efetivo reconhecimento e orientação epistemológica do que se entende hoje por direito à habitação surgiria em consequência da criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - UN-HABITAT (1976), que já afirmava em sua criação o direito universal à moradia adequada.

Mas, foi vinte anos depois, em 1996, que ocorreu a consolidação desse direito nos moldes em que se acha hoje. Tratou-se da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), da qual o Brasil participou e ratificou.

Nela surgiu a Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos, onde se afirmam os “objetivos universais de assegurar uma moradia adequada para todos e de conseguir que os assentamentos humanos sejam mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos.”

Reconhece-se um “caráter de urgência” quanto ao processo de deterioração das moradias e assentamentos humanos, bem como a condição das cidades como “centros de civilização e fontes do desenvolvimento econômico e do progresso social, cultural, espiritual e científico”, devendo ser preservada a diversidade e promovida a solidariedade entre os povos.

Levou-se em consideração, por exemplo, os “padrões insustentáveis de produção e consumo”, bem assim fatores como mudanças demográficas insustentáveis, tendência de excessiva concentração demográfica, falta de moradia, aumento da pobreza, etc. como problemas a serem enfrentados para melhorar a qualidade de vida nos assentamentos humanos, com destaque para os países em desenvolvimento e com economias em transição.

Também se reconheceu a interdependência entre o desenvolvimento rural e urbano, necessidades especiais para mulheres, crianças e jovens, participação igualitária de homens e mulheres na vida política, econômica e social e outros fatores, sendo que se defende, especificamente nos itens 8 e 9 da referida Declaração, que:

8. Reafirmamos o nosso compromisso de conseguir de forma cabal e progressiva que se torne realidade o direito a uma moradia adequada, de acordo com os instrumentos internacionais. Para tal, devemos buscar uma participação ativa de nossos parceiros dos setores público e privado e das organizações não-governamentais, em todos os níveis, para assegurar a todas as pessoas e suas famílias garantias jurídicas de propriedade, a proteção diante da discriminação e a igualdade de acesso a uma moradia acessível e adequada.

9. Trabalharemos para ampliar a oferta de moradia acessível e, para tal, cuidaremos para que os mercados funcionem com eficiência e de maneira responsável social e ambientalmente, melhorando o acesso à terra e ao crédito e ajudando aqueles que estão excluídos dos mercados habitacionais. (IPARDES, 1996)

Na concretização da Agenda Habitat, no item 39, verifica-se o reconhecimento desse objetivo e os meios pretendidos para alcançá-lo:

39. Nós reafirmamos nosso compromisso para a completa e progressiva realização do direito à moradia adequada, conforme estabelecido nos instrumentos internacionais. Nesse contexto, reconhecemos a obrigação dos Governos de permitir que as pessoas obtenham um lar, protejam e melhorem suas moradias e bairros. Nós nos comprometemos com a meta de melhorar as condições de vida e de trabalho em uma base igualitária e sustentável, de forma

que todos tenham moradias adequadas, que sejam sadias, seguras, acessíveis e a preços viáveis, que incluam serviços básicos, instalações e áreas de lazer, e que estejam livres de qualquer tipo de discriminação no que se refere à habitação ou à garantia legal da posse. Deveremos implementar e promover esse objetivo em total conformidade com padrões de direitos humanos. (FERNANDES, 2003)

No item 40, oferecem-se compromissos para alcançar o fim pretendido, nas letras “a”

a “n”:

40. Também nos comprometemos com os objetivos de:

(a) Garantir a consistência e a coordenação das políticas e estratégias macroeconômicas e de habitação como uma prioridade social dentro da estrutura de programas de desenvolvimento nacional e de políticas urbanas, de forma a apoiar a mobilização de recursos, a geração de empregos, a erradicação da pobreza e a integração social.

(b) Garantir a segurança legal da posse e o acesso igual à terra a todas as pessoas, incluindo mulheres e pobres, e promovendo reformas administrativas e legislativas para dar às mulheres total e igual acesso aos recursos econômicos, incluindo o direito à herança e à posse de terra e de outras propriedades, crédito, recursos naturais e tecnologias apropriadas.

(c) Promover o acesso de todas as pessoas a água potável, esgoto sanitário e outros serviços, equipamentos e áreas de lazer básicas, principalmente para as que vivem na pobreza, mulheres e outros integrantes de grupos desfavorecidos e vulneráveis.

(d) Garantir sistemas de transferência, transparentes abrangentes e acessíveis, de direito à terra e segurança legal.

(e) Promover acesso amplo e não discriminatório a financiamentos abertos, eficazes e apropriados para todas as pessoas, incluindo a mobilização de recursos financeiros inovadores e outros – públicos e privados – para o desenvolvimento comunitário.

(f) Promover métodos de construção e tecnologias disponíveis, apropriadas, a custos acessíveis, seguros, eficientes e ambientalmente corretos, em todos os países, especialmente nos em desenvolvimento, em níveis local, nacional, regional e sub-regional, que enfatizem a otimização do uso dos recursos humanos locais e estimulem métodos de economia de energia e que protejam a saúde humana.

(g) Elaborar e implementar padrões que garantam acessibilidade também para pessoas com deficiências de acordo com as Regras Padrão para a Igualização de Oportunidades para Pessoas com Deficiências.

(h) Aumentar a oferta de moradias a preços acessíveis, inclusive através do estímulo e promoção de propriedade de casas a preços acessíveis e do aumento da oferta de moradias de aluguel, comunitárias, cooperativas e outras através de parcerias entre a iniciativa pública, privada e comunitária, criando e promovendo incentivos de mercado, mas sempre respeitando os direitos e as obrigações de proprietários e inquilinos.

(i) Promover o aumento da oferta existente de moradias, através da sua recuperação e manutenção e do fornecimento adequado de serviços básicos, instalações e áreas de lazer.

(j) Erradicar e garantir proteção legal contra discriminação no acesso à habitação e aos serviços básicos, sem distinção de qualquer tipo, como raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro *status*; proteção similar deve ser garantida contra discriminação com base em deficiências ou idade.

(k) Ajudar a família, no seu papel de apoiar, educar e cuidar, a reconhecer sua importante contribuição para a integração social, e promover políticas sociais e econômicas voltadas para o atendimento das necessidades habitacionais das famílias e seus membros individuais, especialmente os mais desassistidos e vulneráveis, com atenção especial aos cuidados com as crianças.

(l) Oferecer moradias e serviços básicos de apoio e equipamentos de saúde e educação para os sem-teto, pessoas desalojadas, povos indígenas, mulheres e crianças sobreviventes de violência familiar, deficientes, idosos, vítimas de desastres naturais e provocados pelo homem, e membros de grupos vulneráveis e desfavorecidos, incluindo abrigos temporários e serviços básicos para refugiados.

(m) Proteger, no âmbito do contexto nacional, os direitos legais tradicionais dos povos indígenas à terra e outros recursos, além do fortalecimento da gestão do solo.

(n) Proteger todas as pessoas, garantir proteção legal e socorro, no caso de despejos forçados contrários à lei, considerando os direitos humanos; quando os despejos forem inevitáveis, garantir, conforme apropriado, que soluções alternativas adequadas sejam oferecidas. (FERNANDES, 2003)

Uma simples leitura desses dispositivos, coadjuvados por outros no mesmo diploma⁵, bem como de outros antes mencionados, remete ao entendimento de que em nível internacional, mormente para os países que ratificaram os acordos internacionais sobre o tema, a relevância da moradia a remete ao status de requisito para alcance da dignidade humana, um direito fundamental, portanto, que deve ser promovido e respeitado pelos países que fazem parte da comunidade das nações e que queiram se considerar civilizados ao ponto de promover o bem estar de sua população.

Acrescido a isso, convém mencionar as denominadas “Metas do Milênio”, ou Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁶, que consistem no compromisso dos 191 estados-membros das Nações Unidas – onde figura o Brasil - para, de acordo com seus oito objetivos, (1) erradicar a pobreza e a fome, (2) atingir o ensino básico universal, (3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, (4) reduzir a mortalidade na infância, (5) melhorar a saúde materna, (6) combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças, (7) garantir a sustentabilidade ambiental e (8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Contando ainda com 18 metas e 48 indicadores, subordinados aos oito objetivos mencionados, verifica-se, pelo indicador de número 32, o reconhecimento da necessidade de moradia com posse segura e condições adequadas. Os ODM foram compromissados em 2000, com horizonte até 2015, sendo que no Brasil há enfoque especial nas áreas de governança democrática, redução da pobreza e energia e meio ambiente.

Em espaço estritamente doméstico, no sistema vigente, o Brasil ratificou o entendimento do direito à moradia como direito fundamental, em nível constitucional – sede natural de um direito fundamental –, pela Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, que acrescentou o termo “a moradia” ao rol de direitos sociais disposto no art. 6º da Constituição em vigor (de 1988).

Já havia no artigo 23, IX, entretanto, a competência concorrente para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de

⁵ Pode-se mencionar os itens 42 e 43 (neste último, especialmente letras “c”, “d”, “h”, “k”, “l”, “p”, “t”). Estas últimas letras – “p” e “t” - merecem ser transcritas: “(p) Promover a otimização do uso de terras produtivas em áreas urbanas e rurais; proteger os ecossistemas frágeis e áreas ambientalmente vulneráveis dos impactos negativos dos assentamentos humanos, *inter alia*, desenvolvendo e apoiando a implementação de melhores práticas de gestão do solo que tratem, de forma abrangente, de exigências de solo potencialmente concorrentes para agricultura, indústria, transporte, desenvolvimento urbano, áreas verdes, áreas protegidas e outras necessidades vitais. (t) Promover novamente o desenvolvimento e a reutilização de áreas comerciais e residenciais em centros urbanos, já atendidas porém mal aproveitadas, de forma a revitalizá-las e reduzir as pressões do desenvolvimento nas terras agrícolas da periferia.” (FERNANDES, 2003) Isto sem mencionar várias letras dos mesmos itens que remetem ao desenvolvimento sustentável, com consequente respeito ao meio ambiente.

⁶ Fonte: <<http://www.pnud.org.br/odm/#>> (ultimo acesso em 10/6/2011).

saneamento básico, bem como, pelo inciso IV do art. 7º, o entendimento do constituinte de que um salário mínimo fixado por lei deveria levar em consideração necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família quanto à moradia (e outros bens de primeira necessidade).

Sempre é conveniente mencionar os artigos 182 e 183, que condicionam a propriedade ao cumprimento de sua função social em meio urbano, bem como o art. 186 para o meio rural, todos remetendo à ideia de direitos e garantias individuais relativas à propriedade insculpidas nos incisos XXII e XXIII do art. 5º. Quanto ao tema “propriedade”, em si, algumas considerações serão oferecidas mais adiante.

Da mesma forma, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta os referidos dispositivos, trouxe à luz um diversificado arcabouço legislativo para a urbanização das cidades.

É de se mencionar também a Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que “Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941” (desapropriação por utilidade pública), e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano), que, visando a regularização fundiária, possibilitam maior segurança em determinar a titularidade dos imóveis.

Mas, surge a questão de que se dificilmente há uma realidade que possibilite a manutenção de alguém e de sua família com o valor de um salário mínimo no Brasil, da mesma forma, ainda que constando indubitavelmente como direito social básico e inafastável, a moradia adequada, como já se mencionou alhures, é ainda elusiva a grande parte das populações, da mesma forma a organização das cidades (mormente as de porte grande e mega) e a questão fundiária tanto no campo quanto na cidade. E, como se viu, não é por falta de normatividade, internacional ou nacional.

Se não há um atendimento adequado ao direito à moradia, isso não se dá em nível legislativo. Dá-se em nível político, de decisão pela implantação ou não de uma política pública, ou mesmo de como se desenvolverá uma política pública efetivamente posta em prática.

Passa-se, adiante, à análise das tentativas mais intensas de implantação, mediante políticas públicas, de condições que possibilitariam o cumprimento do direito à moradia.

Nessa parte, devido a seu status de cidade que se confunde com a própria fundação do Brasil, vai-se utilizar a cidade do Rio de Janeiro como exemplo, para demonstrar consequências da implantação, no passado, de políticas públicas para habitação, mormente quanto a práticas concretas para atacar o problema em nível doméstico ao longo da história,

com a urgência da crise de moradia devido ao inchaço das cidades no século XIX até a atualidade. A mesma cidade, adiante, será também objeto de um dos estudos de caso relativos ao PMCMV.

2.2. A crise de moradia no Brasil: a cidade do Rio de Janeiro como referência

Conforme registra Renata Lourenço Ferreira dos Santos, “A primeira crise de moradia no Brasil data de 1808, com a chegada da Família Real portuguesa, que veio acompanhada de uma corte de aproximadamente 15 mil pessoas; não havia no país, naquela época, moradias suficientes para acomodar todo esse novo contingente. A solução adotada foi a requisição dos imóveis da população residente nas cidades, que era obrigada a deixar seus imóveis para acomodar a corte.” (SANTOS, R.L.F., 2010).

Tem-se aí uma realidade bastante explícita do que vem a ser uma crise de moradia: simplesmente, não há moradia para todos em um determinado local. E todos querem morar ali. Cria-se, então, um conflito social que se traduz em tentativa e obstrução, respectivamente, quanto à ação daqueles que necessitam morar e a reação de outros que querem garantir sua moradia.

As primeiras intervenções na malha urbana para ordenar o acesso à moradia nos moldes que se conhece hoje começam pela segunda metade do século XIX. A expansão da população da cidade, não acompanhada pela expansão da moradia, aumenta a densidade populacional na área urbana. Tal fenômeno se dá a partir da segunda metade do século XIX, atingindo níveis de crise no Rio de Janeiro entre os anos de 1890 e 1906 (último ano do mandato do prefeito Pereira Passos⁷).

Deu-se, grosso modo, pelas transformações tecnológicas de produção, substituição de mão de obra (extinção da escravidão, imigrações), transferência de população da zona rural para a urbana. Outrossim, pelo começo efetivo da intervenção do poder público sobre o meio

⁷ Responsável pela “Reforma Pereira Passos”. Francisco Pereira Passos (1836-1913) foi prefeito da cidade do Rio de Janeiro (então distrito federal) no período de 1902 a 1906, nomeado pelo presidente da República Rodrigues Alves, sendo-lhe conferida plenitude de poderes – exceto para criar e elevar impostos – visando possibilitar a implementação do plano de reforma da cidade, elaborado em 1875. As demolições feitas durante seu mandato, notadamente nas casas de cômodos, conhecidas como “cortiços”, levaram a uma crise de moradia para a população de baixa renda que iria se perpetuar pelas décadas seguintes. No final do ano de 1905, conforme registram Pinheiro & Fialho Júnior (2006), “uma comissão nomeada pelo governo federal para examinar o problema das habitações populares constatou que as demolições de prédios iam além de todas as expectativas, forçando a população a ‘ter a vida errante dos vagabundos e, o que é pior, a ser tida como tal’. O relatório da mesma comissão fazia referência ao Morro da Favela, atual Providência – ‘pujante aldeia de casebres e choças, no coração mesmo da capital da República, a dois passos da Grande Avenida’. A partir de então, o termo favela designaria, de forma genérica, o mais destacado ícone da segregação social no espaço urbano da cidade.” Aspas e travessões do original. Fonte: <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1750_%20pereira%20passos%20vida%20e%20obra%20re%20221.PDF> (acesso em 10/4/2011).

urbano para transformá-lo e adaptá-lo a uma conveniência de poder existente em determinado tempo, o que acaba ocasionando efeitos periféricos não esperados.

Em face do inchaço que experimentam as cidades, notadamente em nações que se industrializavam, para as quais vai uma população que tinha que sobreviver junto ao meio urbano - que era o que possibilitava a sobrevivência, em face das novas relações socioeconômicas -, surge o problema espacial que existe, guardadas as devidas proporções, até hoje: como gerenciar o espaço urbano para habitação?

A população de baixa renda, procurando estar próxima ao local da atividade que lhe permitia sobreviver, localizou-se, em grande parte, nas casas de cômodos que vieram a ser conhecidas como “cortiços”, geralmente no centro. Estes foram combatidos pela especulação imobiliária e amiúde eliminados, já que o centro - incluindo o fato de ser, inicialmente, novo polo para o desenvolvimento da indústria - tem seus espaços valorizados.

A cidade se expande e a população tende a se afastar do centro. A população mais provida⁸ escolhe ir para a zona sul. Há um espraiamento consequente da cidade em direção à mencionada zona sul, mas, também, para a zona norte: para cá vai uma população de baixa renda que geralmente trabalha na indústria. Por que isso ocorre?

Entre os anos de 1906 e 1920, intervenções urbanísticas do poder público sobre a cidade se fazem sentir de forma bastante significativa, principalmente com a Reforma Passos (que desaloja milhares de pessoas com a desapropriação das casas de cômodos onde residiam mediante pagamento de aluguel) e a expansão da malha ferroviária (que possibilitou aos trabalhadores da indústria residirem fora do centro, consolidando-se espacialmente a figura do subúrbio).

Como registra Maurício de A. Abreu, quanto à Reforma Passos:

Em primeiro lugar, ela representa um exemplo típico de como novos momentos de organização social determinam novas funções à cidade, muitas das quais só podem vir a ser exercidas mediante a eliminação de formas antigas e contraditórias ao novo momento. Em segundo lugar, representa também o primeiro exemplo de intervenção estatal maciça sobre o urbano, reorganizado agora sob novas bases econômicas e ideológicas, que não mais condiziam com a presença de pobres na área mais valorizada da cidade. [...] Finalmente, o período Passos também se constitui em exemplo de como as contradições do espaço, ao serem resolvidas, muitas vezes geram novas contradições para o momento de organização social que surge. É a partir daí que os morros situados no centro da cidade (Providência, São Carlos, Santo Antônio e outros), até então pouco habitados, passam a ser rapidamente ocupados,

⁸ Utiliza-se a expressão “provida” aqui com a conotação de “população que tem recursos suficientes para escolher onde morar”. Não necessariamente muito ricos, mas “providos” de recursos suficientes para escolherem onde vão residir, o que lhes dá maior fôlego para enfrentar a pressão por um espaço ligado à sobrevivência. Trata-se de liberdade de escolha, portanto, possibilitada pela posse de maiores recursos. Essa construção da ideia de liberdade está, grosso modo, mais próxima àquela formulada quanto às *substantive freedoms* (liberdades substantivas), utilizada no sentido de que faz uso da expressão Amartya Sen (1999): por razões variadas, estar livre da fome, da miséria, etc., o que possibilita uma mobilidade ou uma capacidade de escolher maior.

dando origem a uma forma de habitação popular que marcaria profundamente a feição da cidade neste século – a favela. (ABREU, 2006, pp. 63 e 66).

As habitações que surgem dessa nova realidade são de três tipos, basicamente: a moradia da classe mais abastada, mormente em direção à zona sul da cidade. A moradia da classe trabalhadora industrial, em direção à zona norte. E a moradia daqueles que não tinham como adquirir sequer um terreno na zona norte e construir a própria moradia, que buscam continuar junto ao centro, subindo os morros, geralmente – que por características muito particulares do Rio de Janeiro, ao contrário de outras sociedades, nunca caíram no gosto da classe abastada.

Surgem, assim, os estereótipos tipicamente cariocas que estão entre nós até hoje: “Zona Sul”, “Subúrbio” e “Favela”, utilizados duplamente, para discriminar e como autoafirmação. Depois, surgiriam os “Emergentes”, termo que se confundiria com a população mais provida da Barra da Tijuca, hoje praticamente em desuso, mas, os três primeiros tornaram-se significativos rótulos sociais, tipos de caracterização que se tornaram durante muito tempo um indexador social que definia quem estava dentro ou fora de determinada relação socioespacial. Os decorrentes tipos urbanos - o “playboy da zona sul”, o “suburbano” e o “favelado”, tipos que também têm suas características estendidas ao gênero feminino, povoaram (ou povoam) o imaginário carioca de forma bastante intensa.

A favela é de longe o mais famoso e o mais enfrentado desses conceitos (no bom e no mau sentido do termo).

À semelhança dos cortiços, as favelas logo viraram - no imaginário ou na realidade, sendo que a linha entre ambos, quando se trata do tema, é complicada de definir - “focos de criminalidade e, também, de insalubridade, de epidemias e doenças infecto-contagiosas” (PANDOLFI & GRYNSPAN, 2002). A situação na primeira metade do século XX já levava à intervenção do poder público nas formas clássicas que acabaram se consolidando para tratar da questão: a remoção; e a urbanização sem remoção ou com remoção de partes das comunidades.

As primeiras tentativas de dirimir o que já se considerava um problema evoluíram inicialmente no sentido de impedir a formação de novas favelas (Código de Obras de 1937) e a segregação das populações das já existentes, mediante a criação de parques proletários (cujo regime rígido afugentou mais que atraiu a população). Com o advento de movimentos sociais, mormente da Igreja Católica (Fundação Leão XIII; Cruzada São Sebastião), houve intervenção social nas localidades e mesmo a construção de “um conjunto habitacional no

Leblon, que se constituiu na primeira experiência de alojamento para moradores nas proximidades do local onde já moravam” (PANDOLFI & GRYNSPAN, op. cit.).

Surge uma realidade de não remoção baseada no voto. Cada favela acaba tendo um “dono” político – ou “donos” - que lhe faz as vezes de “padrinho”, influenciando para obtenção do que é fornecido normalmente em bairros “oficiais” da cidade, fazendo surgir uma expressão para definir esse tipo de atuação: “política da bica d’água”.

Com a revolução ou golpe de 1964, como se queira, surgindo um regime que não mais dependia do voto popular para instalar seu projeto de organização social, abre-se ótima oportunidade àqueles adeptos da política de remoção como solução para a moradia de baixa renda (leia-se, aquela que ocupava áreas irregulares, geralmente demandadas por interesses econômicos mais influentes). Se as associações de moradores ainda conseguiam influenciar pela não remoção (mormente na década de 50), essa situação muda drasticamente a partir de 1964, situação que perdurará na prática até o final da década de 70.

No Rio de Janeiro, com Carlos Lacerda e Negrão de Lima, mesmo antes de 1964 já havia uma política de remoções sendo implantada. Daí surgem localidades como Vila Kennedy (que receberia os moradores da Favela do Esqueleto e do Morro do Pasmado, bem como das Praias do Pinto e de Ramos), Vila Aliança, Vila Esperança. Também o conjunto relativo à Cidade de Deus – um misto de casas, apartamentos e unidades de triagem – “construído em várias etapas, e ocupado a partir de 1966” (VALLADARES, 1978).

À semelhança da Reforma Passos, a política de remoções gerou novas contradições.

Para criar tais localidades e remover a população favelada, que após um breve interlúdio de resistência logo aderiu ao novo modelo, os representantes das associações de moradores, cooptados, não sem antes alguns serem presos pelo extinto DOPS – Departamento de Ordem Política e Social, o que levou a uma reflexão dos demais, passando a agir “como intermediários na mobilização das clientelas específicas” (VALLADARES, op. cit.).

Divididos, seriam facilmente conquistados? Essa máxima se mostraria ambígua, como o tempo acabou demonstrando. O limite sobre quem conquistou quem ou o quê acaba sendo uma linha tênue, criando situações que demandam análises mais complexas, extrapolando os limites da presente discussão. Porém, em um sentido estrito de acessibilidade ao espaço urbano, as favelas, com o tempo, acabaram se tornando um território onde o estado não intervinha de forma satisfatória, mesmo havendo vontade política nesse sentido, em face das relações de domínio social ali surgidas, mormente quanto ao tráfico de drogas, e que, ainda hoje, ainda estão presentes, surgindo novas relações de domínio em seu território (as

denominadas “milícias”), espaiadas para locais que já não podem ser considerados “favela”, na aceção clássica do termo.

Com a criação do BNH – Banco Nacional da Habitação (1964) e o advento de linhas de financiamento para a aquisição de unidades habitacionais fora das áreas valorizadas, mediante a política de remoções, mormente nos conjuntos habitacionais criados, surge no Rio de Janeiro um programa de “dimensões consideráveis”, que “desenvolveu-se sob três administrações estaduais”, removendo 139.218 pessoas (VALLADARES, op. cit.).

Se o BNH foi criado para dar financiamento às populações de baixa renda, não se pode afirmar que as linhas de financiamento do extinto Banco Nacional da Habitação levaram em consideração uma reflexão mais aprofundada do que significaria um financiamento longo e novas responsabilidades econômicas decorrentes da regularização da moradia a uma população que, em grande parte, vinha de um sistema de habitação informal: as favelas.

Cedo se sentiu a inadimplência dos mutuários, que acabou se tornando regra. Como registra Valladares, o programa não deu certo no Rio de Janeiro porque:

Foi montado sobre premissas nem sempre apropriadas, segundo as quais os futuros mutuários realmente: *a)* desejariam ter acesso à casa própria; *b)* aceitariam comprometer-se a longuíssimo prazo (um mínimo de 15 anos, segundo as estimativas iniciais do BNH); *c)* estariam dispostos a despende 25% de sua renda familiar mensal com a habitação; *d)* teriam capacidade financeira para participar de tal operação; e *e)* concordariam em deixar as favelas e serem removidos para conjuntos habitacionais da COHAB. (VALLADARES, 1978).

Efetivamente, também não houve a preocupação estatal de atentar com o que a autora citada chama de “práticas de distorção do sistema”, que levaram a situações relativas a favorecimentos por parte dos agentes estatais quanto a conhecidos, amigos, etc., bem como um cálculo mal feito quanto à compatibilidade renda/prestação, que foi praticamente a pá de cal no programa. Nos dados trazidos pela autora, verifica-se que enquanto comprometiam menos de 15% de sua renda nas favelas, ao serem removidos para os conjuntos habitacionais os mutuários tiveram esse comprometimento consideravelmente aumentado. Também, estando os conjuntos habitacionais longe de suas fontes de renda, a tendência sempre foi remediar a situação de alguma forma a estar próximo ao local de trabalho (com todas as tragédias familiares decorrentes dessa situação).

Junte-se a isso o surgimento de uma *commodity* valiosa – a “casa própria” -, cujo financiamento tinha prestação expressivamente mais barata do que aluguéis de imóveis semelhantes na mesma localização, e se tem aí o estopim para o que veio a ocorrer: a transferência onerosa de financiamentos pelos mutuários àqueles que tinham efetivamente renda para assumir os compromissos financeiros, ou a retomada do imóvel quando não se

conseguia transferir; e a volta à favela, fechando um ciclo que fica bem claro a Valladares: favela > conjunto habitacional > favela.

Com o fracasso dos financiamentos para população de baixa renda por parte do BNH, este “descobre a classe média”, como registra Ermínia Maricato (1987). Com o lançamento do PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular), em 1973, e várias medidas posteriores, como subsídio aos mutuários do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), em 1974, bem como a utilização do FGTS para “poupança e/ou amortização extraordinária da dívida da casa própria”, combinando-se a outras medidas destinadas a fortalecer as COHABs (Companhias de Habitação Popular) dos estados, incluindo a dilatação das faixas de renda atendidas nos termos do PLANHAP para inserção das famílias com renda entre três e cinco salários mínimos, verificam-se intervenções como as da COHAB-SP, para mencionar um exemplo da autora citada, que, num empreendimento (Itaquera I, II e III), produziria “conjuntos cuja dimensão equivale à de uma cidade de porte médio, pois atingem aproximadamente 150.000 habitantes, com toda a infraestrutura correspondente” (MARICATO, 1987).

O problema, portanto, não era dificuldade de produzir casa. Para produzir casa basta ter acesso a técnicas construtivas, material e local para construir. O problema sempre foi (e continua sendo) como produzir casa para quem não consegue possibilitar retorno financeiro ao empreendimento, já que no Brasil, como na maioria dos países inseridos em uma economia de mercado, essa variável pode ser o carrasco de toda política pública que se prenda à produção de habitação de interesse social.

Segundo Ermínia Maricato, quanto ao BNH, o atendimento à população de zero a três salários mínimos continuou sendo um desafio, embora os números apresentados pelo programa fossem expressivos quanto à quantidade de unidades habitacionais produzidas, merecendo a seguinte crítica da autora:

O mais grave a ser observado, entretanto, é que apesar do esforço de chegar às camadas mais pobres da população, bastante propagandeado pelo BNH, ele não logrou sequer atenuar o intenso processo de favelização e de queda na qualidade habitacional que foi flagrante nas grandes cidades brasileiras. Os números e empreendimentos apresentados podem ser considerados positivos em si mesmos, mas nunca se relacionados ao oceano da demanda habitacional popular no Brasil. A forma paternalista e pontual, através da qual o BNH atua, não conduzirá nunca à solução de um problema que requer a adoção de outra postura política e econômica diante da população usuária. Essas propostas não servem nem mesmo ao processo de acumulação de experiências, como querem alguns técnicos, na medida em que só reconhecem a organização institucional e burocrática e nunca a organização popular (independente da “proteção” do Estado). (MARICATO, 1987). Parênteses e aspas do original.

Nessa direção, cumpre abordar a questão da dificuldade de encontrar solução para a falta de habitação para a baixa renda, o que se passa a fazer a seguir.

2.3. Moradia e população de baixa renda: por que se mostra tão difícil essa combinação?

Gabriel Bolaffi lembrava, há mais de trinta anos, que a humanidade “dispõe hoje de forças produtivas e de meios de produção suficientes para satisfazer as necessidades significativas de toda a população do globo” (BOLAFFI, 1979). Então, óbvio que não se trata de impossibilidade se não se dá às populações o acesso a bens suficientes que lhes possibilitem sobreviver com dignidade. O problema está em outro lugar.

A definição desse “outro lugar” é complexa. Pode-se cair na tentação fácil da discussão de conteúdo ideológico, como, por exemplo, sobre se poucos podem ter muito mais do que a maioria em relação a bens limitados. Essa discussão está longe de ter um fim e, em si, foge ao objetivo deste trabalho. Aqui, busca-se entender por que é tão difícil – mesmo querendo – resolver a questão do acesso à moradia para aqueles que não têm condições financeiras para sua aquisição – o que já seria uma contradição em termos, se entrarmos em outra esfera ideológica, já que se não há condição não poderia haver aquisição, num sentido estritamente capitalista.

Tal discussão, porém, reside mais no reconhecimento das limitações e necessidades intrínsecas dos estratos populacionais aos quais essa determinada política pública é acometida do que propriamente no reconhecimento puro e simples de que a solução é simplesmente dar a quem não tem ou deixar que as coisas sigam seu rumo sem interferência e a “mão invisível” tratar de resolver as coisas.

Aí reside toda a dificuldade de solução da falta de habitação para a baixa renda no Brasil (e, ousa-se inferir, em qualquer sociedade): entender, primeiro, o que é o déficit de acordo com determinada realidade social. E somente após intervir, conforme uma necessidade social muito específica.

Falar sobre isso, porém, é muito mais fácil do que qualquer ação nesse sentido. Se fosse fácil agir, dificilmente qualquer sociedade quereria favelas e seus problemas, por exemplo. A própria ideia de déficit habitacional é fugidia, quanto mais o que fazer para combatê-lo, conforme registra Gabriel Bolaffi:

Já faz mais de dez anos que a habitação popular e a necessidade de planos físicos e econômicos locais e regionais, destinados a pôr um fim ao caos e ao conseqüente aumento das deseconomias da vida urbana brasileira, foram incluídos no elenco dos problemas prioritários

do país. O reconhecimento público e oficial destas e de outras prioridades coincidiu com o abandono de outros projetos, de cuja solução, poucos anos antes, parecia depender a própria sobrevivência do país enquanto unidade nacional livre e independente. (...) Ao lembrar esse fatos, não estamos procurando invocar os espíritos do passado, mesmo porque muitos deles não passaram de fantasmas destinados a vagar eternamente no limbo dos problemas falsos, ou, pelo menos, mal equacionados. Queremos apenas lembrar mais uma vez que sempre existe uma enorme distância entre a realidade e o que dela se diz, entre os reais problemas de uma sociedade e de uma nação e aqueles que ela reconhece como tais e, finalmente, entre a aparência e a essência desses mesmos problemas. (...) Bertrand Russel escreveu uma vez que o limite das necessidades humanas era determinado apenas pelos limites da imaginação. E, como a fantasia não tem limites, o ser humano estaria condenado a um estado permanente de carência e frustração. Russel esqueceu-se de que o ser humano sadio formula projetos e aspirações compatíveis com os problemas que ele é capaz de resolver, e que as necessidades e as aspirações de uma sociedade são sempre formuladas pela própria sociedade antes de sê-lo pelos indivíduos que a compõem. (BOLAFFI, 1979)

Em uma sociedade como a brasileira, houve, conforme registra Bolaffi – e ainda há -, um paradoxo entre o que se consegue efetivamente fazer socialmente e o que será apropriado pela sociedade, já que “a apropriação e o consumo continuam individuais e privados” (BOLAFFI, op. cit.), tornando uns mais providos do que outros. Assim, como já se registrou alhures, ter capacidade para fazer para todos não se confunde com realizar para todos.

No Brasil, elegeu-se há considerável tempo (desde 1964, segundo registra Bolaffi) a habitação como problema fundamental, criando-se um banco (o BNH) específico para buscar solucionar seu problema, com aporte de recursos do FGTS, além daqueles oriundos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). Isto não significou, porém, como já mencionado, a solução do problema.

A pretendida solução não foi alcançada, segundo o autor mencionado, porque o verdadeiro problema (a falta de recursos por parte da população afetada para adquirir unidades habitacionais pelo sistema do BNH) ficou em segundo plano por conta da ideologia do déficit, que mascarava, na verdade, o enfrentamento de “um problema econômico conjuntural” a ser vencido:

O sistema engendrado em torno do BNH conseguiu superar o impasse, por meio de uma fórmula que canalizaria para a construção civil recursos gerados no próprio setor privado. Ao mesmo tempo, o setor privado foi liberado do ônus para o qual os recursos absorvidos estavam destinados. Com efeito, os recursos não inflacionários que poderiam estimular a construção civil originaram-se, principalmente, do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Embora implicando em um ônus de 8 por cento sobre o total dos salários pagos, a criação do FGTS praticamente não onerou as empresas privadas, pois libertou-as das reservas necessárias para o pagamento das indenizações compulsórias. Assim, o novo mecanismo criado teve para o setor privado, na pior das hipóteses, efeitos ligeiramente negativos, mas perfeitamente toleráveis na redução do capital de giro. E, se esses efeitos existiram, foram amplamente compensados, quer pelos benefícios nas relações trabalhistas, quer pela repercussão favorável sobre a conjuntura econômica, do reinvestimento dos recursos arrecadados. Tudo indica, portanto, que o “problema da habitação popular”, formulado há mais de dez anos e até agora não resolvido (...), apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para a sua solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural. (BOLAFFI, 1979) Aspas do original.

O que se queria, assim, segundo Bolaffi, era criar efeitos multiplicadores de renda e emprego, com a construção civil como centro de atividades⁹ capaz de possibilitar tal fenomenologia, aquecendo a economia e possibilitando tais efeitos.

Uma ideologia de déficit, então, ajuda bastante a pôr essa engrenagem para funcionar. Como lembra Bolaffi, mais importante que a origem dos critérios para uma solução do problema habitacional é a afirmação de que

o Brasil sofre um agudo “déficit habitacional”, um conceito totalmente espúrio e destituído de significado, pelo menos quando utilizado numa economia de mercado. Com efeito, do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitação para o qual existe uma demanda monetária, como, aliás, ocorre com qualquer outra mercadoria. (...) Se o problema é “déficit” e não a carência, por que o déficit da habitação e não tantos outros mais angustiantes e urgentes como o de alimentos, vacinas, médicos, remédios, hospitais, etc.? Mas, se o déficit é um problema falso e mal formulado, não caberia perguntar se a melhor forma para eliminar ou diminuir a carência não seria conceber um modelo econômico alternativo no qual os recursos disponíveis fossem canalizados para o desenvolvimento das indústrias de bens de capital, para o aumento da produção agrícola e da oferta de demais bens e serviços de primeira necessidade? (BOLAFFI, 1979) *Aspas do original.*

Essa pergunta não tem uma resposta satisfatória até o momento. Certo é que aí reside o “outro lugar” das políticas públicas: como enfrentar o verdadeiro problema.

O sistema do BNH naufragou exatamente por causa desse “outro lugar”¹⁰: pensado (ou mascarado) como solucionador do problema da falta de habitação para a população de baixa renda, cedo se mostrou algo que só poderia ser absorvido por uma classe média disposta a arcar com um financiamento longo (pois era quem tinha economia familiar para fazê-lo).

Como adiantam Santos (A.M.S.P.) & Duarte:

A criação do BNH e sua progressiva transformação em agente da política habitacional e urbana, combinada com alterações na legislação do inquilinato, tiveram por consequência a grande vitalidade do mercado imobiliário em fins da década de 1960 e, sobretudo, ao longo dos anos 1970. Ao fim dessa década, no entanto, diante da evidência de que a não solução da falta de moradia popular estava levando ao agravamento do problema, o governo resolveu introduzir inovações voltadas para esse segmento. Assim, foram lançados os programas de urbanização de favelas, de autoconstrução e de lotes urbanizados (Taschner, 1997). Essa mudança de rumo na política habitacional e urbana veio, no entanto, num contexto marcado pela deflagração de forte crise econômica internacional, cujos desdobramentos afetaram

⁹ Situação que não é estranha ao PMCMV, conforme se verá adiante.

¹⁰ Engels assim se expressa: “Uma sociedade não pode existir sem crise de moradia, quando a grande massa dos trabalhadores só dispõe exclusivamente de seu salário, quer dizer, da soma dos meios indispensáveis à sua subsistência e à sua reprodução; (...) Neste tipo de sociedade, a crise da moradia não é um acaso, é uma instituição necessária; ela não pode ser eliminada, bem como suas repercussões sobre a saúde, etc., a não ser que a ordem social por inteiro, de onde ela decorre, transforme-se completamente.” (ENGELS, 1957. *Apud* CASTELLS, 2006). Para Manuel Castells, “a importância da especulação imobiliária provém, essencialmente, da penúria das moradias, *que ela contribui para reforçar*. Com efeito, numa situação relativamente equilibrada entre oferta e demanda de moradias, a especulação recai apenas sobre certas zonas (centro da cidade, zonas de boa densidade etc.) e não sobre o conjunto do aglomerado ou mesmo sua periferia. Portanto, se do ponto de vista de uma política de habitação, o primeiro obstáculo a vencer é a especulação imobiliária (pois uma vez que ela aparece, seu mecanismo absorve todos os orçamentos – moradia de que se pode dispor), *ela não está na base da enorme defasagem entre construção e necessidades de moradias*. As razões fundamentais desta defasagem devemos encontrá-las no próprio processo de produção.” (CASTELLS, 2006). Parênteses e itálicos do autor.

negativamente o País, comprometendo a viabilidade da política de sustentação da “marcha forçada” da economia brasileira com investimento público. Uma das manifestações do impacto negativo foi o recrudescimento da inflação, dificultando a sustentação da política de crédito à habitação. A inflação também afetou a renda dos trabalhadores, que não acompanhou a desvalorização monetária, com impacto na sua capacidade de arcar com o financiamento à moradia. (SANTOS, A.M.S.P. & DUARTE, 2010) Aspas do original.

Descoberta a classe média, repetindo-se a expressão cunhada por Ermínia Maricato, nela o BNH ficou até sua extinção, com consequências para cidades como o Rio de Janeiro como o grande crescimento das favelas e problemas correlatos, bem como a continuidade da existência de uma população carente de moradia adequada.

Assim, o BNH não cumpriu as promessas daqueles que o criaram: acabar com o problema da falta de moradia no Brasil. Apesar de seu forte impacto no mercado imobiliário, não mitigou o problema relativo à moradia popular, um segmento que não deve ser confundido com o segmento do mercado habitacional com demanda solvável. Sua extinção em novembro de 1986, como parte do Plano Cruzado II, deu-se em circunstâncias de agravamento da crise inflacionária e social, que não seria resolvida por nova alteração na legislação do inquilinato com limitação dos reajustes dos aluguéis em até 80% do INPC. Ao contrário, a proteção ao inquilinato combinada com a extinção do BNH desorganizou o mercado imobiliário, que sofreria ainda com o corte do crédito como medida de política de controle inflacionário. (SANTOS, A.M.S.P. & DUARTE, 2010)

A extinção do banco se deu mediante o Decreto Lei 2.291, de 21/11/1986, ficando como sucessora a Caixa Econômica Federal.

As camadas mais pobres da população, que podem ser localizadas na faixa de renda de zero a três salários mínimos, ficariam esquecidas dos financiamentos. As favelas foram seu estabelecimento natural – também de faixas de maior renda, convém mencionar - onde, com o gradual arrefecimento do regime militar, novos atores - ONGs, associações de moradores novamente fortalecidas, bem como outros não tão agradáveis, mas nada desprezíveis, como traficantes e milicianos - passaram a operar e influir das favelas para o tecido urbano de forma bastante visível.

Com a redemocratização, a partir de 1985, as populações faveladas retornam a um status de influência política onde, diferentemente do passado, surge uma classe política em seu próprio meio. Os problemas, entretanto, continuam praticamente os mesmos: habitação inadequada, ocupação de áreas de risco, criminalidade, ausência do estado.

A manutenção ou não das favelas onde estão não são, porém, uma garantia. Outros fatores (riscos, ordenamento urbano, etc.) influenciam. A cada desmoronamento por chuvas ou outros motivos, por exemplo, surge a questão sobre a remoção de toda ou pelo menos parte de uma comunidade, com alojamento emergencial que pode ser longe dos locais de trabalho e

vida social. A necessidade de nova moradia, principalmente de forma emergencial, pode não surgir, por outro lado, de forma satisfatória¹¹.

A partir daqui torna-se necessário, para melhor situar a discussão sobre “moradia”, abordar sinteticamente a ideia de “propriedade imobiliária”. Conquanto já se tenha adiantado que esta não é necessária para que haja efetivo cumprimento do direito à moradia, acabam os dois conceitos sendo confundidos e amiúde praticados em conjunto quando da implementação de programas habitacionais destinados a resolver problemas ligados a um déficit habitacional. Essa estratégia, porém, esbarra em um ator não desprezível numa sociedade capitalista, o setor imobiliário, que acaba influenciando a aplicação dessa política pública. Portanto, faz-se necessária uma sintética abordagem para destacar alguns pontos dessa dicotomia traduzida pelo direito à moradia e a propriedade imobiliária, que influencia o PMCMV, já que este se prende, como no sistema do BNH, à concessão do título de propriedade do imóvel após financiamento a um mutuário.

2.4. Propriedade imobiliária e moradia: consequências de se confundirem

2.4.1. Considerações gerais

Não se pretende, com essa abordagem, à semelhança dos subcapítulos anteriores, buscar um enfoque exaustivo do tema, por demais polêmico para ser alcançado mesmo em trabalhos de muito maior fôlego. O que se procura é apenas destacar um ponto, qual seja, a dificuldade, mormente atual, em separar a habitação digna, que possibilita o alcance do direito à moradia, enquanto *ser* – no sentido de concretização do direito –, de um *ter* – no sentido de que, para alcançar o *ser*, há necessidade de domínio, ou propriedade, de algo que é mero instrumento desse anseio maior: a unidade habitacional.

A definição de “propriedade” – mormente a propriedade imobiliária –, o que ela é em si, geralmente, remete aos efeitos que defluem da relação jurídica particular à espécie, dependendo do ordenamento jurídico em que o direito correlato – “direito de propriedade” – é organizado. A tendência histórica daqueles que trataram o tema em obras jurídicas é, ao defini-lo, buscar demonstrar seus efeitos ou os poderes conferidos a seu titular: o proprietário.

¹¹ Vale ser lembrado, por exemplo, o caso relativo ao Morro do Bumba, em Niterói (RJ), em que ainda não fora resolvida no primeiro semestre de 2011, quando este trabalho vinha sendo realizado, a alocação dos moradores que perderam suas casas ou tiveram que abandoná-las por estarem em risco. Algumas famílias optaram por voltar ao local, a despeito do risco (fonte: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/01/15/morro-do-bumba-permanece-esquecido-familias-voltam-viver-em-areas-de-risco-923511950.asp>> acesso em 10/2/2011).

Portanto, as definições de propriedade surgem quase sempre incluindo seus efeitos particulares, ou seja, aqueles decorrentes de uma relação de direito amparada por um ordenamento qualquer que confere a seu titular determinados poderes ou vantagens sobre determinados bens.

Um embate ainda ocorrente sobre a propriedade é se ela sempre existiu ou se houve uma construção jurídico-social que a acabou criando, significando dizer se é algo natural na espécie humana ou se foi criada por sociedades determinadas, mediante pressões sociais também determinadas. Há quem diga que “os caçadores e coletores sempre repartiram tudo, generosamente, permitindo que todos, inclusive as plantas e animais, participassem do repartido, deixando a apanha e caça à força e habilidade de cada um”, sendo que “a agricultura fez da terra um espaço privado” fazendo com que cada homem passasse “a controlar seu produto e a partir daí se promoveu uma mudança de comportamento ético, passando o ser humano a se considerar o destinatário do Universo, subjuguando todos os animais e plantas, e, ao final, a supremacia de alguns homens sobre todos os outros homens.” (MARÉS, 2003)

Outra opinião registra que:

Remonta a Platão e a Cícero a pura fantasia de que, nos tempos primitivos da humanidade, não existia a propriedade individual; os homens viviam numa situação de comunhão negativa universal, de sorte que tudo era de todos. (...) Mas, quando cessou a vida selvagem e nômade, o gênero humano se multiplicou, os homens, entre os quais se desenvolveram a ambição e o egoísmo, partilharam entre si a terra e a maior parte das coisas que existiam na superfície; e assim surgiu, contra as leis naturais, o direito de propriedade. (...) Esta tese da comunhão primitiva, porém, fora já combatida por outros filósofos, demonstrando que o direito de propriedade é inato no homem e existe desde remotíssimos tempos; pois cada um ocupou os bens que lhe eram necessários, e as leis garantiram tal apropriação. Para verificarmos o absurdo da comunhão negativa dos tempos primitivos bastará ponderar: 1º. que ela é contrária aos instintos humanos e de impossível aplicação aos alimentos e demais artigos de consumo e de primeira necessidade, sob pena de estabelecer entre os homens um estado permanente de ferocíssimas lutas; 2º. que a maior parte das riquezas duradouras foram surgindo, no decurso de milhares de anos, pela invenção ou criação individual; não existiam na natureza, em extrema abundância, ao alcance de todos. (CUNHA GONÇALVES, 1936) Atualizada a gramática.

Clóvis Beviláqua, dos poucos que procurou definir propriedade não ortodoxamente, afirma que é “o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida psíquica e moral”, sendo que “A ideia jurídica envolve a econômica para contê-la, dirigi-la e adaptá-la, adequadamente, à organização social existente. Estabelece o regime da propriedade, que se modifica acompanhando a evolução da sociedade.” (BEVILÁQUA, 1956) Lafayette Rodrigues Pereira, definindo a noção de domínio, afirma que “O direito de propriedade, em sentido genérico, abrange todos os direitos que formam o nosso patrimônio, isto é, todos os direitos que podem ser reduzidos a valor pecuniário.” (PEREIRA, 1956) E, em época anterior, Lobão destacara que “O domínio das pessoas particulares tem por causa e fundamento o

direito da natureza e a vontade do Divino Criador; (...) São objeto do domínio todas as coisas capazes de entrar em domínio particular.” (LOBÃO, 1854)

Aristóteles, na “Política”, conforme registra Maurício Mota, procurando responder a questão de se a propriedade dever ser tida pelos cidadãos como comum ou privada, no contexto da cidade, combina a propriedade privada e o uso comum, pois: “a) a propriedade comum dá origem a discussões e reclamações sobre o modo de distribuir as coisas; b) a propriedade comum favorece a negligência de cada um no tratamento das coisas e de todos e, pelo contrário, a propriedade privada estimula que cada um se dedique ao que lhe é próprio; c) a propriedade privada estimula os prazeres naturais, em particular o amor próprio; d) a propriedade privada favorece a amizade, pelo prazer que constitui ajudar e obsequiar os amigos; e) a propriedade privada torna possível o exercício das virtudes, como a generosidade e a moderação”, professando o entendimento, portanto, “de que a propriedade deve ser, de um modo geral, privada, mas comum quanto ao seu uso” não alterando esse uso comum sua natureza, mas antes o pressupondo, tornando Aristóteles “não um defensor do caráter sagrado da propriedade privada”, mas impondo-lhe limites, pois, embora prefira a propriedade privada, “combina-a com o uso comum e com a partilha não obrigatória do uso dos bens, assente no exercício da generosidade”, com o estado ideal assegurando alguns serviços públicos a todos os cidadãos, a distribuição de parte das receitas dos cidadãos ricos aos mais pobres e o uso comum da propriedade privada quando necessário. (MOTA, 2008)

A propriedade é, segundo Luís da Câmara Cascudo - para utilizar um enfoque antropológico -, sob o ponto de vista de sua doutrina, “sempre revista sob os ângulos da predileção sucessiva”, havendo “quem se irrite com as explicações antigas como aquele ateniense que votava pelo ostracismo de Aristides porque não suportava sua fama de justo e digno”. Para ele, “O instinto aquisitivo no homem é um princípio natural, o que vale dizer, congênito. A propriedade é um dos direitos mais naturais.” Quanto à valorização da propriedade imobiliária, aduz que:

No labirinto da economia política, a propriedade é vista através dos cristais doutrinários. Certo é que é anterior à organização do Estado e não há prova material de que existisse domínio de comando sobre as famílias do epipaleolítico¹² ou do neolítico quando ela nasceu. Ninguém pode aceitar, na origem da propriedade territorial, outra fonte lógica, senão o simples ato voluntário, expresso na ocupação da terra baldia, virgem de senhores, *nullius domini*¹³. O rebanho nada valia sem as pastagens, naturais ou cultivadas, subentendendo a posse regular do solo. Excluir a propriedade no regime pastoril é um contrassenso, digno do polido *highly improbable*¹⁴ dos professores universitários da fala inglesa. A propriedade

¹² Fase final do paleolítico, também chamada mesolítica, no período pós-glaciação, onde se desenvolve a tecnologia humana (circa 9.000 a.C.), precedendo o período neolítico, comumente chamado de “idade da pedra” (5.000 a.C. a 3.500 a.C.).

¹³ “Sem domínio”.

¹⁴ “Altamente improvável.”

originária estava fundada na necessidade. Todas as demais explicações magistrais são corolários subsequentes. A necessidade responde pelos fundamentos da posse e proveito decorrente. Necessidade de pastagens permanentes no percurso da transumância¹⁵, ou terras para plantio, sem dono, sem nome, ambas. Será como uma *basic needs*¹⁶ de Malinowski. (...) O pré-historiador comporta-se habitualmente como o pianista tocando Beethoven. Lê o que está escrito mas interpreta segundo sua sensibilidade ou influência psicológica do auditório. A composição é uma única mas os intérpretes são muitos. *Ars una, species mille*¹⁷. (CASCUDO, 1973) Itálicos do original. Atualizada a gramática.

Lembra Câmara Cascudo que ao etnógrafo a propriedade não tem o interesse que “apaixona o direito civil”, bem como hipóteses sobre sua origem, prioridade do primeiro ocupante, força arbitrária e nem as justificativas kantianas de “ocupação, utilização pelo trabalho, reconhecimento da posse pela convenção, consentimento, assertório dos vizinhos circunjacentes”, preferindo “considerar o ato provocado pela necessidade humana, tornado fato social na área de sua suficiência, com as ampliações e desdobramentos correspondentes ao desenvolvimento da família proprietária no plano da produção.” Assim:

O instinto de posse, a vocação de proprietário expressa-se tanto mais vivamente quanto menores são os elementos compressores da educação. As crianças tomam posse real de tudo que lhes cai nas mãos. Afirmam direito natural no gesto inequívoco de domínio. E tentam afastar o turbador subsequente recorrendo ao interminável berreiro defensivo. Todos os animais atacam os possíveis concorrentes à sua alimentação. (...) Normalmente, o sentimento belicoso na guarda da propriedade ocorre nos animais que possuem morada mais ou menos permanente ou fixa. (CASCUDO, 1973) Atualizada a gramática.

Utilizando-se uma frase de Luís da Câmara Cascudo, “Antes do *ter* o homem *é*.” Portanto, é perfeitamente possível o alcance do direito à moradia digna apartado do direito de propriedade, como já se adiantou antes, já que a casa é um mero instrumento para seu alcance. O título pelo qual se detém a casa não pode se confundir com o objeto do direito à moradia, ou seja, o habitar dignamente. O direito não pode se confundir com um de seus instrumentos, sob pena de anular todos os outros instrumentos passíveis de fazê-lo ser realizado e passar a ser – ele, o direito – o próprio instrumento com que se confunde.

Entretanto, torna-se muito difícil, mormente numa nação inserida em uma economia de mercado, fazer com que a casa se torne como o ar que respiramos, ou seja, algo que é tão fácil de ser encontrado que ninguém pensa em se apropriar dele por necessidade de sobrevivência ou vontade de lucro. Algo que esteja à disposição das pessoas e daqueles que lhes são caros.

O modelo dos programas de habitação de interesse social no país, geralmente, segue o desiderato de tornar o beneficiado dono da unidade habitacional. O apelo da “casa própria” é

¹⁵ “Passagem periódica que os carneiros fazem das planícies para os montes e vice-versa.” Fonte: QUADROS, 1976.

¹⁶ “Necessidades básicas”.

¹⁷ “A arte é uma só, suas interpretações são infinitas.”

uma cultura em si mesmo, tornando difícil a implementação de programas que visem alcançar o direito à moradia através de outros instrumentos.

Como ser verá adiante, é praticamente impossível não seguir esse modelo concessivo de propriedade, já que o interesse pelo mesmo é sempre muito maior do que por alternativas não concessivas de propriedade. Porém, essa decisão, tem efeitos periféricos que acabam por atrapalhar o próprio objetivo seguido. É o que se passa a abordar adiante.

2.4.2. A moradia como valor pecuniário traduzido pela propriedade de uma unidade habitacional: alguns efeitos já conhecidos

Como registra Angela Moulin Simões Penalva Santos (2003), “o capitalismo é um sistema econômico que tende a se expandir territorial e setorialmente”. Um setor e suas práticas, especialmente, em uma economia de mercado, torna-se um agente poderoso para a volatilidade do direito à moradia como passível de ser alcançado pela outorga da propriedade: o setor imobiliário. A atuação desse setor em políticas públicas de habitação que consistam em produção de unidades habitacionais novas para financiamento e transferência de direito de propriedade após o pagamento já é conhecida no Brasil. E é nessa atuação que se prende esta síntese, já que o PMCMV visa exatamente – além de outros objetivos – produzir unidades habitacionais financiadas para posterior outorga do direito de propriedade.

Uma localização técnica do setor imobiliário, conforme defluiu da opinião de Adriano Botelho (2007), não passa necessariamente por uma identidade com o setor da construção civil. É antes constituído pelas atividades de três subsetores: a indústria da construção civil, a de materiais de construção e a de atividades ligadas ao setor terciário (compra e venda e locação, por exemplo). Assim, verificam-se grupos de interesse que historicamente são considerados poderosos em uma economia de mercado, sendo suas atividades utilizadas amiúde como indexadores econômicos nas sociedades capitalistas.

A atividade desse setor cria, assim, valores diferenciados para as mesmas estruturas, que têm as mesmas finalidades (por exemplo, imóveis iguais em lugares diferentes têm preços diferentes), criando, segundo Botelho, “um verdadeiro mapa dos ‘valores urbanos’”. (BOTELHO, 2007) Suas práticas fazem com que áreas antes desvalorizadas se valorizem, vice-versa. Há sempre – como se pode ver nos anúncios de vendas de novas unidades habitacionais ou de outra natureza – um apelo para o “novo conceito”, para o “seguro”, o que “dá status”, etc., tornando a casa um valor que se prende não mais ao simples e objetivo

direito de morar dignamente, mas também a um momento de superação e elevação sobre os semelhantes, menos uma comunhão social e mais uma libertação individual.

Na questão do financiamento habitacional no Brasil, com a criação do Sistema Financeiro Habitacional, “O Estado passou a atuar de forma mais sistemática, tanto na produção de moradias para a população com menor renda, em que foi amplamente insuficiente, como no financiamento dos capitais do setor imobiliário e da construção e do consumo para a classe média.” (BOTELHO, op. cit.) Com a divisão em “mercados” (incluindo o “popular”, visando a baixa renda, mas também contando com o “econômico” e o “médio”, de maior poder aquisitivo), pelo BNH, a preferência do setor imobiliário cedo se voltou para as faixas de maior renda e pela construção de novas unidades habitacionais. Assim,

Tendo em vista o compromisso implícito entre o Estado, o setor financeiro e o setor imobiliário, os programas voltados a políticas habitacionais alternativas, como a urbanização de favelas, a produção em regime de mutirão, a urbanização de lotes ou o financiamento do material de construção para o próprio morador foram marginalizados ao longo da trajetória do BNH, tendo pouca expressão em termos de recursos destinados. (BOTELHO, 2007)

Portanto, não interessavam alternativas que visassem o alcance do direito à moradia sem passar por uma margem de lucro considerada satisfatória aos interesses dos setores mencionados pelo autor. Ao invés disso, “o atendimento aos cidadãos ou grupos associativos organizados, que queriam promover eles mesmos, a custos mais baixos, a produção de sua moradia, também foi obstada pela lógica de atuação do BNH.” A moradia, em si, ou o exercício do direito a ela, não poderiam ser exercidos, preferencialmente, senão através da aquisição de novas unidades habitacionais, que, do ponto de vista de sua estrutura,

se caracterizaram em geral pela monotonia de sua arquitetura e pela ausência de relação com o entorno, por sua localização periférica, estendendo horizontalmente as cidades, pela despreocupação com a qualidade dos projetos e com o meio físico, resultando na depredação ambiental, pela negação dos processos de participação comunitária, preferindo uma gestão centralizada e a contratação de empreiteiras, entregando moradias prontas. (BONDUKI, 1997, *apud* BOTELHO, 2007)

Como lembra David Harvey, “É evidente, por exemplo, que o conceito social de necessidade e o conceito econômico de demanda são duas coisas muito diferentes e que se relacionam entre si de modo peculiar.”¹⁸ Mas, o que se verifica na prática do setor imobiliário em relação à produção de moradia adequada (que não necessariamente passa pela produção de

¹⁸ No original: “Es evidente, por ejemplo, que el concepto social de necesidad y el concepto económico de demanda son dos cosas muy diferentes y que se relacionan entre sí de modo peculiar.” (HARVEY, 2007)

novas unidades, mas também pela reforma e adaptação de unidades já existentes e geralmente já na posse de seus moradores) é a preferência por uma “linha de produção” que possibilite maior lucro: a unidade habitacional nova. A valorização dos terrenos onde os empreendimentos serão construídos (com o aporte de infraestrutura ainda não existente, como acesso viário, água, luz, etc.) acabam tornando a unidade atraente para a negociação pelo mutuário, principalmente se os custos com a sobrevivência naquele novo entorno se tornam difíceis, fazendo acontecer o que já se mencionou antes: o repasse da unidade e a adaptação a uma situação anterior de moradia menos adequada fisicamente e mais barata, porém, que se encaixa à realidade social do agente.

Por outro lado, torna-se muito difícil num modelo de sociedade capitalista adepta de uma economia de mercado – onde o Brasil se insere - a sensação de segurança e continuidade intergeracional e interfamiliar¹⁹ sem a apropriação, a noção de que se *tem* algo para enfrentar períodos difíceis e para garantir o futuro do núcleo familiar, ou seja, a noção de que se é dono, proprietário. A unidade habitacional, assim, torna-se um dos principais meios para buscar atingir esse fim.

A possibilidade de extrair alguma renda de sua (muitas vezes miserável) propriedade, através do aluguel ou da sua valorização pelo efeito das obras públicas feitas em seu entorno, concorre, sem dúvida, para diminuir o poder de contestação da parcela da classe trabalhadora que é proprietária. A casa própria, mesmo quando se trata de um simples embrião de alvenaria sem revestimento, é motivo de grande segurança e sensação de progresso pessoal para o trabalhador. Entretanto, é preciso chamar atenção para o fato de que outros fatores objetivos tornam a casa própria a principal saída para a população trabalhadora que quer evitar a favela e a insegurança contra o despejo. De um lado, há ausência de ofertas de habitações de aluguéis a níveis quantitativos razoáveis. De outro lado, a grande rotatividade no emprego e os baixos salários dificultam o pagamento do aluguel, influyendo na restrição da oferta. A casa própria surge aí como um elemento de segurança objetiva contra a rotatividade no emprego (ou o desemprego aberto) e contra o baixo poder aquisitivo, já que os salários mal chegam a cobrir as despesas de alimentação, saúde, transporte, etc. (MARICATO, 1987) Parênteses do original.

Aliado a isso, o financiamento de uma unidade habitacional visando sua aquisição final pelo mutuário implica em atender a outras necessidades e interesses, como a confessada busca pelo aquecimento da economia, tanto no sistema do BNH quanto mais recentemente com o PMCMV, tendo por consequência o aumento no fornecimento de matérias-primas, produtos manufaturados, criação de novas vagas de empregos, concessão de empréstimos bancários, aumento da oferta do mercado imobiliário, etc. Tal movimentação atrai os atores

¹⁹ Significando dizer entre gerações e entre familiares, preocupações mais comuns das pessoas: pais para filhos; filhos para netos; irmãos para irmãos; etc. Isto traduzindo a possibilidade de se deixar algo para os filhos ou netos, ou ajudar pais, avós ou irmãos, gerando um estado mental de segurança vindoura para aqueles com os quais se importa em relação ao titular do patrimônio.

de cada nicho proletário ou empresarial específico, gerando grupos de interesses que ajudam a movimentar um programa habitacional desses moldes em direção à aquisição da casa própria.

A dificuldade, então, de se alcançar um modelo de política pública que não procure resolver a carência por moradia pela concessão de um título de propriedade imobiliária para a unidade habitacional é bastante grande. Embora, repise-se mais uma vez, não há que se falar em obrigatoriedade de concessão de propriedade para haver exercício do direito à moradia mediante a aplicação de uma política pública que tenha esse objetivo, torna-se praticamente impossível, pelo menos mantidas as atuais características culturais e econômicas, de ser desenvolvido um programa que alcance o sucesso daqueles que se dedicam ao tipo de modelo concessivo de propriedade.

O PMCMV segue esse molde. Embora diferente daquele desenvolvido pelo BNH, por apresentar mais facilidades para o mutuário, mais uma vez se optou pela propriedade imobiliária como instrumento para o alcance da moradia digna ou o exercício do direito à moradia. Conquanto se reconheça que é muito difícil atrair interessados para um programa como esse sem o apelo da “casa própria”, em face das características sociais acima aludidas, bem como as facilidades adjudicadas ao novo modelo de financiamento trazido pelo programa, também não se pode deixar de reconhecer que o risco de atuação do setor imobiliário – influenciando na construção para as maiores faixas de renda, só para citar um exemplo de efeito possível – é uma variável nada desprezível.

Por outro lado, a relação do ato de habitar a um direito (“à moradia”) e sua organização em nível internacional e doméstico não leva, necessariamente, à consolidação da moradia digna a todos. Numa sociedade como a brasileira, a própria admissão de um déficit habitacional é prova cabal de que há aqueles que não conseguem adquirir moradia adequada nos padrões hoje admitidos para esse modelo. Outrossim, a cultura e valorização da propriedade imobiliária como o principal instrumento para a realização do direito à moradia leva mesmo aqueles que têm menos recursos a procurar alcançar o status de proprietário, atraindo o interesse de grupos variados para atender a essa demanda. Para aqueles que não conseguem recursos suficientes para alcançar esse status, resta as alternativas oferecidas pelo mercado (como o aluguel) ou a improvisação “informal” ou mesmo “ilegal” de moradia, cujos termos aqui se põe entre aspas para reforçar sua contradição diante do direito que se está realizando mediante os mesmos: o direito fundamental à moradia.

Adiante, passa-se à abordagem direta da política pública em habitação denominada Programa Minha Casa, Minha Vida, estabelecendo seus parâmetros básicos e legislação principal, buscando, por fim, nos três estudos de caso que finalizam o desenvolvimento deste

trabalho, verificar, ainda que embrionariamente – repise-se -, os desafios que o programa enfrenta diante das realidades locais nos territórios diversos em que é tentada sua implementação levando em consideração seu desenho atual.

3. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

Nesta parte, dividida em dois subcapítulos, pretende-se oferecer informações sobre a formação, natureza e legislação referente ao PMCMV. Convém também ressaltar que o programa, em meados do mês de junho de 2011 (precisamente no dia 16), mereceu o lançamento oficial de sua segunda fase, podendo ser separado em PMCMV-1 e PMCMV-2.

A divisão dos subcapítulos é feita de forma a que no subcapítulo 3.1 se conheça sua formação e linhas técnicas principais, ou seja, o que é o programa. Já no subcapítulo 3.2 - que se subdivide, por sua vez, em seis partes - vai-se oferecer uma cronologia legislativa que leva em consideração não só a legislação do PMCMV, mas, também, aquela que o antecedeu, o contexto onde está inserido (o PAC) e a planificação onde, teoricamente²⁰, auferem-se os valores e princípios para sua aplicação, com a abordagem referente à Política Nacional de Habitação e, principalmente, ao Plano Nacional de Habitação (PLANHAB).

Verificar-se-á, outrossim, neste último subcapítulo, que a legislação específica do PMCMV vem oferecer muito mais do que um programa de financiamento imobiliário para o que se define por “baixa renda”, ainda que se tenha que abordar o tema superficialmente para não fugir ao foco principal deste trabalho, possibilitando instrumentos para a regularização e controle fundiários que podem se tornar valiosos para a solução dos problemas correlatos se efetivamente aplicados, jungidos aos instrumentos existentes no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).

Finalmente, com o lançamento da segunda fase do programa, tornou-se necessário comentar suas linhas gerais, o que se fará ao final.

3.1. Diretrizes teóricas e delineamento técnico

O PMCMV foi lançado oficialmente em 25 de março de 2009, pela edição da Medida Provisória 459, de mesma data. Essa medida provisória foi convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Até 16/6/2011, data de lançamento de sua segunda fase, pode-se afirmar que se esteve sob a égide do PMCMV-1, já que a partir da data do lançamento da mencionada segunda fase se agregaram novas regras quanto às faixas de rendimento, aporte de recursos e mais algumas características que, como já mencionado, acabam por dividir o programa em fases 1 (PMCMV-1) e 2 (PMCMV-2).

²⁰ Lembre-se aqui a advertência preliminar feita na Introdução, tanto para este quanto para outros temas nesta parte.

A abordagem, nesta parte, portanto, leva em consideração inicialmente a primeira fase (PMCMV-1), que é a que regeu os contratos já feitos pelo programa levando em consideração o horizonte temporal deste trabalho, regularizando as construções em andamento e os contratos de mútuo já firmados até o primeiro semestre de 2011. A segunda fase do programa deverá regularizar os contratos e empreendimentos, conforme afirmado pelas autoridades presentes em seu lançamento, a partir do segundo semestre de 2011. Aqui também são utilizadas informações existentes em artigo publicado em coautoria com a professora doutora Angela Moulin S. Penalva Santos.

Conforme notícia²¹ publicada em 26 de março de 2009, quando de seu lançamento, em sua primeira fase, o programa:

Com subsídios pesados da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) que, somados, chegam a R\$ 28 bilhões, o pacote habitacional tem a pretensão de reduzir, em 14%, o déficit habitacional do país de 7,2 milhões de moradias até 2011. Quase 91% da falta de moradias está concentrada nas famílias com renda de zero a três salários mínimos (R\$ 1.395,00) que, sem o aporte de recursos a fundo perdido, não têm capacidade de acesso à casa própria.

Outra fonte, da imprensa,²² à época informa que:

De acordo com estimativa do governo federal, há hoje um déficit habitacional no país de 7,2 milhões de moradias, sendo que 90,9% estão concentrados na faixa de renda entre zero e três salários mínimos. Assim, serão construídas 400 mil unidades para famílias com renda entre zero e três salários mínimos. (...) O maior déficit de moradias concentra-se nas regiões metropolitanas e a estimativa do governo é de que essa defasagem habitacional seja reduzida em 14% com o plano anunciado ontem. O plano prevê que a distribuição por Estados respeitará a composição do déficit habitacional, sendo que 37% do total das construções ficarão na região Sudeste; 34% no Nordeste; 12% na região Sul; 10% na região Norte e 7% no Centro-Oeste.

O PMCMV pode ser situado como um dos instrumentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no governo Lula. Em tese²³, sua base valorativa estaria no Plano Nacional de Habitação. Segundo o Ministério das Cidades, o PLANHAB pretende orientar o planejamento das ações públicas e privadas com o objetivo de melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país. Além disso, deverão ser criadas as condições para ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os movimentos sociais para contribuir na superação do déficit habitacional.

²¹ Disponível em <http://www.seinfra.ba.gov.br/exibe_noticia_banco.asp?id_noticia=7005> (acesso em 19/4/2011).

²² Disponível em <http://www.gazetadigital.com.br/materias.php?codigo=221852&codcaderno=2&GED=6344&GEDDATA=2009-03-26&UGID=61a8bd6d65dfd4c707f8bb1a81afde6f> (acesso em 19/4/2011).

²³ Vide nota 20.

Pretende, portanto, ser um instrumento de política pública para dar efetividade a um direito social, o direito à moradia. Mas, ao ser incluído entre as ações do PAC, passou a estar cada vez mais identificado com um plano de apoio à construção civil, com grande repercussão no setor e conseqüente incremento das relações negociais, resultando em aumento de oferta e de preços dos imóveis, convém desde já registrar.

Lançado em janeiro de 2007, conforme se verá mais pormenorizadamente adiante, o Programa de Aceleração do Crescimento é um conjunto de políticas econômicas planejadas inicialmente para quatro anos, com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil. Numa segunda fase, atual, denominada PAC 2, lançada em 29 de março de 2010, o programa previu investimentos num valor equivalente a quase três vezes a previsão inicial, atingindo R\$ 1,59 trilhão, e concedendo grande destaque ao que passou a ser denominado PAC Minha Casa Minha Vida²⁴.

Para mencionar apenas o PAC Minha Casa, Minha Vida, quer-se abranger, com essa nova diretriz, maior número de pessoas do que na primeira fase, privilegiando aqueles que recebem até três salários mínimos, e dobrando o número de residências que se pretende construir em relação à primeira fase. Assim, busca-se:

A ampliação de metas do Programa Minha Casa, Minha Vida, financiamentos habitacionais do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e as obras de urbanização de favelas, antes agrupadas sob o nome PAC Urbanização de Favelas. Com o novo eixo PAC Minha Casa, Minha Vida, o Governo Federal visa a construção de mais 2 milhões de moradias no Brasil com aquecimento por energia solar para famílias de baixa renda, com investimento de R\$ 278,2 bilhões – a obrigatoriedade da implantação de energia solar compreende projetos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Desse total, serão destinados R\$ 71,7 bilhões a financiamentos nos moldes do atual Programa Minha Casa, Minha Vida. Desse montante, R\$ 62,2 bilhões virão do Orçamento Geral da União e mais R\$ 9,5 bilhões de subsídios do FGTS. Dos 2 milhões de novas moradias, 1,2 milhão será construído para famílias com renda de até R\$ 1.395 – o que corresponde a 60% do volume de recursos. O PAC Minha Casa, Minha Vida ainda prevê investimentos de R\$ 176 bilhões em financiamentos habitacionais com recursos do SBPE e mais R\$ 30,5 bilhões em obras de urbanização de assentamentos precários²⁵.

A atualização dos objetivos do programa habitacional do governo avançou, portanto, no sentido de ampliar o conceito do direito à moradia para abranger obras de infraestrutura urbanística e sustentabilidade ambiental, em consonância com o que a Agência Habitat/ONU

²⁴ Para ilustrar a importância que o PMCMV vinha assumindo, observa-se que no Décimo Balanço do PAC, em 2/6/2010, o governo informou que havia realizado 46,1% das ações previstas pelo programa, com os investimentos totalizando R\$ 463,9 bilhões, o que representa 70,7% dos R\$ 656,5 bilhões destinados à execução do programa no período 2007-2010. As áreas de habitação e saneamento teriam concluído 69,4% das ações programadas. Fonte: <www.youtube.com>, vídeo enviado pelo Palácio do Planalto denominado *PAC 10 Balanço – janeiro a abril de 2010*. Sobre esse mesmo balanço, o jornal *O Globo*, em sua edição de 4/6/2010, em matéria assinada pelo jornalista Gustavo Paul, informava que “os contratos de financiamento da Caixa Econômica Federal e demais bancos para a compra da casa própria com recursos da poupança são a mais nova arma do governo para inflar os resultados do PAC. Com os R\$ 137,5 bilhões desses empréstimos incluídos na conta, mais do que dobrou o total do que foi ‘realizado’ pelo governo”. Aspas do original.

²⁵ Fonte: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/lula-e-dilma-lancam-pac-2/>>. Acesso em 7 de abril de 2010.

defende²⁶. Esse é um ajuste necessário para um programa que nasceu de uma perspectiva dos direitos, mas, repise-se, que logo seria identificado com uma política de apoio ao setor da construção civil.

Desde o seu lançamento, o PMCMV já estava comprometido com muito mais do que universalizar o acesso ao direito à moradia. Na cartilha sobre o programa apresentada pelo Ministério das Cidades, estão apresentados seus principais objetivos: a) implementação do Plano Nacional de Habitação, construindo um milhão de moradias; b) aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria; e c) geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. A mesma cartilha informava que o PMCMV contribuiria para reduzir em 14% o déficit habitacional do País.

O programa anunciou que seu objetivo era “Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil”. Tal *slogan* reflete a continuidade com a abordagem tradicional da política habitacional, na qual dar efetividade a um direito humano básico e recepcionado pela Constituição da República como um dos direitos sociais (ou fundamentais) continua a estar atrelada à geração de empregos e fortalecimento da cadeia produtiva da construção. Ainda assim, é preciso destacar os avanços no desenho do programa ao associá-lo a outras dimensões da política social, bem como envolver o município, que é o ente responsável pela política urbana, à qual a política habitacional deve estar submetida.

Partindo da premissa de que soluções de mercado não permitiriam dar cobertura integral ao direito à moradia, o PMCMV estabeleceu uma política de subsídios à habitação social e popular utilizando uma instituição financeira pública, a Caixa Econômica Federal (CEF) como agente financeiro, bem como a atuação coordenada das três esferas de governo.

Sua meta inicial, na primeira fase do programa, era construir um milhão de moradias destinadas às famílias com renda de até 10 salários mínimos, além de antecipar outros instrumentos e ações previstos no Plano Nacional de Habitação, como a distribuição dos recursos de acordo com o déficit; a regionalização do custo dos imóveis; a contrapartida dos entes federativos; o cumprimento de papel significativo na regularização fundiária para complementar o acesso à moradia.

²⁶ O Comitê da ONU sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais enumerou elementos desse direito no *General Comment 4 on the Right to Adequate Housing*. Segundo o documento, são sete os componentes desse direito: segurança na posse; disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura; disponibilidade a preços acessíveis; habitabilidade; acessibilidade; localização; adequação cultural. Pode-se falar, assim, que uma moradia adequada é aquela protegida contra desalojamentos e desapropriações arbitrárias; atendida por serviços como rede de água e esgoto, rede elétrica e próxima a transporte público; seu gasto para manutenção não pode impossibilitar o custeio de outras necessidades básicas; protetora contra sol, chuva e que permita a intimidade; que possibilite o acesso a todos, inclusive a pessoas com necessidades especiais; próxima de postos de trabalho, escolas e hospitais; adequada aos costumes locais.

O programa veio centrado na construção de unidades residenciais, com aporte de recursos públicos e criação de linhas de financiamento para pagamento pelos adquirentes. Repise-se, propôs construir inicialmente um milhão de residências e, na fase atual, prometeu elevar esse número para mais dois milhões de unidades habitacionais em todo o território nacional, criando, portanto, um horizonte de três milhões de unidades habitacionais²⁷. O milhão de unidades contratadas, meta da primeira fase, foi alcançado somente em finais de 2010 (já anunciada a existência de uma futura segunda fase)²⁸.

No discurso de implantação do programa, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva mencionava os problemas quanto ao cumprimento de prazos para a realização das obras²⁹.

O pacote habitacional foi desenhado para ser implementado até 2011 mas, preocupado com possíveis atrasos por conta da regularização fundiária, licença ambiental e de alocação de terrenos disponíveis para a construção das casas, o presidente Lula disse que não se comprometia com nenhuma data. “O programa de um milhão de casas é um desafio lançado ao país. Em princípio, achávamos que daria para ser feito em dois anos. Mas não tem limite”, afirmou o presidente. Lula admitiu que o prazo de dois anos e pouco só seria viável “se estivesse tudo arrumado”. Como não está, conclamou os parceiros a se organizarem rapidamente para apresentar os projetos à Caixa Econômica Federal. “Nesse programa não vamos ter problema de gestão. Queremos gastar esse dinheiro e, quanto antes, melhor.”

Estavam aptos, na primeira fase, a ser incluídos no programa os cidadãos residentes na maior parte dos municípios brasileiros que obtivessem renda familiar até dez salários mínimos (com a ressalva de limite até três salários mínimos para cidades com menos de cinquenta mil habitantes, como se verá mais adiante).

Foram instituídas três divisões de faixa de renda para o programa, que têm tratamento diferenciado relativamente aos subsídios fornecidos pelo governo: a) de zero a três salários mínimos; b) de mais de três a seis salários mínimos; e c) de mais de seis a dez salários mínimos.

A Lei 11.977/09 foi regulamentada na fase 1 (PMCMV-1) pelo Decreto 6.962, de 17 de setembro de 2009. Adiante serão destacados os aspectos mais relevantes dessa legislação, coadjuvada por várias portarias ministeriais e interministeriais. Foi modificada pela Medida Provisória 514, de 2010, que, em 16 de junho de 2011, seria convertida na Lei 12.424, criando a mencionada segunda fase.

²⁷ Como se verá mais adiante, o discurso político se centra sobre a efetiva construção de unidades habitacionais, mas, a lei do PMCMV prevê, dentro desse número, outras intervenções que não a construção de unidades habitacionais novas.

²⁸ Fonte: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/nucleo-de-comunicacao-publica/copy_of_em-questao-1/edicoes-anteriores/fevereiro-2011/boletim-1223-14.02/minha-casa-minha-vida-supera-meta-e-contrata-mais-de-1-milhao-de-moradias> (acesso em 20 de fevereiro de 2011).

²⁹ Fonte: vide nota 27.

Os recursos para a fase 1 seriam destinados exclusivamente à produção ou aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas ou requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas (art. 4º, incisos I e II, do Decreto 6.962/09). Os benefícios oferecidos pelo programa são os seguintes: famílias com renda até 3 salários mínimos têm subsídio integral, com isenção do seguro; a faixa de renda de mais de 3 a 6 salários, aumento do subsídio parcial em financiamentos, com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor; finalmente, a faixa de renda de mais de 6 até 10 salários, estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor³⁰.

Na primeira fase do programa, foi prevista a alocação de R\$ 34 bilhões. Um aporte da União de R\$ 16 bilhões de reais foi previsto para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, com comprometimento máximo de 10% da renda do mutuário na prestação, sendo o valor mínimo da prestação R\$ 50,00. Para a faixa de mais de 3 a 6 salários, o aporte previsto foi de R\$ 10 bilhões, sendo R\$ 2,5 bilhões da União e R\$ 7,5 bilhões do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), com 20% de comprometimento máximo da renda do mutuário na prestação. Para a faixa de mais de 6 a 10 salários mínimos, redução de 80% dos custos cartoriais para registro de imóveis. O acesso ao Fundo Garantidor para as duas últimas faixas remete à garantia de determinado número de prestações no caso de perda da renda, variando em faixas de 3 a 5, 5 a 8 e 8 a 10 salários mínimos, respectivamente garantidas 36, 24 e 12 prestações.

A Tabela 1 apresenta a estrutura do aporte de R\$ 34 bilhões mencionados para a primeira fase, indicando destinações específicas e valores respectivos:

Tabela 1 – Distribuição do investimento de R\$ 34 bilhões

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Subsídio para moradia	16,0	-	16,0
Subsídio em financiamentos do FGTS	2,5	7,5	10,0
Fundo Garantidor em financiamentos do FGTS	2,0	-	2,0
Refinanciamento de prestações	1,0	-	1,0
Seguro em financiamentos do FGTS	1,0	-	1,0
Total	20,5	7,5	28,0

³⁰ Fonte: <http://www.imprensa.planalto.gov.br/download/pdf/plano_nacional_de_habitacao.pdf>. Acesso em 10/5/2010.

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Financiamento à Infraestrutura	5,0	-	5,0
PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Financiamento à Cadeia Produtiva	-	1,0	1,0

Fonte: Ministério das Cidades.³¹

Cabe lembrar que os valores e limites máximos de subvenção seriam de competência dos ministros das Cidades e Fazenda, por ato conjunto. Da mesma forma, seria atribuição do Ministério das Cidades dispor sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do programa.

Uma importante regulamentação quanto ao programa referiu-se à criação do Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab), refletindo no menor custo das prestações para o adquirente dos imóveis. Com o FGHab, há a garantia do pagamento, aos agentes financeiros, da prestação mensal de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias até 10 salários mínimos e assunção do saldo devedor do financiamento imobiliário em caso de morte ou invalidez permanente e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel, com o mesmo limite de 10 salários, com condições e limites de cobertura definidos no Estatuto do FGHab, aprovado pela assembleia de cotistas (art. 20, incisos I e II e § 1º da Lei 11.977/09), antes examinado pelo CPF GHab (Comitê de Participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular), conforme o Decreto 6.820, de 13 de abril de 2009 (art. 3º, inciso I).

Conforme definição legal, têm prioridade na alocação dos recursos do FNHIS os adquirentes com renda inferior a três salários mínimos, a faixa de renda que constitui o ponto nevrálgico de qualquer financiamento imobiliário. É nessa faixa de rendimento que se concentraria 90,3% de todo o déficit habitacional brasileiro urbano, segundo dados de 2005/2006. Aumentando a abrangência salarial para até cinco salários mínimos, tem-se 96,3%, conforme a tabela 2, abaixo:

Tabela 2 - Distribuição percentual do déficit habitacional segundo faixa de renda familiar mensal – 2005

Faixas	0 a 3 s.m.	3 a 5 s.m.	5 a 10 s.m.	Mais de 10 s.m.
--------	------------	------------	-------------	-----------------

³¹ Vide: <<http://www.minhacasaminhavida.gov.br>>. Acesso em 10/5/2010.

Anos	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Brasil	82,5	90,3	9,4	6,0	5,8	2,9	2,3	0,8
Norte	82,9	89,3	9,5	7,4	5,6	2,5	1,9	0,8
Nordeste	91,3	94,7	5,5	3,3	2,3	1,6	0,9	0,4
Sudeste	77,1	89,3	11,5	6,3	8,2	3,5	3,2	0,9
Sul	78,3	84,0	11,5	10,8	7,4	4,2	2,8	1,0
Centro Oeste	81,9	90,4	9,3	5,7	6,1	3,0	2,7	0,9

("s.m." – salários mínimos)

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.³²

O próprio Ministério das Cidades, por meio do seu sítio eletrônico, referenda essa enorme concentração do déficit habitacional. Isso levanta questionamentos a respeito da existência de faixas expressivamente representadas para a baixa renda brasileira nos demais estratos abrangidos pelo programa, que, apesar de constituírem menos de 10% do déficit habitacional, teriam conquistado 60% dos recursos alocados no programa na sua primeira etapa, como informa a *Cartilha Completa* do Ministério das Cidades relativa à primeira fase do PMCMV³³.

É sabido que a população com rendimento superior a três até dez salários mínimos tem muita dificuldade em encontrar soluções de mercado para seu acesso à moradia e que, quando encontra, muitas vezes tratam-se de soluções que burlam a legislação urbanística. O crescimento mais acelerado da população favelada (4%) em relação à população brasileira (1,4%) durante a década de 1990 é um indício deste fenômeno. Nessas condições, a alocação de 60% dos recursos nas faixas de 3 a 6 (40%) e de 6 a 10 (20%) sugere que o objetivo não seria, com base nessa fase inicial, o enfrentamento do déficit, mas sim de ter uma política habitacional que incluía essas famílias, que formam a chamada “nova classe média”, aquela com rendimentos entre R\$ 1.054,00 e R\$ 4.591,00, em valores referentes ao salário mínimo vigente quando do lançamento da primeira fase do programa, que, segundo estudo do

³² Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produto-2/Capitulo%203.pdf>> (acesso em 20/1/2011).

³³ Segundo essa *Cartilha Completa*, na primeira fase do programa, apenas 400 mil unidades, num universo de 1 milhão de moradias, seriam destinadas à faixa de zero a três salários mínimos. Veja a cartilha completa relativa à primeira fase do programa, disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF>, onde consta estimativa de 400 mil unidades para a faixa de zero a três salários mínimos. Último acesso em 10/5/2011.

CPS/FGV (2010), foi o segmento que mais cresceu entre as classes de renda do trabalho na última década³⁴.

O objetivo de construir um milhão de casas estava previsto para inicialmente ser feito em um ano. Entretanto, a Caixa Econômica Federal assume ter financiado no primeiro ano 408.674 imóveis, com investimentos da ordem de 22,8 bilhões. No primeiro trimestre de 2010, estavam contratadas 133.146 moradias. Mesmo com esses números ainda longe das metas governamentais, o PMCMV foi, em 2009, responsável por 45,7% do total de novas unidades habitacionais financiadas por todas as entidades integrantes do Sistema Financeiro de Habitação^{35,36}. Em dezembro de 2010 era anunciada pelo ex-presidente Lula a meta de um milhão de contratos assinados.³⁷

Na segunda fase do programa (denominado PAC Minha Casa Minha Vida, um dos eixos do PAC 2, ou simplesmente PMCMV-2), dos dois milhões de moradias que se pretende construir, 1,2 milhão se pretende destinado à faixa de até três salários mínimos. Esse ajuste do programa o coloca em linha com a lei que o criou, segundo a qual deveria ser prioritário o atendimento das necessidades de moradia para a faixa de até três salários mínimos. Com o lançamento oficial do PMCMV-2, em 16 de junho de 2011, incorporou-se essa meta para a faixa mencionada, sendo que algumas particularidades relativas a essa nova fase – que conta com um novo decreto regulamentador da Lei 11.977/09 – serão comentadas ao final deste capítulo 3, como já adiantado.

Seguindo a análise de seu marco legal, verifica-se que o Programa Minha Casa Minha Vida está estruturado para resultar em cooperação entre União, estados e municípios. Aderindo ao SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), estados e municípios podem ter repassados recursos do FNHIS (Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social).

Como se verá mais detidamente adiante, a instituição do SNHIS/FNHIS ocorreu por meio da Lei Federal 11.124/05, que foi regulamentada pelo Decreto 5.796, de 6 de junho de 2006. Segundo o art. 3º do referido decreto, a aplicação dos recursos do FNHIS deve ser feita de forma descentralizada pelos estados, municípios e distrito federal, visando ações

³⁴ Da mesma forma que em outras partes, aqui não se tem horizonte disponível para discutir a metodologia levada em consideração para afirmar a existência da “nova classe média” e sua continuidade. Certo é que o termo vem sendo utilizado com bastante frequência por autoridades governamentais quando se referem ao PMCMV.

³⁵ Fonte: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/miknisterio-das-cidades-e-caixa-divulgam-numeros--do-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em 10/5/2010.

³⁶ O ministro das Cidades, porém, ofereceu um número algo maior: “Desde o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foram assinados 1,8 mil contratos em benefício de 1,7 milhão de famílias”. Fonte: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/lula-e-dilma-lancam-pac-2/?searchterm=PMCMV>>. Acesso em 10/05/2010.

³⁷ Fonte: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/infomoney/2010/12/29/programa-minha-casa-minha-vida-atinge-meta-de-um-milhao-em-contratos.jhtm>> (acesso em 30/12/2010).

vinculadas a programas de habitação de interesse social, contemplando, dentre outros, aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais (inciso I do referido artigo), com previsão de contrapartida das entidades federadas mencionadas.

Ao Ministério das Cidades cabe a coordenação do SNHIS, incluindo aí firmar o termo de adesão previsto na Lei 11.124/05 (art. 12, inc. IV). Essa lei, nesse seu artigo 12 e incisos, dispõe sobre os deveres dos estados, municípios e distrito federal quanto ao FNHIS. Ao preencher o termo de adesão, o ente federativo deve informar se já conta com fundo, conselho ou plano de habitação. Caso conte com fundo e conselho, é necessário informar se atendem aos ditames da lei aqui mencionada.

Sem aderir ao SNHIS/FNHIS, os estados e municípios não receberiam recursos. Isso garantiu à União a desejada coordenação federativa para implementação da política habitacional sem, em tese, ferir a autonomia dos demais entes federativos assegurada pela Constituição da República de 1988.

Visando oferecer melhor compreensão sobre a operação de contratação de financiamento para habitação social, apresentam-se sucintamente as etapas seguidas pelos adquirentes com rendimentos de até três salários mínimos ainda na primeira fase do programa. Na verdade, estes são os verdadeiros beneficiários quando se trata de habitação social, conquanto na primeira fase não tenha sido a eles reservada quantidade de unidades compatível com seu percentual em nível nacional, como já mencionado. As demais faixas têm possibilidade de negociação individual com o agente financiador (na primeira fase, a CEF; na segunda, a CEF e o Banco do Brasil).

Repise-se: o subsídio é integral no caso de falecimento do mutuário (leia-se: a dívida é quitada), sendo o seguro gratuito e valor mínimo de prestação de R\$ 50. Na contratação do financiamento, subsídio máximo de R\$ 23 mil. Este subsídio máximo permanece nesse valor também na segunda fase do programa.

O próprio valor do subsídio, aliás, mudaria para a faixa de menor renda, segundo o “Manual de Fomento Pessoa Física”, elaborado pela Caixa Econômica Federal³⁸ - documento este que indica vigência até 3 de março de 2011, para o que deve ficar atento o leitor³⁹.

³⁸Disponível em: <<http://downloads.caixa.gov.br>> (acesso em 10/6/2011).

³⁹Provavelmente, a partir de agosto ou setembro de 2011 o documento deverá ser revisto e merecer uma nova publicação, ao que tudo indica, em face de alguns de seus valores, na publicação que se utiliza para a presente dissertação, referirem-se à primeira fase do programa e a segunda fase funcionar efetivamente a partir de agosto de 2011. Na nova publicação não necessariamente a capitulação, itens, subitens, alíneas, etc. terão a mesma numeração que aqui se menciona. Existe também o “Manual de Fomento Pessoa Jurídica”, com a mesma vigência. Para ambos, finalmente, pode haver também a revogação ou substituição após a finalização deste trabalho, alerta-se.

Conforme a metodologia do referido Manual, o território nacional é dividido em cinco regiões (subitem 5.1.2.1.1), de acordo com sua população, compreendendo as regiões metropolitanas de Rio de Janeiro, São Paulo e distrito federal (Região I); municípios com população superior a 100 mil habitantes, municípios sede de capitais estaduais e municípios integrantes de regiões metropolitanas que não as mencionadas antes (Região II); municípios com população inferior a cem e superior a cinquenta mil habitantes não integrantes de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento (Região III); municípios com população entre vinte mil e cinquenta mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento (Região IV); municípios com população inferior a vinte mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento, e pelas áreas rurais (Região V).

Baseando a metodologia de cálculo para concessão do desconto, que considera a existência de sete grupos de modalidade operacionais - que se deixa de mencionar em totalidade para não estender por demais considerações técnicas que não são objetivo desta dissertação -, o subsídio para as faixas de menor renda também mereceria um gradiente decrescente que variaria de 23 mil a hum mil reais. Mencionando somente a modalidade operacional do Grupo 1⁴⁰ ou do Grupo 2⁴¹, os valores do desconto variam, segundo as regiões acima mencionadas, da seguinte forma:

Região I – 23.000,00;

Região II – 17.000,00;

Região III – 13.000,00;

Região IV – 11.000,00;

Região V – 9.000,00.

Especificamente quanto ao procedimento para a realização de empreendimentos ligados ao programa, este se inicia com a aquisição de terreno para construção de unidades habitacionais (com prévio exame do empreendimento pela CEF), entrando aí o agente privado (construtora). São elegíveis os municípios desde que haja a adesão ao SNHIS mencionada. O terreno é, geralmente, doado pelo poder público estadual ou municipal na menor faixa de renda, podendo ser, inclusive, desapropriado.

⁴⁰ Segundo o manual, “construção, incluindo aquisição do terreno, ou aquisição de imóvel novo”.

⁴¹ Da mesma forma, “financiamentos contratados em parceria com o poder público ou com entidades representativas do grupo de beneficiários, enquadrados na modalidade construção, incluindo a aquisição de terreno de terceiros, vedada sua aquisição da entidade parceira ou representativa do grupo de beneficiários”. Subitem 5.1.2.1.2.

Cabe ao poder público indicar os futuros beneficiários, por meio da formação de cadastros, quando se trata da menor faixa de renda. A CEF faz a seleção desta faixa e negocia diretamente com as demais faixas. Recebem prioridade os candidatos que se localizem em áreas de risco, implicando remoção de população, ou mesmo a população que sofreu perda da unidade habitacional por forças naturais, por exemplo. Os governos municipais devem tomar medidas que contribuam para a aceleração de licenciamentos variados (incluindo o licenciamento ambiental), bem como o aporte de recursos necessários ao empreendimento. Também compete ao poder público a guarda e a conservação das construções até sua entrega ao mutuário.

As construtoras são admitidas à avaliação de risco conforme diretrizes da política de concessão de crédito da CEF. Somente com análise de risco de crédito válida a construtora poderá atuar no programa.

A unidade habitacional básica da primeira fase tem dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área externa de serviço (para casas, tanque externo). Há previsão de aquecimento pela luz solar, com reservatório de 200L e placa coletora de 2m², com valor a ser acrescido aos limites da unidade habitacional. Há previsão de água e esgotamento sanitário, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, pavimentação definitiva, calçadas, meio-fio, instituição de condomínio na conclusão da obra e equipamento comunitário com 1% de investimento. Para a segunda fase, conforme se elucidará adiante, o imóvel terá acrescentadas algumas melhorias.

O programa introduziu a regionalização do custo do imóvel, importante iniciativa para enfrentar o diferencial do preço da terra urbana vigente em regiões do país. Assim é que o valor máximo da aquisição da unidade, seja casa ou apartamento, para a faixa de zero a três salários mínimos, repise-se, varia entre R\$ 37 mil e R\$ 52 mil, em valores iniciais do programa. O valor mais elevado é para apartamentos localizados em municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e distrito federal, localidades onde é mais alto o preço dos terrenos. No limite inferior, de R\$ 37 mil, estão as casas que se localizarem nos estados do Nordeste (exceto Bahia e municípios das regiões metropolitanas de Pernambuco e Ceará)⁴².

As perspectivas em relação ao programa começaram bastante positivas. O lançamento do PMCMV atraiu grande atenção da sociedade devido ao enorme passivo acumulado ao longo do tempo. Não apenas é elevado o déficit de moradias, mas as soluções

⁴² Segundo a Portaria 139, de 13/4/2009, item 6.

espontâneas que a população carente desenvolveu resultaram em generalizada desordem urbano-ambiental nas cidades brasileiras. Foi grande, portanto, a expectativa criada com essa dimensão da política social.

Já em setembro de 2009, em São Paulo, por ocasião de um “feirão” imobiliário, a imprensa⁴³ noticia que cerca de 50 mil pessoas compareceram ao local, sendo pelo menos metade dos imóveis em oferta destinados ao programa.

A complexidade envolvida no projeto, com atuação das três esferas de governo e suas diferentes burocracias, além de um banco estatal, a CEF, torna morosa a operação de construir e distribuir as unidades habitacionais. As empresas de construção, por outro lado, apressaram-se a apresentar suas carteiras de projetos, aguardando apenas que o poder público resolvesse as tratativas burocráticas. O entusiasmo das construtoras pode ser identificado nos muitos lançamentos imobiliários que passaram a ser associados ao PMCMV⁴⁴.

Uma simples busca na internet pela expressão “Minha Casa, Minha Vida” logo trouxe em retorno inúmeros sítios eletrônicos de imobiliárias e corretores de imóveis a partir do lançamento do programa. Para citar somente o empreendimento Morada Carioca,

⁴³ Programa “Bom Dia Brasil”, Rede Globo de Televisão, edição de 28 de setembro de 2009 (acesso em 29/9/2009). Ainda disponível no primeiro semestre de 2011 em: <<http://g1.globo.com/bomdiabrasil/0,,MUL1320615-16020,00-SP+FEIRAO+OFERECE+APARTAMENTOS+PARA+TODOS+OS+BOLSOS+E+GOSTOS.html>> (último acesso em 15/6/2011).

⁴⁴ A publicidade de um lançamento imobiliário em São Cristóvão (Município do Rio de Janeiro), bairro que vem experimentando início de processo de revitalização beneficiado por sua localização próxima ao Centro, ilustra a apropriação da propaganda do PMCMV pelas construtoras e corretoras de imóveis:

“**MORADA CARIOCA**

RUA GENERAL BRUCE, 72 – SÃO CRISTOVÃO

Previsão de entrega: início de 2012

MDL Realty lançará 572 unidades em São Cristóvão

Preço médio do apartamento de 2 quartos com varanda e vaga de garagem: a partir de R\$ 125 mil

O empreendimento fica a 300 metros do Pavilhão de São Cristóvão, e algumas unidades terão vista para a Baía da Guanabara. Para atender ao novo perfil de moradia. Fachada contemporânea/popular. Terreno de 14.000m², 572 unidades

– 4 blocos com 12 pavimentos, apartamentos de 2 quartos, 1 banheiro, sala, cozinha e varanda (45m² e 46,32m²). Área de lazer: quadra poliesportiva, piscina adulta e infantil, salão de festas, espaço fitness, churrasqueira, playground, lan house.

GANHE ATÉ R\$ 23 MIL DO GOVERNO PARA COMPRAR SEU APARTAMENTO. Fale comigo! A oportunidade da sua vida em suas mãos, aproveite as condições especiais do PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.” (SIC) Fonte:

<<http://cidaderiodejaneiro.olx.com.br/morada-carioca-99-vendido-sao-cristovao-rj-iiid-45613853>> (link não mais disponível).

Com unidades anunciadas em outro sítio eletrônico “a partir de R\$ 71 mil”, em março de 2010 (fonte:

<<http://www.milclassificados.com.br/anuncio/morada-carioca-sao-cristovao-2-quartos,-lazer,-71-mil>>, acesso ainda disponível em 19/4/2011), um ano depois se encontrava uma “última unidade” para ser “repassada” por 140 mil reais,

conforme o texto seguinte, cuja redação segue como consta no sítio eletrônico: “Apartamento de 50 m², 2 quarto(s), 1 banheiro(s), construído a cerca de Menos de 1 ano, situado em São Cristóvão. Repasse da última unidade disponível no Morada Carioca. No centro de São Cristóvão, obra entregue em Dezembro. Condomínio sem muito a comentar, localidade com amplo transporte público, lazer completo mesmo, tudo que se pode esperar de um condomínio fechado. 38Mil de Ato na mão para o atual dono e 102Mil financiados pelo Minha Casa Minha Vida CAIXA em 300 meses. Unidade 210 do Bloco pão de Açúcar, virada para rua, unidade muito boa Valorização certa devido a proximidade com o Centro. Maiores informações no ID 123-6562 ou nos telefones do anuncio. Não ligue para especular, é a única unidade, não reserve nem faça permuta.

Somente reservamos com documentação COMPLETA. Temos repasses do Minha Praia e Arena Park, liguem se interessar. RAFAEL LEONI - MDL REALTY - BORGES CONSULTORIA IMOBILIARIA.. Preço: R\$ 140.000.” (SIC) (Fonte:

<http://www.balcao.com/anuncio-imoveis-morada_carioca_repasse_md1_140mil_2_quartos_-rio_de_janeiro-det-6306920.aspx>, acesso ainda disponível em 19/4/2011). O empreendimento aqui aludido será mais uma vez mencionado

adiante, quando do estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro.

mencionado na nota, a simples leitura de sua publicidade sugere a inegável atração empresarial que o programa criou. O empreendimento obviamente não se destina à faixa de população com rendimentos de 1 a 3 salários mínimos, onde se concentram cerca de 90% do déficit de moradias, aquela à qual deveriam ser destinados os recursos públicos. No entanto, a propaganda do empreendimento sugere esse efeito ao mencionar subsídios governamentais. As empresas utilizam a estratégia discursiva do programa, construída em torno dos direitos sociais, mas produzem unidades residenciais destinadas ao atendimento da demanda da chamada “nova classe média”.

Porém, a prevalecer apenas o interesse das construtoras, que veem inclusive vantagem na construção para a faixa de zero a três salários mínimos ligada a grandes conjuntos habitacionais em locais com terrenos cujo preço é mais barato, o PMCMV tem a tendência de produzir empreendimentos de grande porte, correndo o risco de repetir experiências pouco exitosas do BNH nas décadas de 1960 e 1970, quando construía seus conjuntos habitacionais em grandes blocos, distantes dos centros urbanos, com carência de infraestrutura.

A preocupação dos municípios, portanto, com a geração de infraestrutura para alocar populações fora dos grandes centros e possibilitar acesso viário e demais estruturas de apoio para uma residência longe dos locais de trabalho é um desafio que já se põe para as cidades que experimentarem grandes empreendimentos ligados ao programa (como o Município do Rio de Janeiro).

Parafraseando Nelson Rodrigues, o PMCMV é anterior a si mesmo, isto é, já veio tarde, pois o déficit habitacional não se improvisou, não explodiu de repente; ao contrário, foi obra de décadas de descaso. A carência de moradia, o simbolismo da “casa própria”, a impossibilidade dos pobres de ter acesso à moradia por meio de soluções de mercado, a história da propriedade da terra no Brasil, a falta de financiamento habitacional com aporte de recursos governamentais no patamar oferecido pelo programa, tudo isso e muito mais tornaram o programa o sucesso empresarial que é. Resta ser o sucesso social que se pretende que seja.

É grande, portanto, o desafio de mitigar o déficit habitacional sem que os empreendimentos do PMCMV se localizem nas franjas urbanas, onde o preço da terra é baixo e a infraestrutura, geralmente, precária. O mercado imobiliário e até o governo federal, na primeira fase do programa, pareceram apostar mais nos empreendimentos destinados às faixas de renda superiores a 3 salários até o limite dos 10 salários mínimos. Nunca é demais lembrar

que essa é a faixa onde se situa a já mencionada “nova classe média”, em expansão na sociedade brasileira.

Segundo a Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades⁴⁵, “o desafio não é só cobrir o déficit habitacional existente hoje; há uma mudança dessa perspectiva – queremos planejar a atuação conjugada dos três níveis de governo, do setor privado e da sociedade para atender aos 27 milhões de novas famílias que surgirão nos próximos 15 anos”. Enfrentar tal desafio implica criar nova modelagem de subsídio e financiamento voltado ao atendimento da “nova classe média”, uma vez que, “segundo nossas estatísticas (do Ministério das Cidades), elas são uma fatia da sociedade que representará algo em torno de 53% de toda a demanda futura potencial por moradia”.

Em 27 janeiro de 2011, em evento ocorrido no Rio de Janeiro com a finalidade de anunciar obras para as áreas atingidas pelas chuvas de 12 de janeiro do mesmo ano, localizadas principalmente na região serrana do estado, a presidente Dilma Rousseff anunciou que o PAC não seria “contingenciado”, querendo dizer com isso que não haveria prejuízos para ações como o PMCMV⁴⁶. Ao final de fevereiro, porém, o programa se viu atingido por corte anual de 5,1 bilhões – o equivalente a 200 mil casas populares -, em um universo de cortes orçamentários totais que somam 50,087 bilhões⁴⁷. A justificativa para os cortes, segundo a mesma fonte indicada na nota, seria a falta de aprovação pelo Congresso da segunda fase do programa, o que possibilitaria a reestimação das despesas programadas para o ano.

Mesmo assim, segundo outra fonte⁴⁸, os pagamentos do programa nos primeiros meses de 2011 superariam o montante de 2010 (1,893 bilhão X 1,572 bilhão, respectivamente), utilizando-se somente dos restos de recursos autorizados em 2010.

Com o lançamento da segunda fase, em 16 de junho de 2011, novas regras foram agregadas ao programa, como já mencionado. Adiante, quando dos comentários à legislação do programa, em sua parte final, oferecer-se-ão os principais ajustes. Convém mencionar desde já, porém, que apesar dos cortes acima mencionados, os investimentos⁴⁹ para

⁴⁵ Entrevista concedida à revista *Construção e Mercado*. <<http://revista.construcaomercado.com.br/negócios-incorporacao-construcao/92/planos-de-700-mil-unidades-ano-secretaria-nacional=da-127298-1.asp>>. Acesso em 10/03/2010.

⁴⁶ Fonte: O Globo, caderno O País, p. 5, 3ª edição de 28 de janeiro de 2011.

⁴⁷ Fonte: O Globo, caderno O País, pp. 3 a 15, 2ª edição do dia 1º de março de 2011.

⁴⁸ Vide:<<http://www.sidneyrezende.com/noticia/129108+mesmo+com+40+de+corte+no+orcamento+gastos+do+minha+casa+minha+vida+superam+2010>>. (Acesso em 26/4/2011).

⁴⁹ Fonte: discurso do ministro das Cidades Mário Negromonte no lançamento do programa. A íntegra da cerimônia de lançamento, com todos os pronunciamentos, pode ser acessada em <<http://www.youtube.com/watch?v=Td0gxLKtaP4>>, *link* de acesso direto, ou via <<http://blog.planalto.gov.br/ao-vivo-lancamento-do-programa-minha-casa-minha-vida-2/trackback/>> (últimos acessos em 19/6/2011). As demais menções a pronunciamentos relativos a esse evento, adiante, devem levar em consideração a fonte aqui indicada.

empreendimentos entre o segundo semestre de 2011 e 31 de dezembro de 2014 é de 72,6 bilhões em subsídio, somados a 53,1 bilhões em financiamento, totalizando 125,7 bilhões.

Finalizando este subcapítulo, verifica-se, diante das diretrizes teóricas e do delineamento técnico em relação à primeira fase do programa – mantido para a segunda fase - que o governo federal elaborou uma política habitacional a ser implementada em longo prazo, projetando o crescimento das necessidades de atendimento do mercado popular em função da perspectiva de contínuo aumento da “nova classe média”. São muitas e bastante complexas as variáveis dependentes para assegurar o sucesso do programa. Cabe destacar, no entanto, que se trata de um discurso que associa a moradia à política urbana, distanciando-se daquela antiga concepção dos projetos isolados do BNH. Além disso, afirma o princípio da gestão democrática da cidade, bem como da descentralização das políticas nos marcos do federalismo brasileiro instituído em 1988. Nota-se, pela análise de seu desenho, que o programa, embora ainda se prenda a um incremento das relações produtivas mediante a concessão da casa própria, ao menos tenta ser um instrumento mais eficiente para a realização desse acesso.

3.2. Estrutura político-legislativa: cronologia das políticas públicas e legislações correlatas

Levadas em consideração suas diretrizes teóricas e seu delineamento técnico, cumpre aqui abordar a estrutura legislativa que normatiza a aplicação do PMCMV, bem como aquela que o antecedeu e que com ele tem uma cronologia técnico-normativa, que o mostra como uma evolução legislativa do tema tratado: habitação de interesse social.

Da mesma forma, cabe abordar o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), já que este (sempre em tese) seria o referencial axiológico e epistemológico para o programa, passando pela Política Nacional de Habitação.

Assim, conquanto já se tenha adiantado alguns aspectos normativos relativos ao programa no subcapítulo anterior, para melhor entender seu alcance, natureza e vantagens se deve abordar a normatividade que o antecede, bem como, de forma mais abrangente, sua normatividade específica vigente hoje e uma fonte bastante visível de valores que, em tese, o norteia, o PLANHAB.

Para pôr em movimento o programa, conta-se hoje com uma normatividade extensa que vem sendo sistematicamente revista. Além de leis - e regulamentos destas -, há várias portarias ministeriais e interministeriais. Procurar-se-á nesta parte apontar essa legislação,

com destaque, em alguns comentários mais adiante, para a Lei 11.977 de 2009, a “Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida”.

Antes, porém, em termos legislativos, cumpre delinear o que pode ser considerado como um embrião do PMCMV, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH). Tal cronologia se justifica por nela já se encontrar o reconhecimento da necessidade de subsídio à habitação de interesse social, bem como o reconhecimento da fragilidade da faixa de zero a três salários mínimos – e mesmo o reconhecimento, em documentos oficiais, de seu percentual elevado quanto ao déficit habitacional brasileiro.

Posteriormente, e coadjuvada pela criação do Ministério das Cidades (2003), é elaborada a Política Nacional de Habitação (2004). Surge a lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (2005). O PAC é lançado (2007) e surge o Plano Nacional de Habitação (elaborado a partir de 2007 e implementado em 2009). O PMCMV (2009) já nasce, assim, com uma origem e objetivos bastante sedimentados. Traçar essa cronologia é importante para que se entenda, principalmente, seu papel no enfrentamento da questão habitacional.

Convém mencionar, por amor à história, porém, que o primeiro projeto de lei de iniciativa popular pós-Constituição de 1988 foi aquele que pretendia criar o denominado Fundo Nacional de Moradia Popular, culminando no PL 2.710/92. Foi, conforme registra Rosângela Dias Oliveira da Paz,

“o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, após a Constituição de 1988, encaminhado ao Congresso Nacional contendo uma proposta popular de enfrentamento à problemática habitacional. Mobilizou amplas parcelas da população, desencadeando um debate e negociação sobre os diversos interesses e alternativas referentes à uma política habitacional para o país com outros setores da sociedade, como os representantes de empresários da construção civil, as Companhias de Habitação - Cohabs, a Caixa Econômica Federal - CEF, e também com os órgãos governamentais.” (PAZ, 1996)

Visando tornar mais objetivo este trabalho, porém, o marco inicial para o estudo será o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH).

3.2.1. O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)

No ano de 2001, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, pela Medida Provisória 2.212, de 30 de agosto do mesmo ano, foi instituído o PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, cujo regulamento tomou o número 4.156, de 11 de

março de 2002. Outrossim, a Portaria Interministerial 186, de 2003, viria também regulamentá-lo.

Tal programa visava subsidiar a aquisição da moradia própria de famílias com rendimento mensal limitado a não mais que R\$ 580,00 (quinhentos e oitenta reais), correspondentes a, aproximadamente, três salários mínimos em valores da época. Conforme definia o art. 1º do Decreto 4.156, de 11 de março de 2002, incisos e parágrafos:

Art. 1º Os recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social serão operacionalizados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e destinados, exclusivamente, ao subsídio de operações de financiamento habitacional de interesse social contratadas com pessoa física, de modo a complementar, no ato da contratação:

I - a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço de imóvel residencial; e

II - o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital.

§ 1º A complementação da capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial de que trata o inciso I ocorrerá, exclusivamente, para os beneficiários com renda familiar bruta mensal de até R\$ 580,00 (quinhentos e oitenta reais), e destinar-se-á a cobrir eventual diferença entre a sua capacidade teórica máxima de financiamento e o valor necessário à aquisição ou à produção do imóvel.

§ 2º Para a finalidade prevista no § 1º, a avaliação do imóvel a ser adquirido pelo beneficiário não deverá exceder a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e a complementação da capacidade financeira do proponente fica limitada a R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais).

§ 3º A complementação do valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras, de que trata o inciso II, ocorrerá para os beneficiários com renda familiar bruta mensal de até R\$ 1.000,00 (mil reais).

§ 4º Os benefícios de que trata este artigo somente serão concedidos no ato da contratação, vedada a acumulação de benefícios de mesma natureza oriundos de recursos orçamentários da União.

Assim definiam os artigos 2º e 3º da referida MP os objetivos e as linhas técnicas de aplicabilidade do programa:

Art. 2º O Programa de que trata esta Medida Provisória objetiva tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelos programas de financiamentos habitacionais de interesse social, operados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil - BACEN.

Art. 3º Os recursos do PSH serão destinados, exclusivamente, ao subsídio de operações de financiamento habitacional de interesse social contratadas com pessoa física, de modo a complementar, no ato da contratação:

I - a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço de imóvel residencial;

II - o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital.

Parágrafo único. Os recursos mencionados nos incisos I e II serão aplicados, no ato da contratação, na complementação dos valores não suportados pelos rendimentos dos mutuários beneficiados pelo Programa.

Vê-se, assim, mais uma vez, agora no regime democrático sob a Constituição de 1988, um objetivo que se tornaria constante com as políticas públicas de habitação vindouras, que se

consubstancia no acesso à moradia mediante subsídio governamental ou público. É novamente o reconhecimento cabal de que há cidadãos que, fora dessa realidade, jamais conseguirão moradia adequada.

3.2.2. A criação do Ministério das Cidades e a Política Nacional de Habitação: a tentativa de adequação do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) visando tornar mais efetiva sua aplicação

Surge, em 2003, já no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério das Cidades, e, durante o ano de 2004, é elaborada a PNH – Política Nacional de Habitação, aprovada pelo Conselho das Cidades, órgão colegiado deliberativo e consultivo no novo Ministério. Na publicação relativa à Política Nacional de Habitação, o Estado Brasileiro reconhece oficialmente, mais uma vez, a necessidade de um melhor enfrentamento dos problemas habitacionais, bem como um déficit habitacional significativo no país:

A criação do Ministério das Cidades representa o reconhecimento do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que os imensos desafios urbanos do país precisam ser encarados como política de Estado. Atualmente cerca de 80% da população do país mora em área urbana e, em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo. Com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, iniciamos nossa gestão frente ao Ministério das Cidades ampliando, de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit habitacional e infraestrutura urbana que é maior junto a população de baixa renda. Nos primeiros vinte meses aplicamos em habitação 30% a mais de recursos que nos anos de 1995 a 2002; e no saneamento os recursos aplicados foram 14 vezes mais do que o período de 1999 a 2002. Ainda é pouco. Precisamos investir muito mais. (BRASIL, 2004)
Atualizada a gramática.

Ainda no ano de 2004, é editada a Medida Provisória 200, de 20 de julho de 2004, regulamentada pelo Decreto 5.247, de 19 de outubro de 2004, finalmente convertida na Lei 10.998, de 15 de dezembro de 2004. A MP 200/04 mantinha, em seu art. 1º, o PSH. Em seu art. 2º, demonstrava seu objetivo:

Art. 2º O PSH objetiva tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelas operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social, operados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, ou pelos agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional.

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 00095/2004-MF/MP/M Cidades/MTE⁵⁰, item 2, de 20 de julho de 2004, apresentando a proposta daquela que viria a ser a MP 200/04, já se verificava o reconhecimento do déficit concentrado na faixa até três salários mínimos, objeto do PSH, utilizando-se novos valores de referência para o salário mínimo da época:

2. Criado pela Medida Provisória n. 2.212, de 30 de agosto de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 4.156, de 11 de março de 2002, e pela Portaria Interministerial nº 186, de 7 de agosto de 2003, o PSH possui por objetivo subsidiar a aquisição da moradia própria de famílias com rendimento mensal limitado a não mais que R\$ 740,00 (setecentos e quarenta reais), correspondente a, aproximadamente, três salários-mínimos, onde se concentra mais de oitenta por cento do déficit habitacional brasileiro.

Também, justificava aquela Exposição de Motivos, nos itens 3 a 8, a participação de “agentes financeiros do SFH” (não mais apenas “instituições financeiras”, sob a tutela do BACEN – Banco Central -, conforme a MP 2.212/01).

Conquanto longa, torna-se necessária sua transcrição, haja vista o reconhecimento formal que surge em seus termos da necessidade de subsídios não apenas financeiros para a implementação de uma política pública de habitação social, mas, também, de agentes tecnicamente capazes de entender a natureza da contratação decorrente do programa (pois já atuariam ou teriam atuado em programas semelhantes). Aliás, é esta a razão da edição da MP 200/04, ou seja, ampliar o leque de possibilidades para financiamento mediante a atuação desses agentes financeiros:

3. O PSH subsidia o segmento populacional ao qual é destinado, complementando o custo de produção da unidade habitacional e ainda os custos da instituição responsável pela concessão do financiamento, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de alocação, remuneração e perda de capital.

4. De acordo com a legislação vigente, o referido programa vem sendo operado exclusivamente por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. As referidas instituições financeiras habilitam-se a participar do programa mediante oferta pública de recursos, por intermédio da qual são selecionadas aquelas que possam oferecer menores custos operacionais e financeiros ao Tesouro Nacional.

5. De forma a obtermos maiores vantagens comparativas na implementação do programa, reforçando o espírito de competitividade que alicerça as ofertas públicas de recursos, e ainda com o objetivo de reduzir os dispêndios da União e ampliar o alcance social do PSH, vimos propor a edição da presente Medida Provisória, que propiciará a participação dos agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e permitirá a adoção de nova modalidade de aquisição da moradia própria, denominada parcelamento.

6. Cumpre aduzir que, de acordo com o Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, cabe ao Conselho Monetário Nacional a definição dos agentes financeiros que integram o SFH, hoje consubstanciada na Resolução nº 1.980, de 30 de abril de 1993, com a redação dada pela Resolução nº 3.157, de 17 de dezembro de 2003, a saber: bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário; caixas econômicas; sociedades de crédito imobiliário; associações de poupança e empréstimo; companhias de habitação; fundações habitacionais; institutos de previdência; companhias hipotecárias; carteiras hipotecárias dos clubes militares; montepios estaduais e municipais; e entidades de previdência complementar.

⁵⁰ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-95-MF-MP-M.CIDADE-MTE-04.htm> (último acesso em 19/2/2011).

7. A participação dos agentes financeiros do SFH, que acumularam, ao longo de sua existência, valiosa expertise na operação de programas habitacionais de interesse social, particularmente no que se refere às companhias de habitação, ampliará o leque de parceiros na execução do programa, conferindo maior eficácia à ação do Governo Federal.

8. Por sua vez, a criação de alternativa ao financiamento usualmente concedido aos proponentes ao crédito habitacional, sob a forma denominada parcelamento, envolve a disponibilização de recursos financeiros, bens ou serviços necessários à composição do investimento da unidade habitacional, a serem aportados pelos governos dos estados, Distrito Federal ou municípios, passíveis de retorno pelos beneficiários finais do programa. Aos contratos de parcelamento, por não requererem aporte de recursos da instituição financeira, será destinado o valor necessário para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações composto, apenas, por despesas referentes à originação e administração do crédito e à remuneração da instituição financeira ou agente financeiro do SFH, reduzindo custos e, por conseguinte, ampliando o universo de famílias atendidas.

Regulamentada pelo Decreto 5.247, de 19 de outubro de 2004, continuava, pela nova MP 200/04, portanto, a possibilidade de operacionalidade, por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e também, a partir daí, por agentes financeiros do SFH, estes na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, dos recursos advindos do PSH, conforme art. 1º do Decreto (que também definia os parâmetros técnicos para a contratação):

Art. 1º Os recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH serão operados por instituições financeiras, autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, ou por agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, estes na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional, e destinados, exclusivamente, ao subsídio de operações de financiamento ou parcelamento relativas à habitação de interesse social, contratadas com pessoa física cuja renda familiar mensal não ultrapasse R\$ 740,00 (setecentos e quarenta reais), de modo a complementar, no ato da contratação:

I - a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço de imóvel residencial;

II - o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital, nos casos de financiamentos; e

III - o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH, compreendendo as despesas de contratação e administração do crédito e remuneração das instituições ou agentes, nos casos de parcelamentos.

§ 1º A complementação da capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial de que trata o inciso I destinar-se-á a cobrir eventual diferença entre a sua capacidade teórica máxima de financiamento ou parcelamento e o valor necessário à aquisição ou à produção do imóvel.

§ 2º Os benefícios de que trata este artigo somente serão concedidos no ato da contratação, vedada à acumulação de benefícios de mesma natureza oriundos de recursos orçamentários da União.

A Medida Provisória 200 foi convertida na Lei 10.998, de 15 de dezembro de 2004, em cujos artigos 3º e 4º se delineavam as ideias de financiamento e parcelamento, bem como a destinação de seus recursos e exigências técnicas para a contratação:

Art. 3º Para os fins desta Lei considera-se:

I - financiamento: a operação caracterizada, no mínimo, pelo aporte de recursos financeiros, provenientes das instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH

participantes do Programa, necessários à composição do pagamento do preço de imóvel residencial, retornáveis pelos beneficiários finais das operações;

II - parcelamento: a operação caracterizada, no mínimo, pelo aporte de recursos financeiros, bens ou serviços, provenientes de órgãos e entidades responsáveis pela promoção dos empreendimentos necessários à composição do pagamento do preço de imóvel residencial, passíveis de retorno, parcial ou integral, pelos beneficiários finais das operações.

Art. 4º Os recursos do PSH serão destinados, exclusivamente, ao subsídio de operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social, contratadas com pessoa física, de modo a complementar, no ato da contratação:

I - a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial;

II - o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital; e

III - o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de parcelamento, realizadas pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH, compreendendo as despesas de contratação e administração do crédito e remuneração das instituições ou agentes.

Parágrafo único. Os recursos mencionados neste artigo serão aplicados, no ato da contratação, na complementação dos valores não suportados pelos rendimentos dos mutuários beneficiados pelo Programa.

Tinha-se, assim, a possibilidade, quanto à habitação de interesse social, de que houvesse, incluindo aqueles que percebessem até três salários mínimos, financiamento em que poderia haver aquisição de unidade habitacional cujo valor era, em valores de 2004, de no máximo 10 mil reais.

Antes, as limitações definidas no Decreto 4.156, de 11 de março de 2002, que regulamentava a MP 2.112 de 2001, não ajudavam a quem se situava nessa faixa a efetivamente contratar um financiamento, conforme deflui da leitura do art. 1º, incisos e parágrafos, abaixo transcrito:

Art. 1º Os recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social serão operacionalizados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e destinados, exclusivamente, ao subsídio de operações de financiamento habitacional de interesse social contratadas com pessoa física, de modo a complementar, no ato da contratação:

I - a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço de imóvel residencial; e

II - o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital.

§ 1º A complementação da capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial de que trata o inciso I ocorrerá, exclusivamente, para os beneficiários com renda familiar bruta mensal de até R\$ 580,00 (quinhentos e oitenta reais), e destinar-se-á a cobrir eventual diferença entre a sua capacidade teórica máxima de financiamento e o valor necessário à aquisição ou à produção do imóvel.

§ 2º Para a finalidade prevista no § 1º, a avaliação do imóvel a ser adquirido pelo beneficiário não deverá exceder a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e a complementação da capacidade financeira do proponente fica limitada a R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais).

§ 3º A complementação do valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras, de que trata o inciso II, ocorrerá para os beneficiários com renda familiar bruta mensal de até R\$ 1.000,00 (mil reais).

§ 4º Os benefícios de que trata este artigo somente serão concedidos no ato da contratação, vedada a acumulação de benefícios de mesma natureza oriundos de recursos orçamentários da União.

Salvo melhor juízo, aqueles que percebiam até R\$ 580,00 (ou até aproximadamente três salários mínimos, em valores da época), tinham limitado o valor de aquisição ou produção da unidade habitacional a dez mil reais (nada anormal para financiamento de habitação para a baixa renda), mas, só receberiam de aporte financeiro 45% desse valor – 4.500 reais. Assim, deveriam comprovar a capacidade financeira de pagamento de 55% do valor do imóvel, percentual bastante alto para a realidade dessa faixa de renda. Na época do decreto, março de 2002, o salário mínimo era de R\$ 180,00 (subiria para R\$ 200,00, em abril do mesmo ano). Cinco mil e quinhentos reais representavam, portanto, cerca de 30 meses de salário em valores brutos, que o interessado tinha que comprovar poder pagar no prazo do financiamento.

No Decreto 5.247, de 19 de outubro de 2004, que regulamentou a MP 200/04 e revogou expressamente o Decreto 4.156/02, não apareciam restrições específicas quanto a valores. Em seu art. 2º, porém, remetia conjuntamente aos Ministérios das Cidades e Fazenda praticamente toda a complementação relativa à operacionalidade do programa:

Art. 2º Compete, conjuntamente, aos Ministérios das Cidades e da Fazenda:

I - promover a distribuição dos recursos entre as Unidades da Federação, considerando critérios técnicos e objetivos que contemplem a população urbana e o déficit habitacional existente, observada a disponibilidade orçamentária;

II - definir as condições das operações de financiamento e parcelamento, bem como os critérios de elegibilidade e seleção das instituições financeiras ou dos agentes financeiros do SFH e dos beneficiários do programa;

III - definir as condições necessárias à concessão da complementação da capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial, de que trata o inciso I do art. 1º deste Decreto;

IV - definir os procedimentos para a concessão do subsídio necessário para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras ou pelos agentes financeiros do SFH;

V - definir os valores máximos de avaliação do imóvel a ser adquirido pelo beneficiário e os valores de complementação da capacidade financeira do proponente; e

VI - definir as demais condições necessárias à implementação do programa, especialmente em relação:

a) aos modelos e prazos dos relatórios periódicos, a serem enviados aos Ministérios das Cidades e da Fazenda, com as informações acerca das contratações das operações de financiamento ou parcelamento efetivadas pelas instituições financeiras ou pelos agentes financeiros do SFH;

b) ao prazo para análise e validação dos relatórios encaminhados pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH;

c) ao prazo para a liberação dos recursos às instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH após esses terem efetivado as operações de financiamento ou parcelamento;

d) aos critérios para apuração da capacidade máxima teórica de financiamento ou parcelamento do beneficiário, prevista no § 1º do art. 1º deste Decreto; e

e) à previsão das situações e regras para os casos em que seja necessária a devolução, total ou parcial, ao Tesouro Nacional dos recursos liberados às instituições financeiras ou aos agentes financeiros do SFH.

Parágrafo único. É facultado aos Ministérios das Cidades e da Fazenda rever, a partir de 1º de janeiro de 2005, em ato conjunto específico, o valor referido no caput do art. 1º deste Decreto.

O valor a que alude o parágrafo único eram os referentes à renda máxima dos beneficiários, no montante de R\$ 740,00, único numerário que aparece nesse decreto. Em outubro de 2004, o salário mínimo era de R\$ 260,00, o que colocava até mesmo abaixo de três salários mínimos em valores da época (R\$ 780,00) os beneficiários.

Não se expressou de forma diferente o art. 6º da Lei 10.998, de 15 de dezembro de 2004. O PSH carecia, portanto, com a lei, mediante iniciativa do Poder Executivo, de diretrizes e condições quanto à faixa de renda de interesse social (não existia mais renda máxima definida), procedimentos e condições para o direcionamento dos subsídios, definição dos programas habitacionais de interesse social a serem alcançados pelos subsídios e também valores máximos para estes (incisos I a IV do art. 6º da L. 10.998/04).

Estava-se, então, em uma zona cinzenta e indefinida. Dependia-se de indicação, agora pelo Poder Executivo, de praticamente toda a regulamentação que operacionalizaria o financiamento do PSH.

3.2.3. O surgimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

Em 2005 surge a Lei 11.124, de 16 de junho. Estava criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), bem como o Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que possibilita sua aplicação. Suas diretrizes básicas são definidas em seu art. 2º:

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

O sistema, conforme define o art. 3º, passa a centralizar “todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica”.

Tem-se, aí, criado o grande instrumento para concentração de recursos – e seu consequente repasse a estados e municípios, conforme já mencionado antes – destinados à habitação de interesse social.

O art. 4º da Lei 11.124/05 define os princípios e diretrizes do sistema:

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

II – as seguintes diretrizes:

a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;

b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;

c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;

d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;

e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;

f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;

g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e

h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso.

Numa virada estratégica para os financiamentos vindouros, no art. 5º, a L. 11.124/05 define a Caixa Econômica Federal - CEF como agente operador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Assim, a partir dessa lei, somente a CEF operaria os recursos do Fundo, definidos no art. 8º: recursos do FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social; outros fundos que vierem a ser incorporados ao FNHIS; dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação; recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Tal concentração de recursos mereceu a criação de um conselho gestor, conforme definido no art. 9º da L. 11.124/05, com a presidência do Ministério das Cidades (art. 10). E a aplicação de seus recursos é destinada a “ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social”, conforme define o art. 11, abaixo transcrito:

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

§ 1º Será admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

§ 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

A Lei 11.124/05, outrossim, remetia ao Ministério das Cidades “elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação”(inciso III do art. 14).

Surgiria, assim, o PLANHAB (Plano Nacional de Habitação, elaborado pelo Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Habitação), com metas previstas para serem realizadas entre os anos de 2009 e 2023. Antes de abordá-lo especificamente, porém, por amor à cronologia, vale destacar a criação do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, que o PMCMV integra.

3.2.4. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)

No ano de 2007, surge a Medida Provisória 387, de 31 de agosto, tratando do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, lançado no início desse mesmo ano, convertida na Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007. E nela é mencionada, como se pode ver na própria ementa da lei, abaixo transcrita, a operacionalidade do PSH, ainda que para os exercícios de 2007 e 2008 apenas:

Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.

Foi introduzido, pela Lei 11.578/07 (Lei do PAC), o artigo 24-A na Lei do SNHIS (11.124/05), que passou a dispor, para esses exercícios, que o Poder Executivo operacionalizaria o PSH segundo os termos da Lei 10.998/04. Posteriormente, através da Lei 11.922, de 13 de abril de 2009 (que “dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal”), foi retirado o termo

“para os exercícios de 2007 e 2008” e mantido o texto sem referência a qualquer exercício, dando ao Poder Executivo operacionalidade sobre o PSH sem prazo definido.

A Lei 11.578/07 também alterou o § 6º do art. 12 da Lei do SNHIS, dispondo que os recursos do FNHIS poderiam ser repassados a entidades privadas sem fins lucrativos, na forma do regulamento, desde que os objetivos dessas entidades estivessem em consonância com os objetivos do Fundo, obedecidos parâmetros como a definição de valor limite de aplicação por projeto e por entidade, ser o objeto da entidade compatível com o projeto a ser implementado mediante os recursos repassados, funcionamento regular da entidade por pelo menos três anos, dentre outros.

A Lei do PAC, como se vê em seu artigo 2º, centralizou no Poder Executivo Federal (por proposta do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC) a discriminação de todas as ações a serem executadas por meio da transferência obrigatória dos recursos de que trata o art. 1º da mesma lei (para estados, distrito federal e municípios).

No art. 3º, verifica-se a consolidação dessa centralização, exigindo-se dos estados e municípios, bem como do distrito federal, a contrapartida organizacional para que os recursos sejam efetivamente entregues:

Art. 3º As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso:

- I – identificação do objeto a ser executado;
- II – metas a serem atingidas;
- III – etapas ou fases de execução;
- IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V – cronograma de desembolso;
- VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e
- VII – comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

§ 1º A aprovação formal pela União do termo de compromisso de que trata o caput deste artigo é condição prévia para a efetivação da transferência obrigatória. § 2º A cada ação incluída ou alterada no PAC corresponderá um termo de compromisso, a ser apresentado pelo ente federado beneficiado.

Com um repasse de recursos considerável como o do PAC - como já adiantado anteriormente - não foi difícil que os entes federativos mencionados procurassem se adequar a essa realidade. E contava-se, agora, com uma fonte de valores e princípios: o PLANHAB, apresentado em 2009.

3.2.5. O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB)

O PLANHAB levaria a uma discussão longa descendo-se a pormenores, ainda que somente quanto a suas linhas gerais. Assim, sempre buscando não alongar demais o trabalho, vai-se nesta parte apenas abordar superficialmente o plano para que este seja conhecido de forma embrionária, já que uma discussão mais aprofundada deve ser feita em um trabalho específico, que tem a liberdade de ser mais minucioso ao ponto de, por exemplo, discutir se o PMCMV respeita as diretrizes do plano – tema que pode se mostrar bastante controverso.

O PLANHAB surge qualificado como um “pacto nacional pela moradia digna”. Por seu caráter de “pacto”, obviamente, não se poderia tê-lo como uma normatividade comum. Um pacto é geralmente metajurídico, reúne várias vontades e tem uma estratégia que avança para vencer obstáculos por um período determinado ou indeterminado, assim, o PLANHAB pretende ser, como deflui da apresentação do ministro das Cidades, uma proposta que “apresenta e convida a sociedade brasileira a debater suas principais propostas e metas de forma a agregar esforços, balizando as ações do governo federal no setor nos próximos anos. Certamente, temos um imenso desafio frente ao déficit habitacional acumulado e à demanda futura por novas moradias que serão necessárias para atender às novas famílias que se formarão no país até 2023, horizonte temporal do PLANHAB”.⁵¹

Inserido nesse contexto, o PMCMV é, portanto, uma das ferramentas do PLANHAB. E o objetivo do PLANHAB é “transformar as condições de moradia deste país, com a participação ativa dos setores públicos estaduais e municipais, do setor privado e dos agentes e movimentos sociais”.⁵²

Para idealizar a solução dos problemas habitacionais, suas causas têm que ser conhecidas. O PLANHAB as aponta, conforme deflui de uma segunda apresentação constante em seu texto, feita pela secretária nacional de Habitação:

Historicamente, a falta de alternativas habitacionais, gerada por fatores como o intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários. O déficit habitacional, acumulado ao longo de décadas e a demanda habitacional futura representam um desafio de cerca de 31 milhões de novos atendimentos habitacionais até 2023. Diante da complexidade e da escala dos desafios postos nesse setor, é preciso garantir a continuidade dos recursos e dos principais programas habitacionais. Programas de urbanização de assentamentos precários e de produção habitacional demandam modelos mais efetivos e sustentáveis de recursos e subsídios para as

⁵¹ BRASIL, 2010.

⁵² Idem.

famílias de baixa renda que ainda não conseguem acessar financiamento pelos meios tradicionais do mercado. (BRASIL, 2010)

Para a solução dos problemas habitacionais, com um efetivo enfrentamento de suas causas, na mesma apresentação se vê a menção aos instrumentos com que se contará para tal empreendimento. O PAC e especificamente o PMCMV são esses instrumentos, mas não esgotam as ferramentas – ou estratégias - que se pretende utilizar para ir adiante, como se lê na mesma apresentação:

Além destes novos programas federais para o setor habitacional que buscam consolidar um novo modelo de financiamento e um novo patamar de subsídio para garantir e ampliar o acesso à moradia ao conjunto da população brasileira, o PlanHab propõe estratégias e ações relacionadas à política urbana e fundiária. O entendimento aqui compartilhado é de que o acesso à moradia digna está diretamente relacionado a três fatores básicos: a) capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social; b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil e; c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipal e estadual. O PlanHab se insere, portanto, num ciclo virtuoso de retomada do planejamento do setor habitacional, somando-se aos avanços institucionais iniciados desde a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, de uma nova Política Nacional de Habitação e do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Articulado a este processo de consolidação político-institucional do setor, o volume de investimentos públicos destinados aos dois principais programas federais – PAC e PMCMV – criou a confiança necessária para que os demais atores públicos, privados e sociais voltassem a investir e a se capacitar para elaboração de projetos, disponibilização de recursos técnicos e financeiros. A agenda urbana das cidades brasileiras e o setor habitacional não podem mais prescindir destes instrumentos de planejamento e pactuação federativa e dos programas estruturantes que vêm sendo implementados. (BRASIL, 2010)

Segundo esse discurso, a estratégia geral do PLANHAB é gerar um sistema que se alimenta do interesse da sociedade civil e do mercado, com o objetivo confessado de resolver os problemas ligados à habitação. E tais problemas, enfrentados dessa forma, levariam à solução de outros problemas (geração de empregos, aquecimento da economia, possibilidade de ascensão das classes D e E a uma “nova classe média”, etc.).

O horizonte temporal do plano, levando em consideração a data de seu lançamento, é de 15 anos (conforme consta de seu capítulo 1), com um déficit acumulado e uma demanda futura de 35 milhões⁵³ de unidades habitacionais, ou seja, quer-se resolver a demanda existente (ou o déficit) e a futura (antes que seja déficit). A priorização é para as famílias de “baixa renda”.

Enfrentando esse problema, pode-se ter efeitos periféricos benéficos. Conforme afirma o texto, tal política pode se transformar “num elemento chave no processo de

⁵³ Está-se repetindo o texto do plano, disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>, sendo que esse número diverge daqueles 31 milhões antes mencionados.

desenvolvimento econômico brasileiro”, já que “o setor da construção civil, em todos os segmentos, tem uma participação expressiva na economia brasileira, alcançando cerca de 11,3% do PIB, o que garante mais de 8,2 milhões de empregos” (PLANHAB, Cap. 1).

Afirmando um caráter de seriedade e mesmo metapolítico, o texto define o horizonte do plano:

O PlanHab, embora seja um plano estratégico de longo prazo, não é uma peça retórica, de escasso efeito prático, vício que muitas vezes tem acompanhado o planejamento setorial e urbano no país. Sua elaboração buscou articular estratégias estruturadoras com ações concretas, que podem e devem ser tomadas imediatamente para que seus efeitos possam ser sentidos no curto prazo, como parte de uma política mais duradoura e não como medidas imediatistas e superficiais, que tendem a beneficiar os setores sociais que tradicionalmente são favorecidos pelas ações públicas neste e em outros segmentos. Neste sentido, é fundamental garantir que o foco do PlanHab, voltado para a criação das condições de acesso à moradia digna pela população de baixa renda, onde se concentra o déficit habitacional, possa ser o eixo estruturador das políticas voltadas a estimular a construção civil e a manter o nível de emprego na economia. O PlanHab estruturou um conjunto de estratégias para superar os obstáculos que têm impedido o acesso à moradia pelos mais pobres, dentre os quais a ausência de recursos não-onerosos e as restrições ao crédito. Colocá-las imediatamente em vigor poderá gerar um efeito duplamente positivo: inclusão social e desenvolvimento econômico. É o que se espera com a implementação do Plano Nacional de Habitação. (BRASIL, 2010)

Alguns de seus objetivos específicos são “identificar fontes de recurso perenes e estáveis para alimentar a política de habitação”, “estabelecer a origem dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais”, “definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda”, “estabelecer metas físicas para a resolução dos problemas identificados”, “desenvolver outros critérios, além da renda familiar, para definir a faixa prioritária de atendimento”, “estabelecer metas financeiras com o objetivo de direcionar recursos”. Outrossim, sendo o Plano Nacional de Habitação estruturado em quatro eixos (“modelo de financiamento e subsídios”, “política urbana e fundiária”, “desenho institucional” e “cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social”), cabe a ele definir o plano de ação levando em consideração esses eixos para equacionar os problemas habitacionais no tempo estabelecido (15 anos, como mencionado acima).

Previu revisões periódicas nos anos de 2011, 2015 e 2019 para elaboração de Planos Plurianuais (PPAs), e o ano de 2023 como seu efetivo horizonte temporal. Levando em consideração a diversidade regional como um requisito para sua elaboração, é interessante reproduzir as informações constantes em quadro reproduzido na página 15 de seu texto⁵⁴, que

⁵⁴ Fonte indicada no texto: “Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia, a partir de dados do BITOUN, Jean et alli: *Observatório das Metrópoles/ MCidades*, 2005.” Mudou-se a diagramação original para melhor adaptação ao texto deste trabalho.

demonstram essa ideia de diversidade regional e, portanto, necessidade de estratégias diferenciadas para atuação:

“Síntese da tipologia de municípios adotada no PLANHAB

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes

- A) **Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo:** Metrôpoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrôpoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
- B) **Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul:** Metrôpoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades polo em suas respectivas regiões.
- C) **Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste:** Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
- D) **Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul:** Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
- E) **Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste:** Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades polo situadas em microrregiões de menor dinamismo.

Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes

- F) **Centros urbanos em espaços rurais prósperos:** Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
- G) **Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo:** Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
- H) **Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza:** Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.

Municípios com população com menos de 20 mil habitantes

- I) **Pequenas cidades em espaços rurais prósperos;**
- J) **Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente;**
- K) **Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica.”**
(BRASIL, 2010) (SIC)

Identificados os municípios brasileiros com tal tipologia, o plano pretende, de acordo com essa natureza, atender a grupos familiares (denominados “Grupos de Atendimento”) em cinco faixas: 1) famílias sem renda ou renda líquida mínima abaixo da necessária para atender a um financiamento qualquer (ou “abaixo da linha de financiamento”, conforme o texto); 2) famílias com renda que possibilita atender a um financiamento, mas sem valor suficiente para moradia adequada e com alto risco de crédito (“rendas informais e reduzidas” e “precárias garantias oferecidas para o financiamento”); 3) famílias com renda mensal compatível para assumir financiamento com pagamento mensal, mas “nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros”; 4) famílias com capacidade para financiamento imobiliário e aquisição de moradia adequada, com empregos e rendas estáveis, bem como possibilidade de oferecimento de garantias reais, desde que presentes condições acessíveis; 5) famílias com plena capacidade de acesso à aquisição de moradia adequada “por meio de esquemas de financiamento de mercado”.

O plano, como explicado em seu próprio texto, para ser posto em funcionamento e buscar atender aos critérios regionais que influenciariam a implementação em nível local e família a família, “definiu e utilizou cinco faixas de Grupos de Atendimento, de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, considerando-se a renda familiar e *per capita*, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada com o *funding* adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios.”

Ou seja, o plano apresenta uma fórmula que se traduz em reconhecer diferenças regionais e sociais - estas intra e extramunicipalmente -, para, em face dessas diferenças, utilizar o procedimento correto para atacar aquele déficit habitacional específico.

Num mapeamento nacional, levando em consideração as informações transcritas quanto à sua síntese de tipologia de municípios, totalizando 5.561 municípios e aglomerados diversos, identificou:

- 1) **57 municípios do tipo A** (regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo);
- 2) **186 do tipo B** (regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul);
- 3) **63 do tipo C** (regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste);
- 4) **214 do tipo D** (aglomerados e centros regionais do Centro-Sul);
- 5) **57 do tipo E** (aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste);

- 6) **250 do tipo F** (centros urbanos em espaços rurais prósperos);
- 7) **274 do tipo G** (centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo);
- 8) **586 do tipo H** (centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza);
- 9) **976 do tipo I** (pequenas cidades em espaços rurais prósperos);
- 10) **1.437 do tipo J** (pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente);
- 11) **1.406 do tipo K** (pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica);
- 12) **55 sem informação** (ou seja, não se conseguiu elementos para enquadrá-los em nenhuma das tipologias acima referidas).

Assim, repise-se, em linhas muito superficiais, o PLANHAB é uma estratégia de longo prazo que procura enfrentar especificamente o problema habitacional brasileiro, utilizando-se de mecanismos de mercado para a implementação desse objetivo e por valores que levam em consideração o reconhecimento das fragilidades pessoais e locais para implementar tal política pública. Procura, com isso, fazer surgir efeitos que possibilitem a continuidade desse enfrentamento, com geração de empregos (mormente na construção civil) e o aquecimento da economia.

Como seu próprio texto menciona, o PMCMV seria um instrumento valioso para atingir esse objetivo - se lograr êxito em se adequar ao horizonte do PLANHAB, deve-se registrar.

Para finalizar este capítulo, passa-se a abordar a normatividade específica do programa.

3.2.6. A legislação referente ao PMCMV

Como já mencionado, a MP 459, de 25 de março de 2009, trouxe para o sistema jurídico brasileiro o PMCMV. Convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, regulamentada na primeira fase pelo Decreto 6.962, de 17 de setembro de 2009, passou a ser a legislação principal do programa.

A legislação, modificada pela MP 514/10, visando a futura segunda fase, teve essa medida provisória convertida na Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, que agregou mais modificações além das previstas no texto da referida medida provisória, produzidas quando da discussão de seu projeto de lei de conversão (PLC), que tomou o número 10/11. Foi,

outrossim, regulamentada por um novo decreto, de número 7.499, também de 16 de junho de 2011, permanecendo nesse status legislativo até o fechamento deste trabalho no primeiro semestre de 2011.

Assim, em resumo, em junho de 2011, quando este trabalho se finalizava, a Lei 11.977/09 se encontrava modificada pela Lei 12.424/11 e regulamentada pelo Decreto 7.499/11, ambos referentes à segunda fase do programa e ambos de mesma data: 16 de junho de 2011, data de lançamento oficial da referida segunda fase. Todos os contratos que foram realizados antes do início dessa fase, os empreendimentos em construção e aqueles já finalizados com os respectivos contratos de mútuo consolidados, são regidos, em tese, pelas regras relativas à primeira fase do programa (PMCMV-1). É o caso dos empreendimentos (quando os houver) existentes nas cidades abordadas nos estudos de caso adiante.

A legislação mencionada, porém, não funciona sozinha para o tratamento específico sobre o programa. Apenas para se ter uma ideia da extensão do cabedal normativo do PMCMV, mencionar-se-ão alguns dispositivos⁵⁵, dos mais recentes aos mais antigos, todos existentes ainda quando da primeira fase do programa:

- **Portaria nº 618, de 14 de dezembro de 2010:** dispõe sobre o processo de seleção de entidades privadas sem fins lucrativos, com vistas à indicação de beneficiários para os imóveis oriundos do Fundo de Regime Geral de Previdência Social destinados ao Programa Minha Casa, Minha Vida.
- **Portaria nº 479, de 29 de setembro de 2010:** Dá nova redação à Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010, do Ministério das Cidades que dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.
- **Portaria Conjunta nº 488, de 29 de setembro de 2010:** dá nova redação à Portaria Conjunta nº 472, de 13 de novembro de 2009, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.
- **Portaria nº 434, de 9 de setembro de 2010:** dispõe sobre o calendário de habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, referente ao exercício de 2010, para fins de participação nos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades e dá outras providências.

⁵⁵ Fonte: Ministério das Cidades.

- **Portaria Conjunta nº 422, de 30 de agosto de 2010:** dá nova redação à Portaria Conjunta nº 472, de 13 de novembro de 2009, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (vide Portaria Conjunta 488/10).
- **Portaria nº 414, de 18 de agosto de 2010:** Altera o subitem 4.2.2, do Anexo da Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010, do Ministério das Cidades.
- **Portaria Conjunta nº 370, de 20 de julho de 2010:** dá nova redação à Portaria Conjunta nº 472, de 13 de novembro de 2009, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (vide Portaria Conjunta 488/10).
- **Portaria nº 368, de 16 de julho de 2010:** dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis, sem prévio arrendamento, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica.
- **Portaria nº 313, de 1º de julho de 2010:** estabelece diretrizes gerais e cronograma para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito das Ações de Apoio à Produção Social da Moradia e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, ambas executadas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do Programa Habitacional Popular – Entidades, Minha Casa Minha Vida – PHP-E, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS.
- **Portaria Conjunta nº 270, de 10 de Junho de 2010:** dá nova redação à Portaria Conjunta nº 472, de 13 de novembro de 2009, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, e dá outras providências (vide Portaria Conjunta 488/10).
- **Portaria nº 153, de 15 de abril de 2010:** altera a Portaria nº 493, de 4 de outubro de 2007, que estabelece as diretrizes gerais para aplicação dos recursos e implementação do Programa e Arrendamento Residencial - PAR, e dá outras providências.
- **Portaria nº 140, de 5 abril de 2010:** dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.
- **Portaria Conjunta nº 134, de 29 de março de 2010:** dá nova redação à Portaria Conjunta nº 472 de 13 de novembro de 2009, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, e dá outras providências (vide Portaria Conjunta 488/10).

- **Portaria nº 77, de 5 de fevereiro de 2010:** define as condições específicas à oferta pública de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes.
- **Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010:** dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.
- **Portaria nº 532, de 18 de dezembro de 2009:** homologa resultado da oferta pública de recursos do PMCMV para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes, na forma dos Anexos desta Portaria.
- **Portaria Interministerial nº 462, de 14 de dezembro de 2009:** dá nova redação à Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.
- **Portaria Conjunta nº 472, de 18 de novembro de 2009:** define as condições específicas à oferta pública de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes (vide Portaria Conjunta 488/10).
- **Portaria Interministerial nº 484, de 28 de setembro de 2009:** define as condições necessárias à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.
- **Portaria nº 326, de 31 de agosto de 2009:** dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.
- **Portaria nº 325, de 31 de agosto de 2009:** dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.
- **Instrução Normativa nº 36, de 15 de julho de 2009:** regulamenta a Resolução nº 141, de 10/07/2009, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que cria o Programa Habitacional Popular Entidades Minha Casa, Minha Vida, com a utilização dos recursos da União previstos no art. 17 da MP 459, de 25 de março de 2009 e no art.16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009.
- **Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009:** regulamenta a utilização de recursos da União previstos no art. 17 da MP nº 459, de 25 de março de 2009, e no art. 16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009, criando o Programa Habitacional Popular – Entidades – Minha Casa, Minha Vida, voltado ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos.

- **Instrução Normativa nº 22 (FGTS), de 14 de maio de 2009:** dispõe sobre o Orçamento Operacional e Financeiro do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, para o exercício de 2009.
- **Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009:** estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social.
- **Instrução Normativa nº 934 (RFB), de 27 de abril de 2009:** dispõe sobre o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias e sobre o pagamento unificado de tributos aplicável às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Nessa simples enumeração, verifica-se que, além da Lei 11.977/09 (modificada pela MP 514/10, convertida na Lei 12.424/11) e do Decreto 6.962/09, que a regulamentou na primeira fase, bem como o Decreto 7.499/11, que o faz na segunda fase, não são poucos os dispositivos que fazem (ou já fizeram) parte do conjunto normativo do PMCMV. Tanto essa quantidade de dispositivos quanto a própria modificação da lei demonstram uma tendência à revisão bastante rápida, o que não é estranho para o desenvolvimento de uma política pública com as características do PMCMV.

Embora o que se tenha de concreto quanto a contratos e empreendimentos até o momento é apenas o que se denomina PMCMV-1 (referindo-se à primeira fase do programa), procura-se oferecer – como se verá adiante – abordagem sobre a legislação em suas duas fases, conquanto de forma bastante sintética, já que acabarão coexistindo duas realidades de aplicação de seus termos quanto aos contratos já firmados na primeira fase (que são os que efetivamente existem quando este trabalho está sendo realizado, como já se mencionou) e aqueles que serão firmados para a segunda fase (que, embora lançada, ainda não começara, na prática, quando esse trabalho foi finalizado, repise-se).

O marco legal do programa, porém, é a Lei 11.977/09, com suas modificações, coadjuvada pelo Decreto 6.962/09 na primeira fase e pelo 7.499/11 na segunda fase. São nestas normatividades que residirão esta parte do estudo - evitando uma árida e pouco produtora demonstração portaria a portaria, resolução a resolução -, já que mostram de forma bastante satisfatória as linhas gerais do programa, que é o que se pretende abordar nesta análise. Não se quer com este trabalho oferecer um manual de como funciona o programa, como já se adiantou na introdução, mas buscar seu sentido diante do objetivo a que se propõe, qual seja, combater um déficit habitacional projetado. A Lei 11.977/09, aliás, vai muito além

da regulamentação simples de um programa de financiamento imobiliário para a baixa renda, como se verá mais adiante, pretendendo ser um instrumento para a regularização fundiária urbana e o consequente conhecimento da titularidade dos imóveis em todo o território nacional.

Como deflui da primeira parte de sua ementa, a lei “Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”, sendo composta por 83 artigos. É dividida em quatro capítulos: I – Do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, onde, em sete seções, trata de sua estrutura e finalidade (Seção I), do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU (Seção II), do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (Seção III), das transferências de recursos por parte da União e da subvenção para municípios de pequeno porte (Seção IV), do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab (Seção V), da subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (Seção VI) e disposições gerais (Seção VII), matéria compreendida entre os arts. 1º a 36; II – Do Registro Eletrônico e Das Custas e Emolumentos, matéria compreendida entre os arts. 37 a 45; III – Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, onde, em cinco seções, trata de disposições preliminares à matéria (Seção I), da regularização fundiária de interesse social (Seção II), da regularização fundiária de interesse específico (Seção III), do registro da regularização fundiária (Seção IV) e de disposições gerais (Seção V), matéria compreendida entre os arts. 46 a 71-A; IV – Disposições Finais, matéria compreendida entre os arts. 72 a 83.

Seu regulamento para a primeira fase (Decreto 6.962/09), que incidia somente sobre as Seções I a IV do Capítulo I e sobre o Capítulo II, constava, por sua vez, de seis capítulos, não seccionados, que tratavam: I – Do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, matéria compreendida entre os arts. 1º e 2º; II – Do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, matéria compreendida entre os arts. 3º a 6º; III – Do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, matéria compreendida entre os arts. 7º a 13; IV – Das Transferências de Recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, matéria compreendida entre os arts. 14 a 18; V – Da Concessão de Subvenção Econômica para Implementação do PMCMV em Municípios com População Limitada a Cinquenta Mil Habitantes, matéria compreendida entre os arts. 19 e 20; VI – Das Disposições Gerais, matéria compreendida entre os arts. 21 a 28.

O regulamento para a segunda fase (Decreto 7.499/11), por sua vez, conta com cinco capítulos, não seccionados, e, de acordo com sua ementa, “Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá

outras providências”, sendo, portanto, mais genérico em abrangência que o decreto regulamentador da primeira fase. Os cinco capítulos são divididos da seguinte forma: I – Do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, matéria compreendida entre os artigos 1º e 4º; II – Do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, matéria compreendida entre os artigos 5º e 13; III – Do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, matéria compreendida entre os artigos 14 e 18; IV – Das Custas e Emolumentos e da Regularização Fundiária, matéria compreendida entre os artigos 19 e 21; V – Disposições Finais, matéria compreendida entre os artigos 22 e 30, sendo revogado expressamente por este último artigo o decreto regulamentador da primeira fase (6.962/09).

A lei se encontra hoje bastante modificada em relação a seu texto original, como já se afirmou antes, porém, suas linhas gerais quanto ao PMCMV continuam as mesmas: servia, já de acordo com a redação da MP 514/10, para criar “mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos” (art. 1º, caput – parte). Na sua atual redação para o art. 1º, determinada pela Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, não mais se prende ao indexador referente ao salário mínimo, fixando valores em reais que vão até o limite de 5.000 (cinco mil reais) para definir as faixas de atendimento, com a mesma redação no restante do dispositivo que tinha sob a égide da MP 514/10.

Seus objetivos se tornam bastante claros com a simples leitura de seu artigo 1º: incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais (aquecendo a economia com geração de empregos e criação de financiamentos imobiliários); requalificar imóveis urbanos já existentes (ou seja, reforma, infraestrutura, regularização fundiária, etc.); e produção ou reforma de habitações rurais (pretendendo alcançar, da mesma forma que na cidade, a organização fundiária no que ainda convencionou chamar de meio “rural”).

O decreto que a regulamentou na primeira fase não sofreu modificações até sua revogação, assim, algumas de suas partes, como o Capítulo I, por exemplo, estavam menos abrangentes do que a própria lei em termos de operacionalização quando esta já se encontrava modificada.

Serão levadas em consideração nestes comentários as modificações da lei de acordo com a MP 514/10, utilizando-se o texto já vigente em sua primeira fase. Da mesma forma, só se mencionará o decreto regulamentador da primeira fase quando estritamente necessário. Havendo modificações relevantes para a segunda fase, serão mencionadas. Quando se abordar especificamente a segunda fase, mencionar-se-ão dispositivos do decreto pertinente

também apenas para melhor ilustrar mudanças relevantes. Nesse sentido, sempre tentando evitar as abordagens do tipo “manual”, conforme já se alertou ao longo do texto, busca-se aqui mostrar mais a intenção do legislador do que um “como funciona” do programa, cabível em outra esfera de análise, embora não se tenha resistido a alguma interpretação legal, em face da formação a que o autor do texto está afeto.

Assim, para não alongar demasiadamente este trabalho, procurar-se-ão destacar os pontos principais da lei, focando no seu entendimento instrumental (já que se trata de legislação que deverá continuar experimentando modificações e adaptações bastante rápidas), de forma sistemática.

Em seu objetivo geral, na primeira fase, visava que “famílias” que percebessem até dez salários mínimos fossem atendidas pelo programa. A redação dada pela MP 514/10 do art. 1º, especificamente no inciso I, acrescentou a definição do que a lei entende por “famílias”, que, como se vê, são praticamente todos os cidadãos: “unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos que contribuem para o seu rendimento ou têm suas despesas por ela atendidas e abrange todas as espécies reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, incluindo-se nestas a família unipessoal”. Essa redação permanece para a segunda fase do programa.

Da mesma forma, o art. 1º definia, também já nos termos da MP 514/10, nos incisos II a IV, os pormenores referentes ao que sejam imóveis novos, requalificação, produção e reforma de imóveis rurais, bem como o que pode ser entendido por agricultor familiar e trabalhador rural (já que conta com um subprograma de habitação rural, como se verá mais adiante). Tais redações foram também mantidas para a segunda fase do programa:

Art. 1º (...)
(...)

II - imóvel novo: unidade habitacional com até cento e oitenta dias de “habite-se”, ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente ou, nos casos de prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada; III - oferta pública de recursos: procedimento realizado pelo Poder Executivo Federal destinado a prover recursos às instituições financeiras e agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH para viabilizar as operações previstas no inciso III do art. 2º;

IV - requalificação de imóveis urbanos: aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitida ainda a execução de obras e serviços necessários à modificação de uso;

V - agricultor familiar: aquele definido no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; e

VI - trabalhador rural: pessoa física que, em propriedade rural, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário.

Compreendendo como subprogramas o PNHU (Programa Nacional de Habitação Urbana) e o PNRH (Programa Nacional de Habitação Rural), definidos em seu próprio texto (arts. 4º a 10 e 11 a 17 da L. 11.977/09, respectivamente, mantidos), o PMCMV tem uma

abrangência garantida em todo o território nacional. Áreas urbanas ou rurais podem ser utilizadas para sua implementação.

Os valores reservados para o PNHU já na primeira fase são, repise-se, de até 2,5 bilhões de reais (art. 5º da L. 11.977/09 – artigo que tem vigência até 31 de dezembro de 2011, conforme dispunha a MP 514/10, em seu artigo 9º, e atualmente a Lei 12.424/11, em seu artigo 13, inciso III). Para o PNHR, até 500 milhões de reais (idem, quanto à vigência: 31 de dezembro de 2011, também para a segunda fase). Surge a questão de se tal diferença pode ser justificada pela intensa urbanização experimentada pela população brasileira, com a “verdadeira inversão quanto ao lugar de residência” entre 1940 e 1980, como registra Milton Santos: “Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia.” (SANTOS, M., 2002)

Surge daí, conforme aduz o autor mencionado, não mais um Brasil urbano e um Brasil rural, não mais essa divisão ortodoxa, porém regiões agrícolas e regiões urbanas, ou um Brasil urbano e um Brasil agrícola, que podem conter, respectivamente, em suas regiões, áreas rurais e áreas urbanas. Só um perfil mais aparente definiria a região, já que “regiões agrícolas contêm cidades e regiões urbanas contêm atividades rurais”. (SANTOS, M., 2002)

Assim, a diferença de valores pode reconhecer um processo em que há, além de muito mais pessoas morando nas cidades, muito mais cidades. Portanto, a divisão pode definir algo que, na prática, está cada vez mais difícil de encontrar: uma área tipicamente rural onde se necessite de moradia que justifique um nível de atuação de um programa como o ora em estudo. De toda forma, o programa mantém, para a segunda fase, a mesma normatividade e diretrizes gerais quanto ao PNHR já definidos pela MP 514/10.

Prendendo-nos apenas ao PNHU, o Poder Executivo tem reservada uma abrangência que lhe possibilita praticamente definir todas as suas nuances, conforme deflui do art. 8º da L. 11.977/09, que manteve sua redação para a segunda fase do programa:

- Art. 8º Caberá ao Poder Executivo a regulamentação do PNHU, especialmente em relação:
- I – à fixação das diretrizes e condições gerais;
 - II – à distribuição regional dos recursos e à fixação dos critérios complementares de distribuição desses recursos;
 - III – aos valores e limites máximos de subvenção;
 - IV – ao estabelecimento dos critérios adicionais de priorização da concessão da subvenção econômica; e
 - V – ao estabelecimento das condições operacionais para pagamento e controle da subvenção econômica.

Efetivamente, o Decreto 6.962/09, para a primeira fase, em seus artigos 3º a 6º, além de reafirmar o valor de subsídio máximo do PNHU no caput de seu art. 3º, o colocava como

passível de ser cumulativo com subsídios concedidos por estados, municípios e distrito federal (ou seja, somado a valores subsidiados, por sua vez, por estados, municípios e distrito federal). Os subsídios seriam para famílias até seis salários mínimos. O Decreto 7.499/11, porém, não reafirma o valor (que é mantido na atual redação da L. 11.977/09, no art. 5º).

Também, para distribuição dos recursos (art. 5º do Decreto 6.962/09), remetia ao exame de dados do PNAD (Programa Nacional por Amostra de Domicílios), realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dá aos ministros das Cidades e Fazenda, “por ato conjunto” (art. 6º), a capacidade de estabelecer valores e limites máximos de subvenção em geral, bem como, especificamente, para o caso em que haja empreendimento verticalizado construído com recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial)⁵⁶ e FDS (Fundo de Desenvolvimento Social)⁵⁷, remetendo à atuação conjunta de ministérios que, em uma análise estritamente econômica, estão, numa política pública de tamanha abrangência e aporte de recursos, umbilicalmente ligados.

É interessante mencionar que os recursos do FAR E FDS não seriam aplicados de forma geral, mas específica, tendo limitadas suas aplicações para famílias que percebessem até três salários mínimos na primeira fase (respectivamente, arts. 14 a 16; 17 e 18, do Decreto 6.962/09), respeitando, por assim dizer, suas “origens”. Tal situação é mantida pelo art. 8º, caput, do Decreto 7.499/11, agora mencionando o valor fixo de até 1.600 reais de renda mensal.

Na primeira fase, os ministérios também definiam subvenções para os casos de requalificação de imóveis urbanos, com produção de unidades destinadas a atividade comercial para custeio do condomínio, e também para traçar as condições para operacionalização dos 2,5 bilhões relativos aos subsídios. Finalmente, para “demais condições e diretrizes necessárias à implementação do PNHU”, o que praticamente abria um leque bastante amplo para contornar problemas específicos ou adaptar a aplicação em situações que

⁵⁶ O FAR é um fundo criado para operar o PAR (Programa de Arrendamento Residencial), criado pela Lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que visava atender a população de baixa renda pela forma de arrendamento residencial com opção de compra.

⁵⁷ O FDS teve sua constituição autorizada pelo Decreto n. 103, de 22 de abril de 1991, ratificado posteriormente pela lei 8.677, de 13 de junho de 1993, com seu regulamento aprovado pelo Decreto 1.081, de 8 de março de 1994, e alterado pelo Decreto 3.907, de 4 de setembro de 2001. Sua principal fonte de recursos era o FAF (Fundos de Aplicação Financeira) e servia para buscar a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda por meio do financiamento de projetos de interesse social relevante propostos por pessoas físicas, empresas ou entidades do setor privado nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, vedada a participação do setor público aos financiamentos. Os FAF foram extintos em 29 de dezembro de 1995 por decisão do Conselho Monetário Internacional para o fortalecimento do PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), sendo transformado o FDS em fundo em processo de extinção por não haver alternativa de aporte financeiro. Em 2004, é criado o Programa Crédito Solidário, visando atender aos objetivos do FDS, ou seja, proporcionar acesso à moradia regular à população de baixa renda, reduzir o déficit habitacional principalmente na faixa de zero a três salários mínimos – excepcionalmente de três a cinco –, estimular o cooperativismo habitacional e o princípio de ajuda mútua (fonte: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fds>>).

se mostrem muito particularizadas, se for necessário. De forma semelhante, os dois ministérios controlavam o PNHR. Sob a vigência do Decreto 7.499/11, a regulamentação pelo Ministério das Cidades deve sempre ser observada, além dos critérios estabelecidos no art. 6º. O Ministério das Cidades, pelo novo regulamento, também define “a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana, com observação da legislação municipal pertinente” (§ 1º do art. 10 do referido decreto), além da regulamentação do PNHU (art. 11). Em ato conjunto do Ministério das Cidades com os Ministérios da Fazenda e de Planejamento e Gestão serão definidos a remuneração da CEF pelas atividades no âmbito do PNHU, valores e limites máximos de subvenção, suas condições e controle para pagamento (art. 13, incisos I a III), continuando a CEF como gestora operacional dos recursos destinados à subvenção no PNHU (art. 12), à semelhança do que já acontecia no Decreto 6.962/09, art. 21. Para o PNHR, a CEF exercerá a gestão “sem prejuízo da participação de outras instituições financeiras federais” (art. 17), com competências semelhantes para os ministérios mencionados anteriormente.

É de se mencionar, também, ainda na primeira fase do programa, a existência de um desdobramento específico do programa visando a aplicação de recursos do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), denominado Programa Habitacional Popular Entidades (PHPE), ou Programa Habitacional Popular – Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E), que envolve, além da CEF e do poder público, companhias de habitação popular e órgãos assemelhados, cooperativas habitacionais ou mistas, associações e entidades da sociedade civil. Foi criado pela Resolução 141, de 10 de junho de 2009. Como se pode verificar no sítio eletrônico do Ministério das Cidades:

O Programa Habitacional Popular – Minha Casa Minha Vida - Entidades – PMCMV-E tem como objetivo atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade. O Programa funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas, Sindicatos e outros), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. O Programa pode ter contrapartida complementar de estados, do Distrito Federal e dos municípios, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento a ser realizado.⁵⁸

O PMCMV pode hoje ser aplicado, em tese, na grande maioria dos municípios brasileiros, inclusive naqueles cuja população se encontra abaixo de 50 mil habitantes, sendo,

⁵⁸Fonte: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=856:programa-habitacional-popular-entidades-phpe&catid=94&Itemid=126 (acesso em 2/5/2011).

portanto, considerados cidades pequenas. O artigo 19 da Lei 11.977/09, localizado na parte que regula transferências de recursos e subvenção para municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes), é um exemplo:

Art. 19. Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, no montante de até R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), para implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes e para atendimento a beneficiários com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos, por meio de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou de agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

Há restrição (que constava do também art. 19 do D. 6.962/09, tratando da mesma situação para a primeira fase) a que tais recursos só sirvam para ser aplicados em empreendimentos que atendessem à faixa de zero a três salários mínimos, conforme deflui da leitura do dispositivo. No Decreto 7.499/11, art. 2º, inciso III, é mencionada a possibilidade de oferta pública para subvenção econômica ao beneficiário pessoa física em municípios com população até cinquenta mil habitantes, sendo que o § 1º do mesmo artigo menciona que aplicação das diretrizes do inciso III se darão sem prejuízo da “possibilidade de atendimento” aos municípios com população entre vinte e cinquenta mil habitantes por outras formas admissíveis no âmbito do PMCMV, nos termos de regulamento do Ministério das Cidades”.

Interessante notar que a redação do art. 19 foi mantida para a segunda fase, mencionando o antigo indexador de 3 salários mínimos.

À semelhança dos artigos 5º e 12, o caput do artigo 19 da Lei 11.977/09 (que já teve todos os seus parágrafos revogados pela mesma MP) tem vigência até 31 de dezembro de 2011, de acordo com o art. 9º da MP 514/10. Na seção mencionada, só sobraria o art. 18, que trata do montante relativo à transferência de recursos do FAR e FDS. Tal situação foi mantida pela Lei 12.424/11.

Também convém mencionar que a partir de 9 de maio de 2011 municípios com população especificada ainda menor - abaixo de 20 mil habitantes - e não integrantes de regiões metropolitanas poderiam elaborar o PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social), de acordo com a Instrução Normativa 15, de 10 de março de 2011, do Ministério das Cidades, reforçando ainda mais a hipótese de amplitude de aplicação do programa.

Note-se, porém, que em sua redação original a Lei 11.977/09 não gerava dúvidas quanto à possibilidade de aplicação do programa em qualquer dos municípios brasileiros. Conforme dispunha o art. 2º:

Art. 2º O PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros.

Com as modificações aludidas, entretanto, tal redação deixou de existir.

Para o FGHab, o art. 20 da Lei 11.977/09 autoriza a União a participar em 2 bilhões de reais, tornando-se interessante destacar que o Fundo é o garantidor do pagamento aos agentes financeiros em caso de inadimplemento do mutuário por desemprego e redução temporária do pagamento (isto para todas as faixas) e quem assume o financiamento no caso de morte do mutuário (idem). O Fundo previa, pela normatividade anterior, relativa à primeira fase, garantia para até 600 mil financiamentos imobiliários contratados exclusivamente pelo PMCMV (art. 29). Com as mudanças da Lei 12.424/11, garantirá, para a segunda fase, 1.400.000 (um milhão e quatrocentos mil) financiamentos imobiliários, pela nova redação do artigo 29 da Lei 11.977/09. A subvenção econômica para o BNDES (art. 33), continua com o limite de 5 bilhões de reais, estritamente para financiamentos de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

Com a possibilidade do surgimento de um significativo número de novas unidades habitacionais, a Lei 11.977/09 instituiu a obrigatoriedade de registro eletrônico para os cartórios de registro imobiliário, estabelecendo o prazo de cinco anos, a partir de 8 de julho de 2009 (data de publicação da L. 11.977/09) para sua operacionalização (art. 39), o que permanece na atual normatividade. Tal situação possibilitará, se cumprido o art. 41 da lei e mesmo se lograr êxito tal implantação, a possibilidade da unificação dos registros públicos em território nacional, já que o artigo mencionado dispõe que deverão ser remetidos ao Poder Executivo federal as informações constantes nos bancos de dados dos cartórios. Com tal mapeamento, pode se tornar possível, dentre outras coisas, saber quais os maiores proprietários do país, por exemplo, em termos fundiários.

A lei também possibilitava a isenção para a faixa de zero a três salários mínimos (art. 43), em sua redação original, mantida pela MP 514/10, em relação à escritura, registro e demais atos cartorários referentes ao primeiro imóvel, financiado ou adquirido, bem como reduzia sensivelmente custas e emolumentos por matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção e outros atos, de acordo com o valor do imóvel, de 75% (unidades mais caras) a 90% (unidades mais baratas). Também para as demais faixas (3 a 6 e 6 a 10) eram reduzidas as custas com escritura, registro e demais atos cartorários, respectivamente, em 80 e 90%, estabelecendo multa de 100 mil reais aos cartórios que descumprissem tais dispositivos, compreendidos nos arts. 42 e 43 da Lei 11.977/09.

Porém, com a lei 12.424/11, a isenção total desapareceu para os imóveis de qualquer faixa. Com a nova redação do art. 43, a isenção para imóveis financiados com recursos do FAR e FDS ficam em 75% (incluída aqui a faixa de zero a três ou 1.600 reais, de acordo com os novos termos legais), e 50% para as demais situações (ou seja, para imóveis não financiados com recursos dos fundos mencionados, mas dentro do programa). Esta, certamente, é uma medida que agrada aos cartórios em geral, que desde o nascedouro da Lei 11.977/09 pretendiam bloquear tais dispositivos, porém, agrava os custos relativos à regularização, notadamente para os de menor renda, o que não acontecia anteriormente.

De toda forma, tais medidas, visando principalmente o conhecimento da titularidade dos imóveis no território nacional, certamente, visam possibilitar um maior controle da propriedade imobiliária, de forma a tornar visível seu proprietário. Nos imóveis envolvidos no programa, procura tornar mais acessível o registro imobiliário, bastante oneroso no país, indo ao encontro da regularização fundiária que a lei pretende, conquanto sua redação original fosse mais favorável aos adquirentes quanto às custas e emolumentos, como já mencionado. Essas medidas, jungidas à já mencionada possibilidade de controle dos registros imobiliários por uma central de informações, como se verá adiante, é que se torna a parte mais interessante da Lei 11.977/09. Assim, embora não seja o tema central deste trabalho, deve-se, para destacar esse ponto e demonstrar a abrangência possibilitada pela lei, abordar o tema da regularização fundiária nela tratada. Os dispositivos não sofreram pela MP 514/10 e pela Lei 12.424/11 modificações que obstaculizem os objetivos adiante comentados, sendo que os dispositivos mencionados ou transcritos continuam com a mesma redação.

Tal regularização, conforme dispõe o art. 46 da lei, “consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Remetendo às diretrizes gerais de política urbana dispostas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), a Lei 11.977/09, ao tratar da regularização fundiária de assentamentos urbanos, se mostra muito maior que uma simples legislação que institui um programa de financiamento para habitação popular. Define vários conceitos, como “área urbana” e “área urbana consolidada”; “demarcação urbanística”; “legitimação de posse”; “Zona Especial de Interesse Social – ZEIS” e outros (art. 47). Oferece princípios para a regularização fundiária no art. 48, quais sejam:

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Verifica-se, portanto, não apenas uma lei que quer organizar um sistema de financiamento, mas, além disso, quer ser um instrumento para a ansiada resolução de conflitos fundiários em território nacional. A discussão relativa aos seus dispositivos e às possibilidades que trazem é por demais ampla para os limites deste trabalho, por mais irresistível que seja o impulso a nos determos em mais minúcias. Cada inciso do art. 48, por exemplo, abre possibilidades de interpretação as mais interessantes.

Mas, mesmo neste exame superficial, e buscando guarida na afirmação anterior de que haveria alguma interpretação, verifica-se a imensa gama de ações possíveis para atacar o problema fundiário brasileiro, sendo remetida a todos os entes federativos e também a indivíduos e entidades civis (art. 50 e incisos) a promoção da regularização fundiária, oferecendo várias diretrizes técnicas para tanto (arts. 53 a 68), tanto para a regularização fundiária de interesse social como para a de interesse específico (esta definida pela lei quando não presente o interesse social, que remete à regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda).

Todos, em tese, que ocupem área irregular e queiram regularizá-la, têm a possibilidade de fazê-lo. É o que pretende possibilitar a L. 11/977/09. Tal regularização é instrumento muito mais abrangente do que o próprio programa por ela também criado, pois possibilita, em larga medida, a consolidação de áreas já edificadas e fora dos padrões de área de risco que podem representar um número tão ou mesmo mais significativo do que o número de unidades que se procura produzir com o PMCMV. Isto torna a legislação ora abordada, repise-se, muito mais do que criadora de um programa de financiamento, mas um instrumento bem mais abrangente e valioso. Pode-se dizer que isso transcende o programa e o torna, dentro da própria lei que o cria, mais um dos instrumentos para alcançar a regularização fundiária do que propriamente a matéria principal tratada.

A L. 11.977/09, portanto, aplicada conjuntamente com o Estatuto da Cidade (L. 10.257/01), tem possibilidade de ser um instrumento valioso para a organização do solo

urbano. Atualmente, porém, como comprovado em estudo recente⁵⁹, conquanto haja tendência à incorporação de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade em vários planos diretores por todo o território nacional, estes “pouco ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada”, sendo que “raramente os instrumentos de política fundiária foram plenamente regulamentados nos planos diretores, e frequentemente a disputa pela apropriação social das terras urbanizadas é relegada para leis específicas” (OLIVEIRA & BIASOTTO, 2011).

Especificamente quanto à habitação, “embora programas específicos para a moradia popular estejam largamente previstos na esfera das diretrizes, os relatórios apontam para um insuficiente número de Planos que os contemplem”, havendo um “descolamento do conteúdo dos Planos Diretores em relação aos princípios da função social da propriedade”, “acanhada utilização dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade”, “(ausência de) progresso no tocante à interface dos instrumentos com a política de habitação”, “ausência de estratégias socioterritoriais, a quase totalidade dos Planos analisados se limitando a tratar genericamente o assunto, enumerando objetivos e diretrizes, sem, no entanto, definir prazos, recursos e mapeamento de ações”, “falta de estratégias concretas para o enfrentamento do problema habitacional, bem como de instrumentos específicos e programas direcionados para o mesmo propósito”, conquanto haja “certo destaque para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação”, com ênfase quanto à criação de “fundos de habitação ou desenvolvimento urbano, como também de conselhos voltados para o controle social da política de habitação” mesmo que estabelecidos de forma genérica. Tal situação, porém, pode estar ligada às condições para “repasso de recursos FNHIS a estados e municípios”. (CARDOSO & SILVEIRA, 2011).

A Lei 11.977/09 prevê, finalmente, em seu art. 82-B (inserido pela MP 514/10), que de 2 de dezembro de 2010 (data da publicação da referida medida provisória) até “dezembro de 2014” (com o que deve ser utilizado até o último dia do referido mês desse ano vindouro, salvo melhor juízo), o PMCMV tem como meta promover a produção, aquisição, qualificação e reforma de dois milhões de unidades, “respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais”.⁶⁰

⁵⁹ Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR: “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas”. (JÚNIOR & MONTANDON – organizadores -, 2011)

⁶⁰ Com a votação da MP 514 de 2010, o Ministério das Cidades publicou em seu sítio eletrônico, com data de 12 de maio de 2011, sete destaques para a continuidade do programa, conforme a redação que adiante se reproduz: “PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – PMCMV. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 514, DE 2010. DESTAQUES: 1) Continuidade dos investimentos – Mais 2 milhões de unidades Habitacionais. Investimentos previstos até 2014 – R\$ 71,7 bilhões (R\$ 62,2 bilhões OGU + R\$ 9,5 bilhões FIN). 60% das unidades para famílias com renda mensal limitada a R\$ 1.395,00. Diretrizes básicas do PMCMV: redução do déficit habitacional; distribuição de renda e inclusão social; e dinamização do setor da construção civil e geração de trabalho e renda. Redução do déficit habitacional: produção habitacional para famílias de baixa renda; subsídio de acordo com a capacidade de pagamento das famílias; fundo garantidor para redução do risco do

A Medida Provisória 514/10 foi aprovada no Senado em 10 de maio de 2011 e transformada no Projeto de Lei de Conversão (PLC) 10/11, com as modificações mencionadas na nota.

O projeto elevou de 14 para 16,5 bilhões as transferências da União para o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), visando a construção dos dois milhões de moradias antes mencionado. Com o PLC 10/11, porém, houve a mudança quanto ao referencial relativo ao salário mínimo, fixando-se um teto máximo em reais de R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) para a renda familiar. Assim, não se falaria mais em faixas de zero a dez salários mínimos, mas, em renda até o valor mencionado (que, utilizando o antigo referencial, daria em valores atuais algo em torno de 8,4 salários mínimos, tendo-se em conta o valor vigente no final do primeiro semestre de 2011, de R\$ 545,00). Surgiriam, finalmente, os já mencionados valores fixos de 1.600, 3.100 e 5.000 reais constantes do Decreto 7.499/11 (que, segundo o próprio governo admite no discurso de lançamento da segunda fase, são os valores a serem aplicados).

Tal medida vinha justificada no sentido de beneficiar famílias de baixa renda. Nesse sentido, haveria mais ofertas de empreendimentos ao longo do tempo – mantida essa modificação – destinados a faixas de renda menores. Da mesma forma, para famílias com renda familiar até R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais) foi prevista concessão de subvenção econômica, bem como para mulheres e famílias chefiadas por mulheres onde a renda alcançasse até R\$ 1.395,00 (hum mil, trezentos e noventa e cinco reais); em

financiamento; barateamento dos custos cartoriais. 2) Maior controle no processo de concessão das subvenções. · Instituição de Cadastro Nacional de Beneficiários de programas habitacionais ou rurais e de regularização fundiária em áreas urbanas. Subvenção destinada a famílias com renda limitada a R\$ 1.395,00 concedida ao longo de 120 prestações. Regras para alienação de imóveis destinados a famílias com renda limitada a R\$ 1.395,00 – quitação antecipada da dívida admitida somente sem a subvenção econômica; e vedação da transferência de propriedade ou cessão do imóvel sem a respectiva quitação da dívida. Concessão uma única vez da subvenção - por beneficiário e por imóvel. 3) Compromisso com a sustentabilidade dos empreendimentos, após entrega das chaves. Repasse de recursos do OGU para execução de trabalho técnico e social pós-ocupação das unidades habitacionais – responsabilidade de execução dos estados, municípios e DF, que aderirem ao PMCMV. 4) Ampliação do PMCMV em capitais e áreas centrais. Possibilidade de produção e exploração de unidade comercial nos empreendimentos habitacionais multifamiliares (renda mensal limitada a R\$ 1.395,00), para fins de apoio financeiro ao custeio do condomínio. 5) Possibilidade de atuação do PMCMV em áreas em processo de desapropriação, nas operações de urbanização de assentamentos precários. Possibilidade de aquisição e cessão dos direitos de posse em que estiver imitado o estado ou município. Ao final do processo judicial de desapropriação, o ente público deverá transferir o direito de propriedade do imóvel ao FAR e, este último, ao beneficiário final. 6) Maior proteção à mulher chefe de família – Renda mensal limitada a R\$ 1.395,00. Contratos no âmbito do PMCMV ou de programas de regularização fundiária de interesse social promovidos pela União, estados, DF ou municípios, poderão ser firmados sem a outorga do cônjuge - *(excetua-se os contratos do FGTS)*. 7) Aprimoramento dos procedimentos de registro de imóveis e regularização fundiária instituídos pela Lei nº 11.977, de 2009 - Regularização de áreas antes do processo final de desapropriação. · Aperfeiçoamento dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse. Brasília, 12 de maio de 2011. ” Fonte: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/MedidaProvisoria/MedidaAlteracoesDestaque.pdf>> (acesso em 14 de maio de 2011). Parênteses e itálicos do original.

empreendimentos onde não houvesse aporte de recursos do FGTS, dispensar-se-ia a assinatura do cônjuge para realização do contrato de financiamento.⁶¹

A secretária nacional de Habitação, Inês Magalhães, afirmou, em 12 de maio de 2011, que 60% das unidades habitacionais seriam destinadas a faixas de renda até R\$ 1.395,00, com subsídio podendo chegar a 95% do valor do imóvel. Para evitar a comercialização do imóvel pelo mutuário (coisa que se tornou comum pelo sistema do BNH, como se viu anteriormente), “essas famílias deverão arcar com 10% da renda, com limite mínimo de R\$ 50,00, por 120 meses. Nessa modalidade, o imóvel não poderá ser vendido antes de dez anos, a não ser que as famílias quitem o valor total, incluindo o subsídio.” Assim, segundo palavras da própria secretária: “A pessoa que decidir vender vai ter que pagar o valor total, sem o subsídio do imóvel. Caso a família tenha a venda como um fato, ela só pode vender o imóvel depois de quitá-lo.”

Também é de se destacar uma decisão quanto à verticalização dos imóveis quando se tratar de empreendimento visando a construção de unidades habitacionais do tipo “apartamento”. Conforme registra a fonte consultada⁶², mencionando informações fornecidas pela secretária nacional de Habitação:

Outra mudança da segunda versão do programa habitacional é o fim do limite de cinco pavimentos para os prédios residenciais populares em áreas urbanas centrais e regiões metropolitanas e a possibilidade de instalação de comércio no térreo destes imóveis. A secretária explica que o objetivo da verticalização é ampliar a oferta de imóveis à população de baixa renda. Ainda de acordo com ela, ao liberar a exploração comercial no térreo dos empreendimentos, o governo possibilita uma saída ao custeio do condomínio.

Segundo a mesma fonte, haveria também a possibilidade de enfrentar problemas relativos à regularização fundiária e urbanização de favelas e assentamentos precários:

Uma nova regra permite, ainda, a aquisição de imóveis, por meio do programa, nas áreas em processo de desapropriação, em operações de urbanização de favelas e assentamentos precários. Nesses casos, é possível a aquisição e cessão dos direitos de posse. Ao final do processo de desapropriação, o direito de propriedade do imóvel será transferido às famílias beneficiárias.

Em 3 de junho de 2011, a presidente Dilma Rousseff anunciou⁶³, no Rio de Janeiro, a segunda fase do programa pelas novas regras, confirmando a construção de 1,2 milhão de moradias para a população “com renda mensal até três salários mínimos”, o que dá, em

⁶¹ Fonte: <<http://blog.planalto.gov.br/aprovada-no-senado-mp-do-minha-casa-minha-vida-2-segue-para-sancao-da-presidenta-dilma/>> (acesso em 11/5/2011).

⁶² Disponível em <<http://blog.planalto.gov.br/minha-casa-minha-vida-2-tem-novas-regras-e-prioriza-populacao-de-baixa-renda/>> (acesso em 13 de maio de 2011).

⁶³ Fonte: <<http://blog.planalto.gov.br/governo-preve-12-milhao-de-moradias-para-familias-que-ganham-ate-tres-salarios-minimos/>> (acesso em 4/6/2011).

valores atuais, R\$ 1.635,00, não apenas os R\$ 1.395,00 previstos no projeto, que redundariam em 1.600 reais no decreto mais recente. A segunda fase do programa teria “várias alterações, inovações e melhorias” se comparada com a primeira fase, sendo que tais detalhes seriam conhecidos quando do lançamento oficial.

Com as informações até aqui mencionadas, ainda na fase de discussão do PLC 10/11, verifica-se uma tentativa de adaptação da realidade do déficit habitacional em que se baseou o programa, que mostrou uma carência maior na faixa de zero a três salários mínimos. Da mesma forma, a mudança na feição dos empreendimentos tipo “apartamento”, visando a construção de um maior número de unidades habitacionais em verticalização, visa atrair o empresariado que, em empreendimentos de maior quantidade de unidades habitacionais, tem a possibilidade de retorno financeiro maior⁶⁴. Outrossim, as medidas restritivas à comercialização dos imóveis nessa faixa pelos mutuários, que podem receber até 95% de subsídio governamental, visam tornar menos possível a especulação com as unidades, criando uma responsabilização para o mutuário de pagar o valor do subsídio em totalidade para poder repassar sua unidade. O governo, então, já reconhece que tal risco é possível e tenta remediá-lo.

A segunda fase do programa foi lançada oficialmente em 16 de junho de 2011, como já mencionado. Nesse ato oficial, a presidente Dilma Rousseff assinou mensagem que comunicava ao Congresso Nacional a sanção presidencial ao projeto de lei que dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e sobre a regularização fundiária para a segunda fase (a Lei 11.977/09 com as modificações da MP 514/10, convertida na Lei 12.424/11) e a regulamentação de seus dispositivos (Decreto 7.499/11).

A segunda fase ainda vai ser iniciada na prática, não significando seu lançamento a existência de contratos sob sua regência. Aqueles que forem realizados a partir de seu lançamento é que serão regidos pelas novas regras, deve-se sempre registrar. Assim, enquanto estas linhas são traçadas, está-se em uma fase de transição da primeira para a segunda fase. Torna-se necessário, entretanto, oferecer as linhas gerais dessa segunda fase, abordando mais

⁶⁴ Não se tinha notícia, até esse momento, de efetivamente serem instalados elevadores em tais empreendimentos, o que certamente não acontecia na primeira fase do programa. Havia notícia, porém, ainda quando da edição da MP 514/10, de que a possibilidade para criação de estabelecimentos comerciais nos edifícios visaria tornar mais certo o custeio das cotas condominiais pelos mutuários e, também, a possibilidade de instalação de equipamentos mais custosos, como elevadores. Veja-se, a propósito: <<http://www.atarde.com.br/economia/noticia.jsf?id=5658180>>; <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/cidades/2010/12/minha-casa-minha-vida-financiara-construcao-de-moradias-em-favelas-a-partir-de-2011>>; <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/12/segunda-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida-tera-mudancas.html>> (ainda disponíveis em 3/6/2011). Tal afirmação, como adiante se menciona, mostrou-se verdadeira, pelo menos quanto à vontade nesse sentido. A concretização, entretanto, necessita do andamento da segunda fase para ser apurada, tanto quanto à verticalização maior quanto para a instalação de estabelecimentos comerciais e elevadores.

alguns aspectos do Decreto 7.499/11, visando ampliar a investigação pretendida neste estudo, centrando-se essa abordagem nos pronunciamentos feitos durante o lançamento da referida segunda fase, notadamente, em ordem cronológica no evento, pelo ministro das Cidades e pela presidente Dilma Rousseff.

Para melhor ilustrar o que adiante se demonstrará, oferece-se a seguinte tabela, indicadora das principais diferenças da primeira para a segunda fase, utilizando-se como fontes as legislações do programa e discursos oficiais pronunciados quando do lançamento da segunda fase:

**Tabela 3: Diferenças entre a primeira e a segunda fase
(principais indicadores)**

FASES:	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE
MATÉRIAS TRATADAS:		
Subsídio para moradia (menor faixa)	23 mil	23 mil
Aporte de recursos (totais previstos)	34 bilhões	125,7 bilhões
Definição das faixas de renda (indexadores)	Zero a dez salários mínimos (dividida em 0 a 3 inteiros; mais de 3 inteiros até 6 inteiros; mais de 6 inteiros a 10 inteiros)	Até 5.000 reais (dividida em até 1.600 reais; mais de 1.600 até 3.100 reais; mais de 3.100 até 5.000 reais)
Custas e emolumentos	Isenção (menor faixa); 80% a 90% (demais faixas)	75% para a faixa até 1.600 reais; 50% para as demais
Quantidade de unidades habitacionais	1.000.000 (um milhão)	2.000.000 (dois milhões) – podendo ser acrescida de mais 600 mil, após balanço de um

		ano de funcionamento.
Divisão das unidades habitacionais segundo as menores faixas de renda	400 mil para 0 a 3	1,2 milhão para até 1.600 reais

O ministro das Cidades, Mário Negromonte, apresentou as principais mudanças do programa para a segunda fase. Como já mencionado no subcapítulo 3.1, onde é indicada a fonte para os pronunciamentos adiante mencionados na nota respectiva, em um investimento total de 125,7 bilhões, reservam-se 72,6 bilhões para subsídio e 53,1 bilhões para financiamento.

Houve, segundo o ministro das Cidades, uma ampliação das faixas de renda, que menciona como faixas 1 (zero a três salários mínimos), 2 (três a seis salários mínimos) e 3 (seis a dez salários mínimos). Os valores passam a ser mencionados em valores fixos, como já mencionado, divididos em faixas que vão de 1 a 3. A faixa 1 absorve as famílias que têm renda até 1.600 (hum mil e seiscentos) reais; a faixa 2, famílias que percebem até 3.100 (três mil e cem) reais; a faixa 3, aquelas que percebem até 5.000 (cinco mil) reais. Uma simples conta matemática, baseada no valor atual do salário mínimo⁶⁵, de 545 (quinhentos e quarenta e cinco) reais, vigente quando do lançamento do programa, mostra que os valores máximos levando em consideração a maior renda em cada faixa (três, seis e dez salários mínimos) são superiores. Respectivamente, 1.635 (hum mil, seiscentos e trinta e cinco) reais; 3.270 (três mil, duzentos e setenta) reais; e 5.450 (cinco mil, quatrocentos e cinquenta reais).

Numa interpretação que leve em consideração o valor referente ao salário mínimo como aquele cujo valor vigesse na época da contratação, pelas antigas regras, haveria diminuição do leque total de renda para a adesão ao programa (que iria até 5.450 reais, em valores atuais). Na interpretação do governo, porém, os valores antigos teriam sido ampliados por se referirem ao salário mínimo de 465 reais, valor vigente à época da edição da MP 459/09, convertida na L. 11.977/09. Entretanto, a referência ao valor máximo de 4.650 reais para o máximo de contratação no programa só apareceu nessa forma quando a Lei 12.424 modificou o art. 1º da L. 11.977/09, criando dois valores referenciais atualmente: o deste artigo 1º (o da lei) e o do artigo 1º de seu atual regulamento, o Decreto 7.499/11. Vale o deste

⁶⁵ Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego: <http://www.mte.gov.br/sal_min/default.asp> (último acesso em 18/6/2011). Lei 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, art. 1º.

decreto (5.000 reais), segundo os discursos referentes ao lançamento do programa fizeram entender. Numa interpretação extensiva das antigas regras, repise-se, o valor em salários mínimos daria chance a mais pessoas de aderirem ao programa.

Na avaliação oficial, então, houve uma ampliação dos valores máximos de, respectivamente, 1.395 (hum mil, trezentos e noventa e cinco) reais para 1.600 reais para a faixa 1; 2.790 (dois mil setecentos e noventa) reais para 3.100 reais na faixa 2; e 4.650 (quatro mil, seiscentos e cinquenta) reais para 5.000 reais na faixa 3. Tais valores fixos encontram-se, efetivamente, mencionados no novo Decreto regulamentador (7.499/11), em seus artigos 1º (5.000), 7º § 1º (3.100), 8º e 10 (1.600). Pelo mencionado art. 1º do novo decreto, verifica-se que:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e compreende os seguintes subprogramas:

I - Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e

II - Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR.

Parágrafo único. A execução do PMCMV observará as definições do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

O referido decreto registra o valor de 3.100 reais no § 1º do art. 7º e o de 1.600 reais no art. 8º, quando trata de subsídios para uma e outra faixa.

A Lei 11.977/09, na nova redação, como já mencionado, no art. 1º menciona o valor de 4.650 reais. No art. 3º, que define requisitos para indicação dos beneficiários no âmbito do programa, assim se encontra com a redação determinada pela Lei 12.424/11:

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II – a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;

III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

§ 2º (VETADO)

§ 3º O Poder Executivo federal definirá: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do PMCMV; e (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar estabelecidos nesta Lei.

§ 4º Além dos critérios estabelecidos no caput, os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo federal. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 5º Os Estados, Municípios e Distrito Federal que aderirem ao PMCMV serão responsáveis pela execução do trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, na forma estabelecida em termo de adesão a ser definido em regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 6º Na atualização dos valores adotados como parâmetros de renda familiar estabelecidos nesta Lei deverão ser observados os seguintes critérios: (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 10 (dez) salários mínimos; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 6 (seis) salários mínimos; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 3 (três) salários mínimos. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Assim, na segunda fase, repise-se, não se fala mais em salários mínimos como referencial de renda, mas em valores fixos, conquanto a redação dos incisos I a III do § 6º, acima transcrita, pareça indicar a possibilidade de atualização de valores ainda pelos antigos indexadores. A MP 514/10 ainda mantinha o referencial antigo quanto ao salário mínimo, porém, com as modificações sofridas na apreciação de sua conversão na Lei 12.424/11, tal referencial não mais existe, a não ser para a primeira fase do programa. Os valores na lei já se encontram ultrapassados, como mencionado, por aqueles praticados no decreto que a regulamenta.

O ministro das Cidades afirmou, conforme já se anunciara na discussão do PLC 10/11, que 60% das unidades da segunda fase, representando 1,2 milhão de um total de 2 milhões, seriam dedicadas à faixa 1 (até 1.600 reais) ou, para nos centrarmos melhor, na antiga faixa de zero a três salários mínimos. Para as demais faixas, até 3.100 reais, ou faixa 2 – antigo 3 a 6 salários mínimos -, 600 mil unidades, importando 30% dos empreendimentos. Para a faixa 3 – até 5.000 reais, antigo 6 a 10 salários mínimos -, 200 mil unidades, representando 10% do total dos empreendimentos. Verifica-se uma inversão de números da primeira fase, portanto, já que nesta se tinham 40% dos empreendimentos visando a antiga classe de zero a três salários mínimos e 60% no somatório das outras duas (3 a 6 e 6 a 10), tentando acertar o programa com a faixa que mais necessita de seus empreendimentos, embora tais percentuais ainda não estabeleçam um parâmetro ideal com uma situação em que, segundo as fontes indicadas, 90,3% do déficit habitacional se centraria na faixa menor.

Para a segunda fase, conforme mencionou o ministro das Cidades, as mulheres seriam o foco preferencial, não necessitando de outorga uxória para aquisição do bem, inclusive. Também mencionou a existência de mecanismos para que não houvesse o repasse do bem, conforme abordado anteriormente.

A unidade habitacional, em si, merecerá na segunda fase, conforme afirmou o ministro das Cidades, melhorias em sua estrutura: portas e janelas maiores, pisos cerâmicos, aquecimento solar. Isto torna essas unidades mais valorizadas do que as da primeira fase, convém mencionar, criando dois tipos de construções MCMV: as da primeira fase (menos providas) e as da segunda fase (mais providas).

Reafirmou o ministro das Cidades as já conhecidas intenções do programa, com o acesso das famílias de baixa renda à “casa própria”, mais “emprego e renda” devido “ao aumento de investimentos na construção civil”, tendo como consequência “a maior distribuição de renda”. Também registrou que a previsão é de dois milhões de unidades a serem construídas no período entre 2011 (segundo semestre) e 2014. Porém, o art. 82-B da Lei 11.977/09, com a nova redação da Lei 12.424/11, convém pormenorizar, prevê que:

Art. 82-B. O PMCMV, nos termos do art. 1º desta Lei, tem como meta promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de dois milhões de unidades habitacionais, a partir de 1º de dezembro de 2010 até 31 de dezembro de 2014, das quais, no mínimo, 220.000 (duzentas e vinte mil) unidades serão produzidas por meio de concessão de subvenção econômica na forma do inciso I do § 1º do art. 6º-B, nas operações de que trata o inciso III do caput do art. 2º, a beneficiários finais com renda de até R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Parágrafo único. As diretrizes para a continuidade do programa poderão ser complementadas no plano nacional de habitação a ser apresentado pelo Poder Executivo federal mediante projeto de lei. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Seja como for, quer-se produzir mais dois milhões de “intervenções” – digamos assim – referentes ao PMCMV na segunda fase. O discurso oficial, entretanto, também da presidente Dilma Rousseff, como se verá adiante – que, inclusive, vai além desse número –, é no sentido de “novas casas”. Convém esclarecer que, embora o caput do artigo acima transcrito mencione a data inicial de 1º de dezembro de 2010 como início da segunda fase, esta ainda não se iniciou na prática, conforme mencionado na cerimônia de lançamento do programa em sua segunda fase no dia 16 de junho de 2011. Quanto ao número de 220 mil unidades, refere-se aos municípios com população até 50 mil habitantes (inciso III do art. 2º da Lei 11.977/09).

Registrou o ministro das Cidades o que chamou de “ampliação das faixas de renda”, como já mencionado, para 1.600, 3.100 e 5.000 reais de tetos remuneratórios.

Respectivamente, faixas 1, 2 e 3. Para o meio rural, convém também registrar, existem três faixas com essa numeração para 15.000, 30.000 e 60.000 reais anuais de renda (que equivalem, respectivamente, a 1.250, 2.500 e 5.000 reais mensais – nesta faixa, renda idêntica àquela do meio urbano).

Em resumo, a segunda fase do programa traria, segundo o ministro das Cidades em seu discurso, em sentido geral:

- 1) Mais dois milhões de moradias;
- 2) 72,6 bilhões de subsídios;
- 3) 53,1 bilhões de financiamento;
- 4) Aumento das faixas de renda;
- 5) 60% das moradias para famílias de baixa renda;
- 6) Moradias maiores e melhores.

Haveria, nesse universo, “benefícios ampliados”, que se traduziriam especificamente em:

- 1) Aumento do número de moradias;
- 2) Maior volume de investimentos;
- 3) Ampliação das faixas de renda;
- 4) Prioridade às famílias de baixa renda;
- 5) Aperfeiçoamento das regras;
- 6) Moradias ainda melhores⁶⁶.

Para mencionar apenas duas, o “aperfeiçoamento das regras” e “moradias ainda melhores”, a primeira se traduziria em:

- 1) Maior controle do programa, com:
 - a) Novas regras para alienação dos imóveis;
 - b) Subvenção do imóvel uma única vez (sendo que se o mutuário pretender vender o bem, isso implica na quitação do débito e restituição do subsídio).
- 2) Inclusão da modalidade “reforma” na habitação rural para a baixa renda.

⁶⁶ O que também fez parte da justificativa geral, antes mencionada.

- 3) Maior proteção à mulher chefe de família.
- 4) Maior parceria com o poder público local no trabalho social (com repasse de recurso para os municípios realizarem trabalho social com as famílias beneficiadas).

Com as “moradias ainda melhores”, surgiriam as seguintes características nos futuros empreendimentos da segunda fase:

- 1) Ampliação da área construída para melhoria da acessibilidade;
- 2) Portas e janelas maiores;
- 3) Azulejos em todas as paredes da cozinha e banheiro;
- 4) Piso cerâmico em todos os cômodos;
- 5) Aquecimento solar em todas as casas.

Segundo suas palavras, o “imóvel vai ficar mais valorizado”. Essa valorização, porém, convém lembrar, pode interessar também ao setor imobiliário, que, dependendo da situação, pode muito bem absorver o pagamento do resto do financiamento e também a devolução do valor do subsídio e ainda proporcionar uma visão de “lucro” ao mutuário com o conhecido ágio.

Também lembrou o ministro das Cidades que o Banco do Brasil, a partir de 2012, se juntará à CEF “em todas as modalidades do programa”. O banco, efetivamente, como lembrou o ministro, já atuava nas faixas maiores (3 a 10 salários mínimos, utilizando o antigo indexador), porém, a partir da segunda fase, passaria a atuar na faixa de maior demanda, a de zero a três salários mínimos - ou até 1.600 reais, como tecnicamente a define a normatividade da segunda fase (Decreto 7.499/11).

O ministro das Cidades encerrou seu discurso na ocasião lembrando um trecho do discurso da presidente Dilma Rousseff, quando de sua posse que convém registrar, em face de nele já se poder adivinhar a estratégia do governo para o combate à pobreza com a pretensão de criar uma cadeia produtiva autossustentável. Nele, a presidente eleita definiria seu “compromisso supremo”. Segundo o ministro das Cidades, tal discurso teria o seguinte teor: “Honrar as mulheres, proteger os mais frágeis e governar para todos. A luta mais obstinada do meu governo será para a erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos.” Já o ministro define o teor de sua manifestação, ao finalizar seu discurso, em: “Dar a cidadania em forma de moradia, dar a cidadania em forma de parceria com a sociedade civil,

dar a cidadania em forma de parceria com os entes federados. Meta: esforço, cidade, cidadão, cidadania. Este é o nosso lema.”

A presidente Dilma Rousseff, após assinar a mensagem que comunicava ao Congresso Nacional sua sanção ao projeto de lei para a segunda fase no próprio evento de lançamento, conforme já mencionado, finalizou a cerimônia com um discurso do qual merecem ser destacados alguns pontos.

Haveria, segundo a presidente, um esforço no sentido de construir as condições para que as pessoas alcançassem o “sonho da casa própria”, valorizando o “espaço do lar”, “onde se constroem as relações afetivas”, priorizando os “mais pobres” e a “nova classe média”, sem esquecer dos “setores médios tradicionais”. Nada daria mais apoio do que a “casa própria” para todos os integrantes de uma família. Isto assegurando que não haja só a “roda do crescimento econômico e distribuição de renda, mas também a melhoria das condições de vida”, com a casa como elemento fundamental.

Para alcançar tais objetivos, a presidente Dilma Rousseff mencionou o que se podem considerar metas a serem cumpridas, tendo como destaque a geração de empregos:

- 1) Controle da inflação;
- 2) Política fiscal robusta;
- 3) Estabilidade;
- 4) Gerar e garantir melhores condições de vida, oportunidades e empregos para todos.

Tendo a política do PMCMV como “parceira do PAC”, lembrou a presidente em seu discurso a unificação dos programas sociais de habitação na esfera do governo federal e “os ampliou”. Também lembrou que sem recursos públicos (notadamente federais) não seria possível um programa visando a habitação de interesse social, haja vista a impossibilidade de acesso das camadas mais pobres de acordo com as ofertas de mercado, criando o déficit habitacional. Os subsídios, em sua opinião, “dados corretamente”, não apenas, segundo suas exatas palavras, “são efetivos, como não criam bolhas, não criam ilusões e, ao mesmo tempo, fazem mexer a roda social do país, assegurando que haja mobilidade, que as pessoas possam subir na vida, o que é um anseio justo e que deve ser respeitado em cada um dos brasileiros”.

Para a presidente, estrategicamente, o PMCMV complementa o Plano Brasil Sem Miséria (mencionado na conclusão deste trabalho), visando a que, cada vez mais, a população mais carente passe para a “nova classe média”.

Segundo a presidente, “meta conquistada deixa de ser válida, puxando meta maior”. Com essa afirmação, afirmou que, com o balanço de um ano vindouro quanto à segunda fase do programa, a partir de seu lançamento na data mencionada, se, segundo suas palavras, “estivermos em ritmo adequado”, haveria, além dos dois milhões de unidades da segunda fase, mais 600 mil, totalizando, portanto – e dependendo desse “ritmo adequado” –, 2.600.000 unidades pretendidas para a segunda fase do programa. Lembrou, à semelhança do ministro das Cidades em seu discurso, a entrada do Banco do Brasil nos financiamentos para a classe de mais baixa renda a partir de 2012, bem como a criação de uma “superintendência da habitação rural” no nível administrativo da CEF.

Dando ênfase ao fim da outorga uxória para as mulheres aderirem ao programa e lembrando o projeto relativo ao Fundo Nacional Nacional de Moradia Popular como a iniciativa pioneira após a Constituição de 1988 visando enfrentar o problema habitacional (mencionado na abertura deste capítulo 3), a presidente, respondendo a um anseio manifestado por um dos representantes de movimentos populares que abriram com seus discursos o evento, relativo a financiamento para a denominada “linha branca” (eletroeletrônicos e móveis), condicionou sua análise ao cumprimento da meta de mais 600 mil unidades, ou seja, ao período de análise das potencialidades da segunda fase (um ano a partir de seu lançamento).

As exatas palavras da presidente Dilma Rousseff, ao encerrar seu discurso, foram as seguintes: “Eu tenho certeza que com dedicação, com solidariedade, buscando a cidadania, buscando realizar o sonho de milhões de brasileiros, buscando facilitar e permitir que no governo e na relação com os empresários as coisas ocorram com eficiência, nós consegui[re]mos realizar não só o Minha Casa, Minha Vida para brasileiros individuais, mas considerando também a característica de que uma nação é uma variante de um lar, acho que o Brasil virou cada vez mais a nossa casa e a nossa vida.”

Deve-se lembrar, entretanto, da mesma forma que para a meta de um milhão de casas, inicial do programa, que sua realização é presa ao que o próprio ex-presidente Lula afirmou em matéria jornalística mencionada no subcapítulo 3.1: “se estivesse tudo arrumado”... Até onde tudo está “arrumado” para essa segunda fase, porém, em um país de dimensões continentais como o Brasil, não é fácil de responder. O que representará a segunda fase ainda faz parte do futuro quando se encerra este trabalho.

Pelo que acima se abordou, verifica-se que embora o PMCMV busque a solução de um déficit habitacional nos moldes já conhecidos de aumento da cadeia produtiva, geração de emprego e renda e financiamento de unidades habitacionais, oferece mais vantagens e busca

mais segurança do que o projeto capitaneado pelo BNH. Sua legislação específica, demais disso, ainda possibilita, aliada ao Estatuto da Cidade, não apenas regular a aplicação de um programa destinado à habitação de interesse social, mas, em nível nacional, organizar a titularidade fundiária brasileira. Mas, como já mencionado, o programa adianta algumas mudanças que implicam alguma abordagem quando do fechamento deste trabalho.

As medidas destinadas a desestimular o repasse da unidade não garantem que o mercado imobiliário não influencie no sentido de que o referido repasse se concretize, haja vista a possibilidade de valorização dos apartamentos em relação ao mercado de terras local que os torne, mesmo com o pagamento do total do subsídio e financiamento, como já se mencionou, atraente para o mutuário comercializar a unidade, mediante o já conhecido ágio, que lhe possibilitaria lucro no repasse com o referido pagamento.

É de se mencionar também o aumento do teto máximo das unidades ligadas ao programa para R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), o que, certamente, atrairá mais empreendimentos ligados às faixas mais elevadas de renda. Embora a verticalização em empreendimentos para as camadas mais baixas, aumentando o número de andares e de unidades, bem como possibilitando a instalação de estabelecimentos comerciais nos condomínios, para possibilitar, por sua vez, renda destinada à existência de elevadores e sua respectiva manutenção possa atrair mais empreendedores, é muito cedo, entretanto, para afirmar que tal tendência se fará presente, principalmente porque as novas regras ainda não foram aplicadas na prática, bem como ainda não se tornaram claras o suficiente pela falta, no momento em que estas linhas são traçadas, de efetiva realização de empreendimentos sob sua regência. Porém, as variáveis mencionadas não são estranhas na história da habitação de interesse social no Brasil, como já se viu quando das abordagens relativas ao sistema do BNH.

Alguns números foram oferecidos, após o evento, em entrevista fornecida pela secretária nacional de Habitação, Inês Magalhães, e pelo presidente da CEF, Jorge Hereda. Este último registrou que 140 mil projetos ainda estão em análise na CEF, podendo significar novos empreendimentos futuros pelas novas regras a partir do 2º semestre de 2011. Afirmou, outrossim, que o PMCMV-2 tem recursos suficientes para o segundo semestre e para os anos vindouros, até 2014, mesmo com os cortes orçamentários experimentados no governo Dilma Rousseff. Para assentamentos precários, a secretária Inês Magalhães mencionou um aporte de 30 bilhões sob a égide do PAC 2. O subsídio não muda nas novas regras, continuando em 23 mil reais, decrescendo conforme a renda e região do país.

O presidente da CEF afirmou não haver projeção de demanda para a segunda fase. Quanto à primeira fase, 480 mil unidades se encaixaram na menor faixa (além da meta estabelecida, que era de 400 mil). Trezentas mil unidades teriam sido entregues.

Em mais de dois anos de aplicação, ainda pelas regras antigas, o programa já se encontra bastante disseminado pelo território nacional. O que acontecerá com os novos ajustes quanto à sua continuidade ainda pertence ao futuro, repise-se. No presente, certo é que há cidades que experimentam sua influência quanto ao tipo de empreendimento, geração de empregos e organização do espaço urbano quanto à habitação. Mas, surge a questão, além dos objetivos do programa, de se todas as cidades conseguem aproveitar empreendimentos de acordo com suas características gerais.

Buscando pelo menos indicar uma tendência no Estado do Rio de Janeiro, realizaram-se três estudos de caso em municípios com densidade populacional diferente e localizações geográficas diversas. É o que se passa a desenvolver no capítulo seguinte.

4. ESTUDOS DE CASO

4.1. Considerações gerais

Para a formação dos estudos de caso, utilizaram-se entrevistas com agentes de governo e servidores públicos ligados à área de habitação e à Caixa Econômica Federal, bem como empresários do setor da construção civil, além de outras pessoas cuja opinião se fez necessária de acordo com as características próprias de cada município, conforme adiante se justifica. Outrossim, um levantamento da legislação municipal ligada ao PMCMV produzida pelos municípios – quando existente – se fez necessária, para melhor ilustrar como o poder público se preparava para a aplicabilidade do programa em seu território. Tais dados oferecem um panorama do programa até meados do primeiro semestre de 2011 nos municípios arrolados.

Utilizou-se também, para o fornecimento de alguns dados estatísticos, informações do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), notadamente através de seu sítio eletrônico intitulado IBGE – Cidades@⁶⁷, com informações que variam entre os anos de 2003 e 2010. Utilizou-se as informações obtidas em relação aos municípios estudados para oferecer diferenciais de população, renda per capita, empresas estabelecidas nos territórios e outros, conforme se oferece adiante. Outrossim, foi utilizada alguma bibliografia para o oferecimento de sintéticas informações históricas.

A tipologia dos municípios escolhidos levou em consideração o tamanho de sua população, colocando-os em uma classificação geral que os divide em cidades “pequena”, “média” e “grande”. Especificamente, cidade com população abaixo de 50 mil habitantes (Silva Jardim); acima de 100 mil e abaixo de 500 mil (Petrópolis); e acima de 500 mil habitantes, chegando a mais de 10 milhões na região metropolitana (Rio de Janeiro). No caso do Município do Rio de Janeiro, levando em consideração a região metropolitana, pode ser incluído na categoria de “megacidade”.

Procura-se, com essa abordagem, verificar se o programa é passível de se adequar a tais tipologias de municípios quanto a seu tamanho populacional, geografia e mercado de terras ou se enfrenta dificuldades que possam inviabilizá-lo, notadamente para a faixa de zero a três salários mínimos, por influência de realidades locais, tentando-se, embrionariamente, traçar um parâmetro para municípios de perfis equivalentes pela tendência demonstrada no

⁶⁷ Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> (último acesso em 10/6/2011).

Estado do Rio de Janeiro. A escolha de municípios com tamanho populacional diferente se baseou na realidade do próprio PMCMV, que cria diferenças de aplicação, mormente quanto a valores das unidades habitacionais e de subsídio, para municípios de populações diferentes.

Como já afirmado anteriormente, todos os empreendimentos eventualmente já finalizados ou em desenvolvimento nos municípios se referem à primeira fase do programa.

4.2. Municípios investigados

Visando melhor informação ao leitor quanto aos dados relativos a indicadores populacionais, sociais, geográficos, demográficos, econômicos, políticos, educacionais, relativos a estabelecimentos de saúde, estabelecimentos empresariais com pessoal ocupado e receitas orçamentárias, comentados município a município adiante, oferecem-se as tabelas abaixo, que permitem comparar de forma aglutinada os dados mencionados, todos de acordo com informações fornecidas por IBGE – Cidades@:

Tabela 4: Indicadores Populacionais

Municípios	Silva Jardim	Petrópolis	Rio de Janeiro
População total	21.349	295.917	6.320.446
Em área urbana	16.121	281.286	6.320.446
Em área rural	5.228	14.631	_____
Homens	10.808	140.996	2.959.917
Mulheres	10.541	154.921	3.360.629

Fonte: IBGE – Cidades@, dados de 2010.

Tabela 5: Indicadores Sociais (porcentuais relativos ao número da população)

Municípios	Silva Jardim	Petrópolis	Rio de Janeiro
Pobreza global	52,9%	15,97%	23,85%
Pobreza subjetiva⁶⁸	50,54%	12,96%	10,71%

⁶⁸ Sistema para avaliação de renda mínima vital que leva em consideração a pesquisa empírica junto à população. Existem, para tal avaliação, o “método de Antuérpia” (Deleek, 1985), que pergunta para as pessoas qual a linha que consideram adequada, ou seja, o que sentem quanto à situação a que estão submetidas e o que seria melhor para elas; o “método da linha de pobreza subjetiva” (Kapteyn, Kooreman e Willense, 1988), que, dispensando a opinião sobre a situação pessoal, a remete a um nível de análise em terceira pessoa (“o que se considera adequado”, não “o que é adequado para mim”); e o “método Leyden” (Flick e van Praag), que tenta agregar mais informações ao “método da linha de pobreza subjetiva”, através de perguntas mais específicas quanto a determinado nível de bem estar. Fonte: VAZ, Fábio Monteiro. SOARES, Sergei Suarez Dillon. *Linhas de Pobreza Subjetivas para o Brasil*. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211622320-.pdf> (acesso em 19/4/2011).

Índice de Gini⁶⁹	0,42	0,44	0,48
------------------------------------	------	------	------

Fonte: IBGE – Cidades@, dados de 2003.

Tabela 6: Indicadores Geográfico e Demográfico

Municípios	Silva Jardim	Petrópolis	Rio de Janeiro
Extensão territorial	937,547 km ²	795,798 km ²	1.200,279 km ²
Densidade demográfica	22,7 hab/km ²	371,85 hab/km ²	5.265,81 hab/km ²

Fonte: IBGE – Cidades@, dados de 2010

Tabela 7: Indicadores Econômicos (valores em reais)

Municípios	Silva Jardim	Petrópolis	Rio de Janeiro
PIB per capita (preços correntes)	7.235,03	17.369,52	25.121,92
PIB de valor adicionado:			
Agropecuária	7.374	11.748	49.354
Indústria	14.548	1.480.946	14.275.326
Serviços	130.363	3.433.540	103.916.775

Fonte: IBGE – Cidades@, dados de 2008.

Tabela 8: Indicadores Político e Educacional

Municípios	Silva Jardim	Petrópolis	Rio de Janeiro
Eleitores	14.976	225.658	4.534.940
Matrículas ensino fundamental	3.683	50.760	809.884
Matrículas ensino médio	483	12.115	263.500
Docentes	207	2.554	34.190

⁶⁹Criado pelo matemático italiano Corrado Gini, o índice ou coeficiente de Gini é um parâmetro adotado internacionalmente para a medição da desigualdade de renda tomando por base determinado grupo (habitantes de um município, por exemplo). Varia de 0 a 1, geralmente. Quanto mais próximo de zero, mais igualdade. Quanto mais distante, pior a distribuição de renda. Fontes:

<http://www.suapesquisa.com/economia/coeficiente_gini.htm>; <http://www.universitario.com.br/noticias/noticias_noticia.php?id_noticia=10482>; <<http://pt.scribd.com/doc/10166378/Indice-de-Desenvolvimento-Humano-e-o-PIB-X-Coefficiente-de-Gini>> (acessos em 19/4/2011).

ensino fundamental

Docentes	40	846	16.106
-----------------	----	-----	--------

ensino médio

Fonte: IBGE – Cidades@, dados de 2009.

Tabela 9: Estabelecimentos de Saúde

Municípios	Silva Jardim	Petrópolis	Rio de Janeiro
Total	20	135	2.087
Públicos	18	55	189
Privados	2	80	1.898
Atendem pelo SUS	19	79	257
Natureza dos estabelecimentos públicos	Municipais	Municipais	Municipais - 114; Estaduais – 43; Federais – 32.

Fonte: IBGE – Cidades@, dados de 2010.

Tabela 10: Estabelecimentos Empresariais e Pessoal Ocupado

Municípios	Silva Jardim	Petrópolis	Rio de Janeiro
Empresas	319	9.946	187.407
Postos de trabalho	2.692	79.240	2.442.175

Fonte: IBGE – Cidades@, dados de 2008.

Tabela 11: Receitas Orçamentárias (valores em reais)

Municípios	Silva Jardim	Petrópolis	Rio de Janeiro
Valor do IPTU	148.813,08	33.481.755,00	1.192.568.605,00
Valor do ITR	24.604,78	62.641,00	119.175,41
Valor do ISS	777.696,71	25.458.293,00	2.446.750.928,00
Transferência intergovernamental do estado	12.307.115,26	70.248.390,00	1.931.573.064,00
Transferência intergovernamental da União	24.732.391,48	91.482.314,00	1.223.921.916,00

FPM	6.054.313,10	23.210.146,00	148.637.323,10
------------	--------------	---------------	----------------

Fonte: IBGE – Cidades@, dados de 2006. Para o Rio de Janeiro, os dados são de 2008. As receitas especificadas são apenas parte das levadas em consideração para a formação das receitas totais, destacando-se as que se julgou mais relevantes para demonstrar a diferença entre os municípios quanto ao que arrecadam.

4.2.1. Silva Jardim

As fontes específicas para alcançar a realidade do programa em Silva Jardim foram obtidas mediante informações fornecidas por pessoas diretamente envolvidas com o programa, sendo estas a diretora de Habitação do município, Ana Maria dos Santos Gonçalves, e Angela Santos Bastos, servidora da Secretaria de Planejamento do município, bem como acesso a seu sítio eletrônico (www.silvajardim.rj.gov.br). Outrossim, procurou-se obter informações relativas à atuação da construtora ligada aos empreendimentos relativos ao programa, entrevistando seu representante, Luiz Carlos da Silva Gomes. Os dados foram levantados durante o primeiro semestre de 2011.

As características do município foram obtidas, por sua vez, através de acesso ao sítio eletrônico do IBGE – Cidades@ no mesmo período.

4.2.1.1. Características do município⁷⁰

4.2.1.1.1. Síntese histórica de sua criação e consolidação

Havendo indefinição quanto ao ano de sua fundação (1801 ou 1810), é certo que em 1817 a futura cidade de Silva Jardim passou a freguesia e em 1841 a vila, sendo denominada já durante esse período “Nossa Senhora da Lapa de Capivari”.

Sua economia era centrada na agricultura, destacando-se a cafeicultura. Elevada a cidade em 1890, sendo denominada simplesmente “Capivari” (Decreto Estadual 28, de 3 de janeiro de 1890), teve posteriormente seu nome modificado para “Silva Jardim” (Decreto Lei Estadual 1.056, de 31 de dezembro de 1943), em homenagem a Antônio da Silva Jardim, advogado, jornalista e militante republicano (1860-1891).

Conta atualmente com quatro distritos: Silva Jardim, Aldeia Velha, Correntezas e Gaviões.

⁷⁰ Fonte principal: IBGE – Cidades (<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>). Acesso em 12/4/2011.

4.2.1.1.2. Perfil populacional, econômico, político e geográfico

Silva Jardim tem 21.349 habitantes, com base no censo de 2010, com 9.425 domicílios recenseados, sendo os habitantes divididos por gênero em 10.808 homens e 10.541 mulheres. Quanto ao local de residência, 16.121 residem em área urbana e 5.228 em área rural.

Segundo dados do Mapa de Pobreza e Desigualdade – Municípios Brasileiros 2003, o município apresentava incidência de pobreza em 52,09%. Em relação de pobreza subjetiva, tem incidência de 50,54%, sendo o índice de Gini de 0,42, tratando-se de um município com significativa desigualdade de renda, porém, a menor dos municípios constantes deste estudo de caso, apesar do maior percentual de pessoas na linha de pobreza.

Com 937,547 km² e uma densidade demográfica de 22,77 habitantes por km², tem um PIB per capita, em valores de 2008, de R\$ 7.235,03, levando em consideração a classificação a preços correntes.

Possui 14.976 munícipes alistados no rol dos eleitores, contando com 3.683 matrículas no ensino fundamental e 463 no ensino médio (ambos os tipos de matrículas baseados em dados de 2009), com 207 docentes para o ensino fundamental e 40 para o ensino médio.

Tem 20 estabelecimentos de saúde, sendo dois privados e 18 públicos (estes, todos municipais). Dos 20, 19 atendem pelo SUS (Sistema Único de Saúde).

Possui 319 estabelecimentos empresariais (dados de 2008), tendo pessoal ocupado em número de 2.692 postos.

Em dados de 2006, realizou receitas orçamentárias das quais se podem destacar R\$ 148.813,08 referentes ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); R\$ 24.604,78 referentes ao ITR (Imposto Territorial Rural); R\$ 777.696,71 referentes ao ISS (Imposto Sobre Serviços); R\$ 12.307.115,26 referentes à transferência intergovernamental do estado; R\$ 24.732.391,48 de transferência intergovernamental da União; R\$ 6.054.313,10 do FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

Trata-se de um município com uma população basicamente ocupada em serviços, com um PIB de valor adicionado dividido da seguinte forma (valores em reais):

- Agropecuária – 7.374;
- Indústria – 14.548;

- Serviços – 130.363.⁷¹

Silva Jardim está situado a 35 metros acima do nível do mar. Faz divisa com os municípios de Casimiro de Abreu, Rio Bonito, Araruama, Cachoeiras de Macacu e Nova Friburgo.

Faz parte da denominada região das baixadas litorâneas, que compreende vários municípios (além de Silva Jardim, pode-se citar Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema).

4.2.1.2. O PMCMV no município

Silva Jardim, por ser um município com população abaixo de 50 mil habitantes, enquadra-se na hipótese de subvenção para municípios de pequeno porte, conforme o art. 19 da L. 11/977/09, com atendimento para a faixa de zero a três salários mínimos. Tal artigo, repise-se, tem vigência até 31/12/2011.

O marco inicial para o programa na cidade, segundo informações da diretora de Habitação Ana Maria dos Santos Gonçalves, foi o levantamento durante os anos de 2008 e 2009 de suas necessidades habitacionais quanto a áreas de risco, apurando-se a existência de 300 famílias necessitadas de novas habitações. Assim, mesmo antes do lançamento oficial do programa, o município, pelas informações fornecidas pela entrevistada, já fazia o levantamento de suas carências relativas à habitação, ainda que ligadas a áreas de risco (embora estas sejam prioritárias para atendimento no programa, convém mencionar).

As áreas onde se verificou as carências mencionadas são conhecidas pelas denominações de: Biquinha, Nossa Senhora da Lapa, Boqueirão, Varginha e Fazenda Brasil. A natureza dessas áreas de risco as define como localizadas em beiras de cursos d'água, o que torna a população nelas residente passível de ter suas casas danificadas ou mesmo destruídas em inundações ocasionadas por chuvas.

É interessante notar que o mapeamento quanto a áreas de risco em Silva Jardim levou em consideração o 1º Distrito. Esse fato também se repetirá em Petrópolis, como se comentará mais adiante. Trata-se de consequência decorrente do adensamento populacional nos primeiros distritos dessas cidades, seus núcleos originais, por neles serem oferecidas mais

⁷¹ Fonte:< <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=330560#>> (acesso em 15/4/2011).

vantagens como vagas de emprego e infraestrutura. Vai-se num sentido pragmático de estabelecer prioridade para tal mapeamento em face do maior número de pessoas e, portanto, mais possibilidade de vítimas decorrentes de eventos meteorológicos que afetem áreas de risco. Porém, isso não significa ausência de risco ou desnecessidade de seu mapeamento em outras regiões do município, o que é admitido pelos municípios em questão, principalmente porque a tendência em ambos é alocar pessoas fora dos primeiros distritos, conforme se verá adiante.

As dificuldades enfrentadas em Silva Jardim foram, em princípio, a burocracia da Caixa Econômica Federal e a ausência de estrutura em defesa civil local. Esta, principalmente, dificultou em um primeiro momento o levantamento das reais ameaças que poderiam definir determinado local como área de risco. Tais dificuldades vêm sendo ultrapassadas, segundo informações da diretora de Habitação.

Em relação a áreas para construção, o município as tem em quantidade mais do que suficiente para atender a toda a demanda. A prefeitura operacionaliza a doação de terrenos - na área rural, convém mencionar -, e estes são em custo bastante acessível para a desapropriação, o que faz com que seu mercado de terras influencie para haver desapropriações fora de seu centro, mas, torna a oferta de terras bastante farta, já que o município conta com vastas áreas para esse fim.

Tratando-se de atender à população em áreas de risco - tida como prioridade pelo município -, ressalte-se, a remoção para outras áreas que não aquelas ocupadas originalmente é uma realidade confirmada pela diretora de Habitação.

Com a população adensada na área do 1º Distrito (também denominado “Silva Jardim”), que é urbana, a diretora de Habitação informou que há casos em que haverá remoção para áreas longe do centro, não havendo linhas de transporte de passageiros regulares para atender a tais populações, mas sim transporte alternativo. Esta deve ser uma variável a ser considerada pelo município, haja vista a necessidade de chegar aos locais de trabalho, existentes principalmente no 1º Distrito.

A faixa de renda a ser atendida pelo programa é a de zero a três salários mínimos, conforme já mencionado. Houve manifestação de interesse de 735 pessoas (representando igual número de famílias) para se integrarem ao programa (conquanto haja intervenção prevista para atender apenas a 300). O município, embora atenda prioritariamente aos habitantes de área de risco - que são uma faixa prioritária para atendimento por exigência legal (L. 11.977/09, art. 3º, III) -, não descarta o atendimento a essa faixa para pessoas que

nela se encaixem e que não residam em área de risco (haja vista o número superior de interessados, onde, certamente, há aqueles que se enquadram fora dessa possibilidade).

Por outro lado, com o levantamento das carências habitacionais na área do 1º Distrito, o município reconhece que pode haver necessidade de aplicação do programa também para pessoas fora dessa área. Porém, até a organização dos dados deste trabalho, não havia levantamentos estatísticos para apurar os números relativos a essa necessidade, ou seja, as carências daqueles que não se encontram no 1º Distrito. Conquanto se trate, repise-se, de um município com a maior parte de sua população na área do 1º Distrito, com 16.221 pessoas residentes em área urbana, ainda havia 5.228 habitantes residentes em área rural, pelos dados do censo de 2010.

No início do ano de 2011, o município já promovia sorteio para 60 unidades habitacionais anunciadas como em produção pelo programa. Efetivamente, em março de 2010, foi publicada pelo Ministério das Cidades uma proposta aprovada em nome do município para a construção de 60 unidades, numa listagem global de vários municípios com população abaixo de 50 mil habitantes.⁷² Em janeiro de 2011, conforme noticiado no sítio eletrônico do município⁷³, eram iniciadas as obras para 60 casas:

As obras de construção das 60 casas do Programa “Minha Casa, Minha Vida” já estão em andamento. Devido ao mau tempo, as obras tiveram que ser adiadas. As novas moradias serão construídas no loteamento Novo Morada, entre a Biquinha e o bairro Nossa Senhora da Lapa, numa área de 16 mil metros quadrados. Segundo a secretária de Trabalho, Habitação e Promoção Social (Semthps) Ana Beatriz Coutinho de Amorim Lara, as casas beneficiarão famílias que hoje residem à beira [do] valão da Caixa. Nesta terça-feira (11), operários terminavam o trabalho de terraplenagem para dar início a concretagem das fundações. As casas construídas em Silva Jardim terão dois quartos, sala, cozinha, banheiro e uma área de serviço. No terreno, onde serão erguidas as casas, já há 15kit’s com as estruturas para a montagem das paredes, que leva um dia para ser erguida. Dentro deste prazo não estão incluídos o trabalho de concretagem, a colocação das ferragens e as instalações hidráulica e elétrica, que consumirá dez dias. A expectativa é concluir todo trabalho em 60 dias, mas isso vai depender do tempo, que já comprometeu todo cronograma da obra. Todo loteamento Nova Morada será urbanizado com pavimentação, colocação de meios-fios, calçadas, rede de drenagem, rede de abastecimento de água e iluminação. (SIC) SILVA JARDIM, 2011. Expressão entre colchetes nossa. Aspas e parênteses do original.

As unidades a serem produzidas no município são do tipo casa de pavimento térreo, não havendo planejamento para conjuntos habitacionais ou mesmo prédios de apartamentos isolados, em face da realidade da demanda por habitações e suas características territoriais

⁷² Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Propostas/PMCMV-BASE-PUBLICADA-22-03-10.pdf>> (acesso em 28/1/2011). O valor total da proposta para o município estava em R\$ 960.000,00, o que põe o valor em R\$ 16.000,00 por unidade quanto ao subsídio. Numa segunda seleção, em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Propostas/PMCMV_50_2a-selecao.pdf>. Não houve alteração em número de unidades e valor.

⁷³ Disponível em:

<http://silvajardim.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=433:iniciadas-as-obras-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=3:obras&Itemid=18> (acesso em 20/2/2011).

(farta oferta de terrenos, conquanto em áreas fora do centro). As técnicas construtivas, segundo informações da Secretaria de Habitação e conforme também deflui da notícia acima publicada, valem-se de partes pré-moldadas, o que diminui o tempo de construção. Tratam-se de chapas de PVC rígido⁷⁴ enchidas de concreto, sendo que a construtora utiliza-se também da mão de obra dos próprios interessados. Algumas notícias dão conta de que o processo se tornou atraente para outros municípios.⁷⁵

Também em janeiro de 2011, a prefeitura dava notícia de sorteio realizado para contemplar futuros mutuários⁷⁶:

Sessenta famílias de Silva Jardim inscritas no Programa “Minha Casa Minha Vida” conheceram a localização dos seus lotes, na Nova Morada. Através de sorteio, feito nesta quarta-feira (12), no antigo Centro Educacional Professor Herdy, os moradores também tiveram a oportunidade de tirar suas dúvidas com os representantes da construtora e com o prefeito Marcello Zelão (PT) sobre a estrutura da casa e o prazo de entrega da obra. O prefeito lembrou aos presentes que além das casas, a prefeitura irá fazer no local, obras de infraestrutura. “Isso pode demorar porque não depende de nós, mas das concessionárias de água e luz que prestam serviço aqui no município”, afirmou. Quanto às casas, elas podem ser erguidas em até 60 dias. “É bom que todos saibam que receberão uma escritura do imóvel”, lembrou o prefeito. As famílias contempladas dentro do Programa do Governo Federal ocupam hoje uma área de risco próximo ao valão e, outras estão em áreas onde não são permitidas construções conforme determinação da legislação ambiental. O novo loteamento ocupa uma área de 16 mil metros quadrados. Em cada casa estão sendo investidos 23 mil reais, sem as obras de infraestrutura. As obras são realizadas em parceria com o Governo Federal e prefeitura. O custo total da obra está orçado em R\$ 960mil, o município disponibilizou R\$ 420 mil para a construção das casas. E mais R\$ 30 mil para o trabalho de infraestrutura. Durante o encontro, representantes da construtora explicaram às famílias alguns detalhes da estrutura das casas e, principalmente, quanto ao tamanho delas e dos lotes que permitirá aos futuros moradores ampliarem suas residências caso queiram. (SIC) SILVA JARDIM, 2011. Parênteses e aspas do original.

⁷⁴ Segundo fonte técnico-empresarial: “O PVC Rígido é um dos plásticos mais usados atualmente por possuir excelentes propriedades elétricas e boa resistência ao tempo, à umidade, aos agentes químicos e ao impacto. Ele é utilizado em larga escala na engenharia civil e em comunicação visual, devido à ótima aceitação de tinta serigráfica e vinil adesivo. É um material que se destaca pela baixa sensibilidade à fissura sob tensão e permeabilidade aos gases e vapor d'água. Sempre é apresentado nas formas de composto, e para sua transformação necessita de uma série de cargas e aditivos, estes adicionados ao polímero básico para que se adapte à aplicação que se destina.” (Fonte: <<http://www.plasttotal.com.br/pvc+rigido.asp>> - acesso em 3/6/2011).

⁷⁵ Vide, por exemplo, sempre com a mesma redação, referentes, respectivamente, aos municípios de Macaé, Nova Friburgo, Tanguá e Bom Jardim:
<http://www.macaenews.com.br/ver_not.php?id=67834&ed=Geral&cat=Not%EDcias>;
<http://www.novafriburgonews.com.br/ver_not.php?id=44862&ed=Geral&cat=Not%EDcias>;
<http://www.tanguanews.com.br/ver_not.php?id=28076&ed=Geral&cat=Not%EDcias>;
<<http://portalbomjardim.blogspot.com/2011/04/prefeito-paulo-barros-estuda-projeto.html>>. Todos ainda disponíveis em 3/6/2011. A notícia, em resumo, afirmava que em Silva Jardim a construtora estava desenvolvendo o programa utilizando-se das técnicas mencionadas e que o prefeito de Bom Jardim visitara Silva Jardim para verificar a possibilidade de aplicação em seu município das mesmas técnicas, pela mesma construtora. Bom Jardim, à semelhança de Petrópolis – cidade que se abordará mais adiante -, sofreu danos relativos às chuvas de 11 e 12 de janeiro, que atingiram principalmente a região serrana do Estado do Rio de Janeiro. A fonte indicada nas matérias era <<http://www.silvajardim.com/noticia-silva-jardim-vira-referencia-na-construcao-de-casas-populares--420.html>>. Não se trata do sítio eletrônico oficial do município, mas de um “guia de serviços” intitulado “SilvaJardim.com”.

⁷⁶ Disponível em:

<http://silvajardim.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=436:prefeitura-faz-sorteio-dos-lotes-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=31:promocao-social&Itemid=46> (acesso em 20/2/2011).

A construtora que atua no município é a LC Incorporação Ltda. Seu dono (ou sócio majoritário, em estritos termos jurídicos), Luiz Carlos da Silva Gomes, foi entrevistado em junho de 2011. Segundo informou, a empresa tem porte médio e 11 anos de existência, atuando em montagem de equipamento industrial para indústrias como Nestlé e Bayer, sendo que, paralelamente, também realiza empreendimentos ligados à construção civil. A área de atuação da empresa é limitada ao Estado do Rio de Janeiro, atuando inclusive em municípios da região metropolitana. O Programa Minha Casa, Minha Vida atraiu o empreendedor em face da oportunidade de incrementar na empresa justamente a vertente ligada à construção civil.

As técnicas construtivas baseadas em PVC rígido, antes mencionadas, foram confirmadas pelo empreendedor. Segundo detalhou, possibilitam, após o preparo da infraestrutura do terreno e das fundações, o levantamento das paredes de uma casa de 40 m² em cerca de duas horas, sendo depois as paredes enchidas de concreto e a estrutura complementada na parte restante. Tal técnica é efetivamente a utilizada em Silva Jardim pela construtora, conforme mencionado antes, o que leva a uma agilidade maior em termos de tempo de construção de unidades para o programa.

Não houve, porém, segundo o empreendedor, uma contrapartida que possibilitasse auferir as vantagens dessas técnicas de forma otimizada pelo município. Este mudou o projeto quatro vezes, criando, segundo expressão utilizada pelo entrevistado, “insegurança” quanto ao que poderia ser realmente executado. Da mesma forma, o preparo do terreno, em face da inação do município, teve que ser feito pela própria construtora, que acabou demarcando e fazendo as demais intervenções necessárias para o início das construções. Tal inação levou a um atraso considerável nas obras mesmo em relação a seu início, culminando, ainda, na paralisação das mesmas pelo INEA (Instituto Estadual do Ambiente), em face de problemas ambientais relativos a nascente de água. Até mesmo o agente financeiro que atuava com o município (Banco Morada) acabou sofrendo intervenção, sendo a atuação remetida a outro agente financeiro, o Banco da Família Paulista, que ora intervém na relação contratual. Em acréscimo, não houve pagamento ao proprietário de terreno desapropriado, onde seriam construídas essas primeiras casas, do valor da indenização, estando a questão sub judice.

O empreendedor, assim, não encontrou, segundo sua própria análise, na estrutura burocrática do município, uma atuação que possibilitasse o desenvolvimento em toda sua potencialidade do que a construtora poderia realizar na relação tempo/construção. As obras

não têm previsão para voltarem a ser executadas, dependendo do município a adequação das exigências ambientais feitas pelo INEA.

Apesar dos percalços em Silva Jardim, o empreendedor não tem dúvidas em continuar atuando em empreendimentos para o programa, incluindo aqueles da faixa entre zero e três salários mínimos. É da opinião de se, segundo suas palavras, “tudo funcionar como deve” (ou seja, se todos os envolvidos executarem bem o seu papel), o lucro é garantido e o programa continuará atraindo empresas. Assim, objetiva atuar em mais municípios do Estado do Rio de Janeiro, buscando contratos nessa direção, visando a segunda fase do programa.

Em mais um contato com a diretora de Habitação do município (também em junho de 2011, esta confirmou que o empreendimento ligado ao programa estava paralisado por questões ligadas ao meio ambiente, pelo INEA, e, também, relativas à não efetivação do pagamento ao proprietário do valor relativo à desapropriação de terreno.

Não há legislação municipal específica para o programa no município, sendo que em sua Lei Orgânica, de 5 de abril de 1990⁷⁷, de acordo com seu artigo 220, a habitação popular é prevista como objeto de políticas públicas municipais:

Art. 220 - O Município promoverá, em consonância com sua política urbana e respeitadas as disposições do plano diretor, programas de habitação popular destinados a melhorar as condições de moradia da população carente do Município.

§ 1º - A ação do Município deverá orientar-se para:

I - ampliar o acesso a lotes mínimos dotados de infra-estrutura básica e serviços de transporte coletivo;

II - estimular e assistir, tecnicamente, projetos comunitários e associativos de construção de habitações e serviços;

III - urbanizar, regularizar e titular as áreas públicas municipais, ocupadas por população de baixa renda, passíveis de urbanização.

§ 2º - Na promoção de seus programas de habitação popular, o Município deverá articular-se com os órgãos estaduais, regionais e federais competentes e, quando couber, estimular a iniciativa privada a contribuir para aumentar a oferta de moradias adequadas e compatíveis com a capacidade econômica da população. (Mantida a grafia original)

Verificados os dados de que se dispôs - que se referem a um momento inicial do programa, convém sempre ressaltar - pode-se afirmar que o município pode auferir resultados positivos com a aplicação do PMCMV, vencidas as dificuldades burocráticas, de transporte público e mapeamento global de suas áreas de risco, bem como percalços como o do licenciamento ambiental, que são ultrapassáveis se respeitada a legislação pertinente. Porém, somente se entender a importância de seu papel e passar a executar o que lhe cabe de forma mais orgânica e proativa é que conseguirá ultrapassar tais dificuldades e implementar o programa de forma viável em seu território.

⁷⁷ Disponível em <http://www.forumcomperj.com.br/spic/bco_arq/lei_organica_silvajardim.pdf> (acesso em 10/4/2011).

A utilidade confessada pelos envolvidos com o programa no município é notadamente para a realocação de populações em áreas de risco, podendo ser praticamente eliminado esse problema. Da mesma forma, pode conseguir atender a uma demanda fora da localização em área de risco e solvê-la.

Tais afirmações têm por base a existência de terra farta e de preço acessível em relação ao número de pessoas que pretende aderir ao programa, o que pode indicar uma situação domiciliar geral que não atinge níveis de crise que justifiquem uma grande procura da população do município por um programa de habitação popular, conquanto houvesse, por dados de 2003, conforme informações fornecidas anteriormente, pelo menos metade da população do município na linha de pobreza.

A ausência de procura maciça, assim, pode indicar que as soluções encontradas pela população mais pobre no município em relação à moradia têm sido até o momento suficientes para a maioria. Faz-se, porém, um alerta de que não dispomos de dados suficientes para afirmar a existência de variáveis como, por exemplo, a falta de informação da maioria da população local que se encaixasse no programa ou falha no levantamento dos dados pelo município⁷⁸. Prendendo-nos aos dados de que dispomos no momento, a realidade no município indica que a maioria de sua população mais necessitada pode ter encontrado solução para a questão da moradia. Isto pode significar que uma efetiva atuação para melhorar o acesso à moradia provavelmente se prenda mais à melhoria da infraestrutura dos imóveis existentes, acaso necessária (água, luz, esgotamento sanitário, acesso viário, etc.), sem prejuízo de remoções de áreas de risco (uma demanda real no município para o programa). Portanto, na ausência de uma demanda significativa por construções novas, o PMCMV pode ser utilizado, nos termos da atual redação do arts. 1º e 82-B da L. 11.977/09, para requalificação de imóveis urbanos e rurais, bem como ligado à regularização fundiária.

Seja como for, deve-se lembrar a necessidade presente daqueles que, no município, necessitam ser inseridos no programa mesmo para a construção de novas unidades, o que já se apurou, lembrando-se a manifestação de interesse de 735 pessoas – representando 735 famílias - e o planejamento inicial do município de enquadrar pelo menos 300 famílias em área de risco.

⁷⁸ Em visita ao município, no mês de junho de 2011, conversando com populares e perguntando sobre o programa, verificou-se que praticamente todos não sabiam como o mesmo funciona. Da mesma forma, não sabiam muito sobre as iniciativas da prefeitura local para aplicá-lo, sabendo, entretanto, que existia alguma iniciativa no município, conhecidos que haviam se inscrito, etc. Tais informações não podem ser, todavia, encaradas como absolutas para indicar uma falta de informação populacional por culpa da municipalidade, haja vista a tendência, bastante humana, de buscar a informação sobre algo apenas quando há interesse individual em jogo. Dificilmente, aliás, mesmo o mutuário contratante entende os meandros de seu contrato de mútuo sem ajuda de um técnico.

É interessante notar, inclusive, pela última publicação no sítio eletrônico do município, acima reproduzida, que a prefeitura menciona a possível demora na atuação das concessionárias de água e luz para gerar infraestrutura no local como algo fora de sua alçada, sendo que não se pode esquecer que o município, em última análise gestor de seu território, deve, no mínimo, empenhar-se junto às concessionárias para que realizem as obras de infraestrutura, sob pena de simplesmente transferir ao concessionário de serviço público a decisão sobre quando e se vai ou não realizá-las.

Por outro lado, o investimento informado pelo município, no valor de 23 mil reais, é o valor do subsídio para a faixa de zero a três salários mínimos, fornecido pelo governo federal, sendo responsabilidade do município, bem como do estado, de acordo com os moldes do programa, possibilitarem, além do terreno e desonerações fiscais como no ICMS e ISS, infraestrutura para o empreendimento, agregada a isso a necessidade da formação de uma estrutura viária no caso de remoções de áreas centrais para áreas rurais mais distantes, principalmente devido à carência de linhas regulares de ônibus, mencionada pela diretora de Habitação do município, o que compete diretamente ao poder público municipal.

É interessante lembrar, aliás, que o subsídio mencionado pela manifestação do poder público municipal, conforme se menciona no capítulo 3, referir-se-ia a municípios que tem um perfil diferente de Silva Jardim.

Ainda que o município tenha possibilidade de resolver sua demanda por habitação ligada ao PMCMV, em face da já mencionada farta oferta de terrenos comparada à sua demanda, bem como a possibilidade de utilização do programa para regularização fundiária e requalificações de imóveis urbanos e rurais, não se deve esquecer, mais uma vez, de que seu papel é fundamental para a efetiva realização do empreendimento para aqueles que, representando 735 famílias, manifestaram interesse em aderir ao programa, bem como daqueles que podem ser inseridos nas requalificações de imóveis urbanos e rurais.

Não é o que não transparece quando o município remete, por exemplo, a demora ou rapidez na formação da infraestrutura a concessionárias de água e luz, porém, nem quando não oferece ao empreendedor a contrapartida necessária em termos de preparo do terreno. Outrossim, questões ligadas ao meio ambiente e à falta de pagamento pela desapropriação ao titular do terreno destinado ao empreendimento, que acabaram por paralisar as obras no município, podem muito bem ser previstas e evitadas com uma estrutura burocrática mais organizada.

Portanto, com base na interpretação das informações fornecidas pelas fontes e publicações do município em seu sítio eletrônico, parece que há necessidade de um melhor

entendimento de seu papel no programa para torná-lo mais ágil à população carente de seu território, não bastando a vontade política de aplicá-lo. Se entender seu papel e passar a exercê-lo a contento, o município pode possibilitar o implemento de empreendimentos ligados ao PMCMV em seu território.

4.2.2. Petrópolis

O estudo de caso de Petrópolis, diferente dos outros municípios, demandou maiores investigações, como se exporá melhor adiante. Nesse estudo se teve que entrevistar pessoas que de alguma forma estavam ligadas ao programa mais detidamente e em número superior ao dos outros municípios, ainda que para tentar entender o mesmo que se buscava nos outros estudos de caso, ou seja, a realidade do programa em seus primórdios na cidade. Os desdobramentos do caso Petrópolis, porém, obrigaram a essa mudança logística.

As fontes iniciais específicas utilizadas para desvendar a realidade do programa no município foram jornalísticas, informações fornecidas por servidores públicos municipais e entrevistas conduzidas durante os anos de 2010 e 2011 com pessoas diretamente envolvidas no programa, praticamente pioneiras na tentativa de implementá-lo na cidade. Tais pessoas são o gerente-geral da Caixa Econômica Federal, Agência Imperador, Petrônio Policiano Garcia; o ex-secretário de Habitação do município, João Orban; e o representante da construtora Solidum, única que planejava empreendimentos do programa na cidade, Osmar Musse Félix.

As chuvas dos dias 11 e 12 de janeiro de 2011, porém, deixaram consequências que acabariam por influenciar a aplicação do programa na cidade: a decisão do governo federal de incluir o município para receber doações de unidades habitacionais pelo programa para desabrigados, em empreendimentos na faixa de zero a três salários mínimos, com desapropriação de terrenos viáveis pelo município.

A procura por terrenos apropriados para um empreendimento dessa natureza na cidade – que, como se verá, mostra-se difícil - vem delineada em depoimentos mais recentes, do subsecretário de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano da Secretaria de Estado de Obras, Vicente de Paula Loureiro, e do prefeito de Petrópolis, Paulo Mustrangi, fornecidos na CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) que investiga as causas das tragédias das chuvas na região serrana.

Tais pormenores fizeram abrir partes especiais no subcapítulo referente a Petrópolis, devido às suas características geográficas específicas que influenciam bastante sua oferta de

terrenos viáveis, bem como as informações relativas a esse fato novo de que ainda não se pode adivinhar quais serão as reais consequências - ou seja, a doação de unidades em um programa que não se dedica a doar, mas a financiar unidades habitacionais e aquecer a economia -, com a possibilidade de empreendimentos na faixa de zero a três salários mínimos, que, como se verá, ainda se mostravam difíceis de ser concretizados na cidade quando do fechamento deste trabalho, da mesma forma que para as outras faixas.

Essa situação levou ainda à necessidade de obter informações mais detalhadas quanto ao desenvolvimento de políticas de atendimento a desabrigados, obtidas de cidadãos temporariamente abrigados em área fornecida pelo governo federal e mantidos pelo município, já que estes seriam os beneficiados com unidades habitacionais para a faixa de zero a três salários mínimos, a se concretizar o planejamento do governo federal para a doação das referidas unidades.

Nesse local se entrevistou os senhores Elenildo Eduardo Corrêa e Octacílio Roberto Bertoldo; também, senhor e senhora Luciano Roberto Cammarata. Todos perderam suas casas por ocasião do evento das chuvas dos dias 11 e 12 de janeiro de 2011. Buscou-se investigar como estavam sendo veiculadas as informações a essas pessoas quanto à possibilidade de serem inseridas no PMCMV.

O levantamento dos dados obtidos com as entrevistas iniciais – que mostraram dificuldade de implantação do programa na cidade -, a natureza geográfica da cidade e o evento das chuvas de 11 e 12 de janeiro, com seus desdobramentos, portanto, acabaram abrindo questionamentos que fizeram necessárias novas investigações, tornando o estudo de Petrópolis mais extenso que o dos outros estudos de caso.

Tal situação não influenciou os demais municípios constantes deste estudo de caso, o que faz com que o subcapítulo referente a Petrópolis fique acrescido de partes que não constam dos subcapítulos referentes aos outros municípios, repise-se. Porém, no caso de Petrópolis, as situações abordadas são de grande influência para a aplicação do PMCMV em seu território, o que justifica essa diferenciação quanto aos outros estudos, delineando desde logo o fato de que as particularidades de cada município podem tornar mais fácil ou mais difícil a aplicação do programa em seu território.

Foi também na cidade de Petrópolis que se conseguiu mais pormenores relativos às tentativas de implementação do PMCMV em seu início (2009), bem como detalhes mais aprofundados da relação tricotômica do gestor do programa (Caixa Econômica Federal) com os demais envolvidos e destes entre si (CEF ↔ governo municipal ↔ empreendedor ↔ CEF),

que podem ser utilizados como norte geral para extrair possíveis percalços e/ou vantagens dessas relações.

4.2.2.1. Características do município⁷⁹

4.2.2.1.1. Síntese histórica de sua criação e consolidação

A região onde fica localizada a cidade de Petrópolis começou a ser acessada regularmente pelos colonizadores portugueses no último quartel do século XVII até o começo do século XVIII, pelo menos, conquanto haja opiniões de contatos anteriores, mesmo no século XVI, quando da expedição de Martim Afonso de Souza (1530), onde, na opinião de Paulo César dos Santos⁸⁰, com base no diário de navegação de Pero Lopes de Souza, quatro homens foram mandados para o interior e “teriam atingido a bacia do rio Piabanha, na localidade hoje denominada Pedras Brancas, no bairro da Mosela, de onde recolheram muitas pedras preciosas”⁸¹ (SANTOS, P.C., 2001).

Mas, foi como acesso à região das minas que a localização geográfica de Petrópolis tornou-se valorizada. Antes, acessava-se por mar do Rio de Janeiro a São Vicente (São Paulo), e por terra pelo “antigo caminho” a região das minas (Minas Gerais), sendo a viagem marítima “quase um pesadelo para os que se aventuravam”, pois “era muito perigosa devido aos naufrágios e aos ataques corsários em alto mar” (SANTOS, P.C., 2001).

A coroa portuguesa, para escoamento mais seguro do ouro da região das minas, queria um caminho por terra firme. Surge, inicialmente, a picada da Serra do Mar, concluída em 1704, que, devido à inviabilidade de acesso em época de chuvas, acabou tendo uma variante, concluída em 1725.

Esta variante passava, praticamente, no que hoje é o centro da cidade de Petrópolis, atravessando, dentre outras localidades, a região abrangida pela hoje denominada Rua Teresa, bastante conhecida por suas confecções e malharias, seguindo por outras localidades da futura cidade e municípios vizinhos até Paraíba do Sul e daí às minas.

Como acontece geralmente em caminhos como esses, de forte apelo econômico para pousadas, vendas, estalagens, fazendas, etc., começaram a surgir ocupações. É obrigatório

⁷⁹ Fontes principais: IBGE – Cidades@; SANTOS, P.C., 2001; MARTINS, 1983.

⁸⁰ Em *Petrópolis: História de uma Cidade Imperial*.

⁸¹ Como não houve mineração, salvo melhor juízo, no município de metais ou pedras preciosas em nenhum momento, tal coleta pode ser referir a outro local ou mesmo a engano de avaliação de Pero Lopes de Souza quanto ao caráter de precioso do que foi achado, como outras passagens da história brasileira mostram (confundir turmalinas com esmeraldas, por exemplo).

mencionar a oriunda de uma sesmaria do sargento-mor Bernardo Soares de Proença, localizada no vale do Itamarati (atualmente, um bairro da cidade com o mesmo nome), construtor da variante de acesso acima mencionada, que foi dividida em duas fazendas, sendo uma delas (a do Córrego Seco) a adquirida pelo imperador Pedro I para fazer um palácio de verão, projeto realizado por seu filho, Pedro II, na primeira metade do século XIX, que basicamente foi a origem da cidade.

A fundação ocorre pelo Decreto Imperial de 16 de março de 1843, sendo atribuídas ao major Júlio Frederico Koeler, dentre outras tarefas, a construção de um palácio de veraneio, com dependências e jardins, o aforamento das áreas vizinhas a pessoas determinadas, em relação às quais “o Imperador tinha interesse em ter como vizinhas”⁸², gerando receita para a família imperial⁸³, e a formação de quarteirões (sendo a área dividida em doze quarteirões). (SANTOS, P.C., op.cit.). A colonização da cidade foi feita por imigrantes alemães, vindos das crises econômicas que viveu a Europa após as guerras napoleônicas.

Petrópolis foi elevada à categoria de cidade em 29 de setembro de 1857. Tornou-se capital do estado em 1894 (quando da Segunda Revolta da Armada), até 1903, quando a capital voltou para a cidade de Niterói. Nilo Peçanha, quando presidente do Estado do Rio de Janeiro pela segunda vez (após também ter sido vice-presidente e presidente da república, bem como senador), cria, em 1916, a prefeitura da cidade, sendo seu primeiro prefeito o sanitarista Oswaldo Cruz.

Atualmente, trata-se de um município fora da região metropolitana (ou extrametropolitano, para utilizar uma expressão da professora Angela Moulin S. Penalva Santos). Conta com cinco distritos: Petrópolis, Cascatinha, Itaipava, Pedro do Rio e Posse.

⁸² Tal fato já adianta uma realidade estudada mais adiante e que não é estranha a praticamente todas as cidades: determinadas áreas são, por um motivo ou outro, mais valorizadas do que outras e, por conseguinte, impossíveis de ser ocupadas pela maior parte da população, a não ser de forma irregular enquanto permanecerem valorizadas. O termo “irregular” é utilizado aqui significando não só ocupação irregular quanto à titularidade do domínio, mas também quanto a ocupar área que nunca deveria ter sido ocupada (áreas de risco e de proteção ambiental). O centro de Petrópolis, desde a fundação da cidade, foi um local gentrificado e continua a sê-lo até os dias de hoje, conquanto haja no mesmo centro várias ocupações que podem ser apontadas como irregulares, independentemente de status social.

⁸³ O aforamento na cidade também permanece, na república, pela substituição da razão social “Real Fazenda” pela de “Companhia Imobiliária de Petrópolis”, senhoria direta de extensos trechos urbanos na cidade pelo vetusto direito de enfiteuse. Mesmo com a proibição de cobrança de laudêmio pelo atual Código Civil sobre o valor de construções e plantações (inciso I do art. 2038), a entidade continua a exigir-lo, o que cria para o adquirente do domínio útil duas opções: conseguir uma liminar judicial para fazer a escritura definitiva e discutir o valor do laudêmio apenas sobre o valor da terra nua (o que demanda perícia no processo judicial respectivo para avaliação, já que um terreno não é igual ao outro em valor, perícia esta bastante cara) ou simplesmente pagar. A maioria tem pagado, havendo notícia de apenas duas ações judiciais no ano de 2010 que discutiam a situação, segundo a própria Companhia Imobiliária de Petrópolis.

4.2.2.1.2. Perfil populacional, econômico, político e geográfico

Petrópolis tem 295.917 habitantes, com base no censo de 2010, com 114.396 domicílios recenseados, sendo os habitantes divididos por gênero em 140.996 homens e 154.921 mulheres. Quanto ao local de residência, 281.286 pessoas residem em área urbana e 14.631 em área rural.

Segundo dados do Mapa de Pobreza e Desigualdade – Municípios Brasileiros 2003, a incidência de pobreza era da ordem de 15,97% em sua população. Em relação de pobreza subjetiva, mostrava incidência de 12,96%. O índice de Gini figurou em 0,44, mostrando, portanto, diferença significativa de renda entre a população. Conquanto possua menos pobres, estatisticamente, que em Silva Jardim e no Rio de Janeiro, o município supera aquela cidade em desigualdade de renda, ficando, porém, abaixo do Rio de Janeiro em 0,04 pontos.

Com 795,798 km² e uma densidade demográfica de 371,85 habitantes por km², tem um PIB per capita, em valores de 2008, de R\$ 17.369,52, levando em consideração a classificação a preços correntes.

Possui 225.658 munícipes alistados no rol dos eleitores, contando com 50.760 matrículas no ensino fundamental e 12.115 no ensino médio (ambos os tipos de matrículas baseados em dados de 2009), com 2.254 docentes para o ensino fundamental e 846 para o ensino médio.

Tem 80 estabelecimentos de saúde privados e 55 públicos (estes, todos municipais). Dos 135, 79 atendem pelo SUS (Sistema Único de Saúde).

Possui 9.946 estabelecimentos empresariais, (dados de 2008), tendo pessoal ocupado em número de 79.240 postos.

Em dados de 2006, realizou receitas orçamentárias das quais se podem destacar R\$ 33.481.755,00 referentes ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); R\$ 62.641,00 referentes ao ITR (Imposto Territorial Rural); R\$ 25.458.293,00 referentes ao ISS (Imposto Sobre Serviços); R\$ 70.248.390,00 referentes à transferência intergovernamental do estado; R\$ 91.482.314,00 de transferência intergovernamental da União; R\$ 23.210.146,00 do FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

Trata-se de um município com uma população majoritariamente ocupada em serviços, porém, com atividade industrial razoável ainda presente, contando com um PIB de valor adicionado dividido da seguinte forma (valores em reais):

- Agropecuária: 11.748;
- Indústria: 1.480.946;
- Serviços: 3.433.540.⁸⁴

Petrópolis está situado a 845 metros acima do nível do mar (altitude média), na Serra dos Órgãos, que abrange também os municípios de Teresópolis, Magé e Guapimirim. Faz divisa com os municípios de Areal, Teresópolis, São José do Vale do Rio Preto, Miguel Pereira, Paty do Alferes, Paraíba do Sul, Guapimirim e Xerém. Compõe, junto com outros municípios como Nova Friburgo e o já mencionado Teresópolis, a denominada região serrana do Estado do Rio de Janeiro.

O município, em face de sua localização, sofre bastante a influência das chuvas. Devido aos acontecimentos relativos às chuvas de 11 e 12 de janeiro de 2011, que afetaram vários municípios da região serrana, incluindo Petrópolis, faz-se necessária uma abordagem específica quanto à sua geografia e problemas decorrentes para melhor fixar a realidade espacial da cidade e sua influência na aplicação do PMCMV em seu território.

4.2.2.1.3. A geografia da área da cidade e problemas decorrentes

Há quase cento e cinquenta anos, o fotógrafo do imperador Pedro II, Revert H. Klumb, comentava, sobre uma das vias mais importantes da cidade, a Avenida Barão do Rio Branco⁸⁵, localizada no que é hoje o centro da cidade:

O vale de Westphalia, que acabamos de percorrer, é frequentemente teatro de cenas de desolação, quando o Piabanha enche com as chuvas diluvianas, que às vezes caem em Petrópolis; este pequeno rio sai do seu leito por demais estreito, atira-se, arrastando sobre sua passagem as árvores, as casas, o solo vegetal mesmo, deixando apenas o rochedo nu e assolado. (KLUMB, 1872, *apud* SOARES, 2008)

Tal descrição praticamente sesquicentenária parece bastante atual aos que recentemente acompanharam o efeito das chuvas na região serrana do Rio de Janeiro⁸⁶. Até mesmo a topografia das localidades muda quando o efeito das chuvas se faz sentir.

⁸⁴ Fonte: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=330390#>> (acesso em 15/4/2011).

⁸⁵ Esta via é fisicamente anterior à cidade, sendo um trecho da variante do Caminho Novo, antes mencionado, e parte da Estrada União e Indústria atualmente.

⁸⁶ No dia 12 de janeiro de 2011, em ocorrência de fortes chuvas, os municípios de Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto, Teresópolis, Sumidouro, Nova Friburgo e Bom Jardim experimentaram suas consequências. Chegou-se a dizer que foi “a maior tragédia climática da história do país” (fonte: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/chuvas-na-regiao-serrana-e-maior-tragedia-climatica-da-historia-do-pais.html>>). Acesso em 20 de janeiro de 2011. Em Petrópolis, porém, se comparado com municípios como Nova Friburgo e Teresópolis, houve menos prejuízo e um número de vítimas

A cidade, situada em uma região de natural ocorrência de chuvas bastante fortes e com uma topografia montanhosa, portanto, sofre a influência da escolha de onde construir, como construir e o que construir, bem como – e não menos importante – quanto custa a construção e sua manutenção.

Segundo estudo em colaboração do município, governo federal e CEF, elaborado por Theopratiqre Obras e Serviços de Engenharia⁸⁷ e coordenado pela engenheira civil Érica Varanda, com o auxílio de vários outros profissionais⁸⁸, grande parte das ocupações da área do 1º Distrito da cidade estão em área de risco, que é onde está concentrada a maior parte da população – 63%, segundo os dados do trabalho mencionado – e até hoje é a área mais valorizada quanto a seu mercado de terras.

Desse estudo convém esclarecer sua origem: a preocupação do município - e também dos de Nova Friburgo e Teresópolis, que tiveram realizados seus estudos próprios - quanto ao risco de escorregamentos (desabamentos) relativos a encostas.

Tais estudos (incluindo o de Petrópolis) foram feitos apenas para os primeiros distritos das cidades mencionadas, repise-se. A maior concentração populacional – como já se adiantou no estudo sobre Silva Jardim - é oferecida como sua justificativa, já que é nos primeiros distritos desses municípios – bem como em Silva Jardim, como mencionado antes – onde se localiza a maior parte da população.

Não houve notícia, porém, de nenhuma intervenção com base nos estudos mencionados antes das chuvas dos dias 11 e 12 de janeiro de 2011 para prevenir ocorrências possíveis no 1º Distrito, bem como em nenhum outro local fora dele.

Os recursos para o levantamento feito no estudo que ora se aborda foram federais e o objetivo se resume pelo trecho abaixo, constante de um dos documentos⁸⁹:

bem menor. Baseando-nos em notícia publicada em <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/numero-de-mortos-na-regiao-serrana-ja-passa-de-900>> (acesso em 20/2/2011), de um total de 900 mortos e 405 desaparecidos, Petrópolis contava 71 óbitos. A tragédia se abateu em Petrópolis afetando o 3º Distrito (Itaipava), sendo que em Teresópolis e Nova Friburgo afetou áreas mais densamente povoadas.

⁸⁷ Essa empresa, segundo anunciava em seu próprio sítio eletrônico, repetindo notícia de jornal local do município – Tribuna de Petrópolis -, datada de 9 de março de 2010, pretendia desenvolver quatro projetos ligados à construção de apartamentos de dois e três quartos pelo PMCMV no município.

Vide: <http://www.theopratiqre.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16:minha-casa-minha-vida-quatro-projetos-em-andamento-em-petropolis&catid=2:noticias> (ainda disponível em 23/5/2011). Trata-se de uma empresa que tem endereço no município. Seu sítio eletrônico se encontrava, na data do acesso, visivelmente desatualizado. Em contato telefônico com a empresa, realizado em junho de 2011, esta informou que projetos existiam, mas nada foi concretizado.

⁸⁸ São eles, além da coordenadora mencionada: o engenheiro civil Luis Carlos Dias de Oliveira, responsável pelo projeto; o geólogo Francisco Crescêncio; o engenheiro cartógrafo Walmir Bósio; a arquiteta Rosângela Moura; e o desenhista CAD (*computer-aided design*) José Gomes.

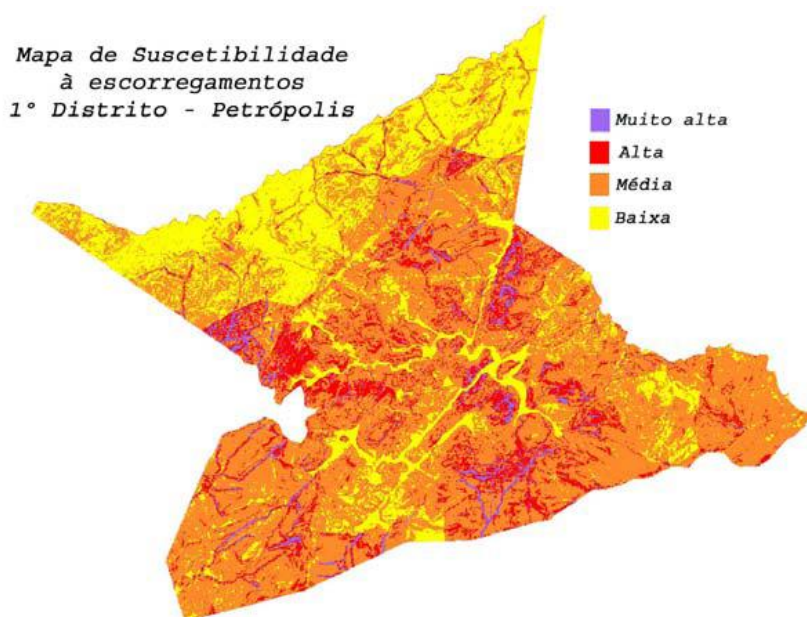
⁸⁹ São dois os documentos produzidos: o *Mapa de Suscetibilidade (perigo) & Mapa Quantitativo de Risco* e o *Mapa de Intervenções*. A citação é do primeiro documento. Foram publicados no ano de 2007 e se encontram disponíveis online no sítio do Ministério das Cidades, conforme indicado nas referências bibliográficas deste trabalho. Tais documentos são bastante abrangentes, indicando até particularmente quais residências devem ser retiradas de que locais e por quê.

O plano de trabalho para elaboração do Plano Municipal de Risco que visa a Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários para o 1º Distrito de Petrópolis apoiado pela Secretaria Nacional de Políticas Urbanas (SNPU), Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades, tendo como agente a Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR), da Caixa Econômica Federal (CONVÊNIO: 0164989-997), previu duas seções principais: **Mapeamento de Risco de Movimentos de Massa, Enchentes e Inundações e Concepção das Intervenções Previstas para as Áreas de Risco Alto e Muito Alto.** (THEOPRATIQUE, 2007) Negritos do original.

Mencione-se, mais uma vez, quanto ao 1º Distrito da cidade, que é nele que se concentra a maior parte dos empregos do município, bem como os órgãos públicos de relevância e serviços (fórum, prefeitura e secretarias, hospitais, supermercados, etc.). Nele se concentram atrações turísticas e o polo de modas da Rua Teresa, localidade famosa por suas confecções e lojas de roupas. Conta, portanto, com um afluxo de turistas considerável e com um mercado de terras bastante oneroso.

No estudo houve uma pormenorizada indicação das áreas de risco, bem como o oferecimento de várias categorias de intervenção, com hierarquização de áreas para priorização.

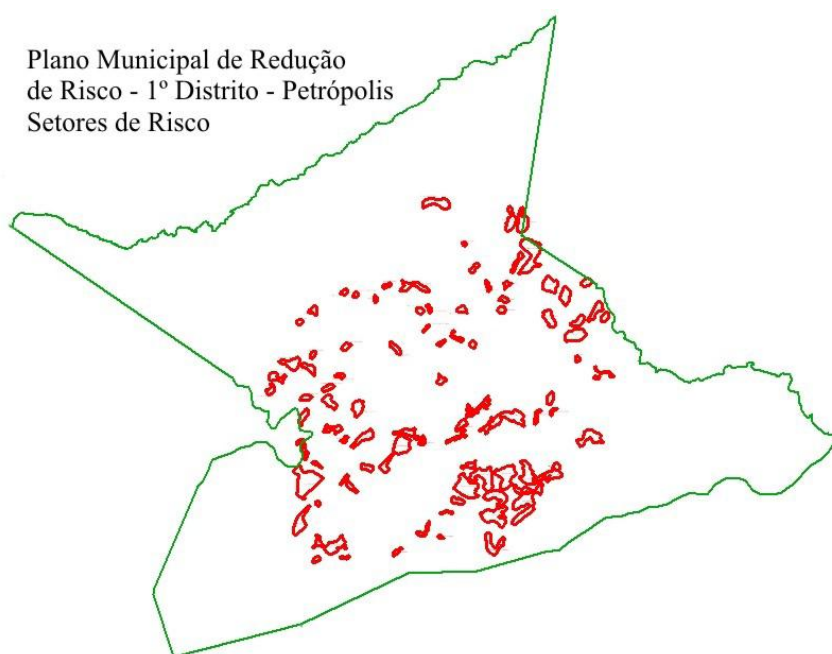
Os problemas mais graves decorrentes da ocupação são os escorregamentos de encostas. Na primeira parte do trabalho mencionado (vide nota), surge o seguinte mapa de suscetibilidade a escorregamentos no 1º Distrito da cidade:



Fonte: THEOPRATIQUE, 2007 (sic).

Pelo mapa se verifica cabalmente que a maioria das terras da região do 1º Distrito é suscetível a escorregamentos de grau médio (maior parte) a muito alto. Tais ocorrências foram sempre experimentadas na região serrana, devido à sua topografia, como já mencionado. Com a ocupação das encostas, bem como de margens de rios, porém, os escorregamentos se tornam mais frequentes e a vitimização bem maior. São locais que, numa abordagem que se prenda estritamente a conceitos de engenharia e arquitetura, mormente quanto à qualidade do solo para construção, nunca deveriam ter sido ocupados. Mas o são, por cidades inteiras.

Com relação a setores de risco na cidade, o estudo os identifica da seguinte forma:



Fonte: THEOPRATIQUE, 2007.

O estudo acaba identificando mais de 15.000 residências em áreas de risco. Isto implica, utilizando-se uma média bastante conservadora de quatro habitantes por unidade habitacional, em pelo menos 60.000 pessoas.

O custo das ações estimado no estudo, em números de 2007, é de R\$ 316.319.409,90 (trezentos e dezesseis milhões, trezentos e dezenove mil, quatrocentos e nove reais e noventa centavos), que também inclui, além do custo com as remoções das pessoas de casas que devem ser demolidas, melhorias habitacionais, infraestruturas de drenagem e contenção – incluindo linhas de drenagem -, urbanização, reflorestamento e saneamento básico.

Na cidade de Petrópolis, porém, não houve vítimas no 1º Distrito em decorrência das chuvas de 11 e 12 de janeiro de 2011. A vitimização ocorreu em outra localidade.

O Vale do Cuiabá, onde houve vítimas fatais, como já mencionado, fica no 3º distrito de Petrópolis (Itaipava). Não há mapeamento das áreas de risco para áreas além do 1º Distrito, mas surge a reflexão de que se as características pluviométricas que se abateram sobre as áreas afetadas tivessem se concentrado no 1º Distrito da cidade as proporções da catástrofe talvez alcançassem patamares muito maiores.

Petrópolis tem, assim, áreas de risco mapeadas em seu 1º Distrito que impõem mais de 300 milhões em investimentos, em valores de 2007, se houvesse aplicação estrita do estudo mencionado, de onde tais valores foram extraídos. Além disso, experimentou, principalmente no 3º distrito (Itaipava), prejuízos que ainda tentam ser contabilizados (estimados, segundo fonte local, na ordem de 22 milhões de reais⁹⁰).

Tais características do município certamente influenciarão qualquer política pública de reassentamento de populações desabrigadas e também a oferta de habitação popular para aqueles que nela procuram realizar a aquisição de um imóvel próprio.

A presidente Dilma Rousseff, em pronunciamento em rede nacional, inclusive, criou situação nova para o PMCMV, anunciando que seriam doadas oito mil moradias para os desabrigados pelas chuvas da região serrana (sendo duas mil por iniciativa privada e seis mil por iniciativa governamental dos três entes federativos, União, estado e municípios atingidos), ou seja, os favorecidos, que seriam realocados em imóveis com estruturação na faixa de zero a três salários mínimos, não teriam sequer que arcar com o valor das prestações após o aporte de subsídios para a referida faixa, sendo uma doação pura e simples. Voltar-se-á ao tema mais adiante.

4.2.2.2. O PMCMV no município

Pode-se oferecer como marco inicial da história do PMCMV na cidade uma reunião organizada pelo ex-secretário de Habitação João Orban, com a presença do prefeito Paulo Mustrangi, representantes da CEF e do governo federal, em 8/7/2009, na qual compareceram cerca de 80 pessoas – basicamente, representantes da classe empresarial - e onde foram apresentados números relativos ao déficit habitacional na cidade⁹¹ e os objetivos de redução de 30% do mesmo em quatro anos, sendo projetada a construção de 2.130 unidades habitacionais, com capacidade para acomodar 10 mil pessoas.

⁹⁰ Fonte: jornal *Tribuna de Petrópolis*, edição de 30/1/2011, página 4.

⁹¹ Com dados de 2000, da Fundação João Pinheiro (FJP), somando 7.101 famílias, número este fornecido em http://www.netpetropolis.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=3637 (acesso em 12/1/2011).

Para haver tal reunião, porém, houve a necessidade do protagonismo do ex-secretário de Habitação. Lembrando o desenho do programa, que prevê atuação conjunta de entes federativos, verifica-se que se não houver um empenho considerável dos agentes públicos municipais para a implementação do programa em seus respectivos municípios, em contato com representantes federais, notadamente da área técnica, a situação se torna complicada.

Adianta-se que a atuação dos gestores municipais no programa tem um destaque considerável, por outro lado, pois, em última análise, o município é o gestor do território onde efetivamente serão realizadas as construções, ou seja, é a ponta da execução, o ente federativo mais capaz de dizer “quando”, “onde”, “como” e “por quê”. A escolha de local, por exemplo, é de enorme importância logística, e só o município poderá dizer, dentro de uma lógica de construir cidade, na direção de um ambiente urbano mais acessível e habitável, onde em seu território se deve intervir para alocar populações. Esta é uma generalidade quanto ao programa que se aplica a todos os municípios estudados.

O ex-secretário João Orban assumiu a Secretaria de Habitação de Petrópolis em 1º de janeiro de 2009. Logo após seria lançado o PMCMV, em 25 de março do mesmo ano. Como ele lembrou na entrevista fornecida, grande parte das cidades sequer tinha uma Secretaria de Habitação atuante e/ou exclusiva. Segundo ele, com exceção das capitais como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, tais órgãos serviam mais para “composição política”, eram secretarias “esvaziadas”, verdadeiras pastas-fantoches⁹², conferidas mais para dar “status” ou um “cala-boca” a opositoristas do governo do que atuação efetiva.

Porém, com um programa com atrativos empresariais e políticos como o PMCMV, essa história mudaria. Os secretários da pasta, agora, tinham que começar a planejar a adequação dos municípios aos ditames do cabedal legislativo pertinente ao programa, incluindo aí a formação de um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), à semelhança do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), atendendo ao SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), com prazo até dezembro de 2010.

Em resumo, segundo suas próprias palavras:

Então, criado o sistema, qual movimento que eu percebo nas prefeituras? As prefeituras tentando se habilitar, aguardando a abertura dos editais que o Ministério das Cidades abre de tempos em tempos oferecendo recursos para habitação – são os famosos editais do Ministério das Cidades, os editais do FNHIS. Aí, como eu logo no começo da minha gestão, em janeiro/fevereiro, já tinha entendido esse mecanismo, o que procurei fazer? Atender às exigências federais, essas regras de criar o fundo, criar o conselho, criar isso, criar aquilo,

⁹² Segundo o ex-secretário, no exemplo que forneceu na entrevista, em Niterói, cidade de porte médio, ex-capital do Estado do Rio de Janeiro, o secretário de Habitação, antes do PMCMV, sequer tinha gabinete.

para que, quando abrissem os editais, nós pudéssemos pleitear recursos para implantação do plano.

Para o ex-secretário, a ordem era se mexer. Aproveitando a pesquisa do déficit habitacional encomendada à Fundação João Pinheiro (2000), que incluiu Petrópolis⁹³, conseguiu identificar os dados que o interessavam. Organizou um encontro entre o governo e “todo o segmento da construção civil”, segundo suas próprias palavras. Trata-se da reunião antes mencionada. Demais disso, aproximou o poder público municipal da Caixa Econômica Federal (CEF).⁹⁴

O ex-secretário percebeu que sem o empresariado e uma proximidade do município com o agente financeiro seria impossível realizar qualquer empreendimento. Segundo sua opinião, o município tem “um papel de fomento”, ou seja, menos ação e mais promoção. Como agente público, interessou-se por detalhes tais como saber a diferença entre habitação popular e habitação de interesse social⁹⁵. Porém, deixa de mencionar uma importante ação do município para a realização do programa, principalmente para a faixa de zero a três salários mínimos: a iniciativa para doação de terrenos pelo município (ou estado) como contrapartida (Lei 11.977/09, art. 3º, § 1º, inciso I), a desoneração tributária (inciso II) e a retenção das áreas urbanas em ociosidade (inciso III), que seriam instrumentos valiosos para definir o local onde os empreendimentos serão realizados e o consequente controle da malha urbana, fato este que não coloca o município numa posição de “menos ação e mais promoção”, pelo contrário, acaba tornando-o um protagonista de peso para que o programa aconteça para essa faixa de renda.

⁹³ Segundo a Fundação João Pinheiro, no estudo mencionado, quanto à categoria de inadequação dos domicílios urbanos, Petrópolis contava com uma inadequação fundiária absoluta de 5.315 unidades habitacionais, representando 6,63% dos domicílios urbanos. Em domicílios com adensamento excessivo, o número absoluto chegava em 4.820 unidades, representando 6,01%. Domicílios sem banheiro chegavam a 1.371, representando 1,71%. Finalmente, em carência de infraestrutura urbana, chegou-se ao número absoluto de 43.952 unidades, representando 54,83% dos domicílios urbanos. Em aglomerados subnormais, nas mesmas categorias, os números são 10, representando 4,59%, quanto à inadequação fundiária; 53, representando 24,31%, quanto ao adensamento excessivo; 19, representando 8,72%, quanto a domicílios sem banheiro; e 218 (número referente a todos os examinados, incluindo aqueles antes mencionados) carentes de infraestrutura urbana, representando 100%. Mencionando apenas a categoria de inadequação de domicílios urbanos quanto à carência de infraestrutura urbana por faixas de renda, o estudo apurou 14.555 domicílios para a faixa de zero a três salários mínimos, representando 33,12% do total; de três a cinco salários, 9.555, representando 21,74%; mais de cinco, 19.842, representando 45,14%. Fonte: Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil*, op. cit.

⁹⁴ Relação que não existia no governo anterior (do ex-prefeito Rubens Bomtempo), que preferia se valer de outros bancos, segundo informou o entrevistado, notadamente o Banco do Brasil.

⁹⁵ Encontrando com Nabil Bonduki - que, junto com Rachel Rolnik, em sua opinião, são os “mentores teóricos” do programa -, autor de várias obras sobre habitação e urbanismo, perguntou-lhe a diferença. Bonduki lhe explicara que habitação de interesse social é toda aquela que é subsidiada (querendo dizer que há uma contrapartida qualquer do beneficiário). Habitação popular é simplesmente doada. O PMCMV seria, assim, puramente habitação de interesse social, com essa natureza mesmo para a faixa menor. Mantida essa nota técnica, isto se torna paradoxal pela decisão da atual presidente em incluir no programa, sem nenhuma contrapartida, os desabrigados pelas chuvas da região serrana, tema a que se voltará mais adiante, repise-se.

Embora filiado ao PT (Partido dos Trabalhadores), o que poderia ter um efeito periférico para melhor acesso a informações e contatos – fato explicitamente admitido por ele -, percebe-se que se não houvesse um efetivo empenho de sua parte – e da parte de qualquer secretário que exerça a pasta -, essa estruturação inicial teria se atrasado bastante ou mesmo não teria acontecido. Assim, o desenho institucional do programa possibilita o acesso a seu mecanismo, independente de alinhamento político-partidário, desde que os agentes do município entendam seu funcionamento e aceitem a coordenação federativa da União.

O resultado de sua atuação, segundo registra, logo se fez sentir na tentativa de se “gericar”⁹⁶ na CEF de várias empresas, aproximando-as – e ao município – desse agente financeiro. Para quem não tinha contratos com a CEF, certamente, era uma situação bastante atraente, conquanto note que o órgão examina com rigidez a idoneidade das empresas com quem contrata.

João Orban exonerou-se da Secretaria de Habitação de Petrópolis em 2010. Nota-se, pelo contato feito, que vê o programa de forma muito positiva, podendo, efetivamente, diminuir ou mesmo resolver o denominado déficit habitacional brasileiro. Em Petrópolis seria possível a implementação para a faixa de zero a três, é o que deflui de sua entrevista. Não é difícil adivinhar, por suas opiniões, que vê o programa como algo viável de ser aplicado de forma unitária no município, ou seja, para todas as faixas de renda, já que bastaria o cuidado técnico específico ao empreendedor para lucrar com qualquer faixa, mesmo a mais baixa: “depende do empreendedor ter engenharia, expertise e engenharia para construir uma casa em que a casa custa trinta ele ganha doze, sobram doze mil pra ele, ou dez.” Aqui, mais uma vez, o entrevistado, porém, não aborda a possibilidade de acontecer doação pelo município de terreno para essa faixa, fator importante para que aconteça o empreendimento.

A situação não se mostra tão simples assim no município. Há determinados requisitos para que um empreendimento nessa faixa de renda se efetive, mas, o que se pode destacar

⁹⁶ Neologismo formado com referência à sigla GERIC, que significa “Gerência de Risco de Crédito”. Trata-se de sistema da CEF que avalia a curva de risco para concessão de crédito ou pagamento às empresas, bastante complexo. Somente quanto à apresentação de documentos há necessidade de entrega da documentação de constituição societária, bem como vários demonstrativos financeiros, diferenciando indústrias e empresas da construção civil. São 12 orientações formais gerais para a apresentação desses documentos, com o alerta de que, em se tratando de conglomerado empresarial, podem ser exigidas as documentações das outras empresas e mais documentos para análise das pessoas dos sócios, dentre outras mais específicas, com seis modelos de formulários a serem utilizados para: 1) composição societária (sendo este dividido em três, uma parte para os sócios pessoas físicas, outra para os sócios pessoas jurídicas e outra para os dirigentes); 2) participações ou interligações societárias ou declaração de inexistência; 3) quadro de dívidas; 4) demonstrativo de empreendimentos em carteira; 5) ficha de informações complementares (construtora proponente, empreendimento, endereço, etc.); e 6) demonstrativo de contratos de prestações de serviços.

Fonte: <<http://www.sindusconsp.com.br/secoes.asp?categ=5&subcateg=178&goframe=HabitacaoPopular>> (acesso em 13/2/2011).

para os parâmetros deste trabalho é aquele de suma importância para que qualquer empreendimento aconteça: quanto custa construir em determinado local? Este é um ponto nevrálgico do PMCMV, já que as unidades habitacionais têm um preço ideal para cada faixa de renda, mormente para a faixa de zero a três salários mínimos, e terrenos onerosos podem inviabilizar o empreendimento.

Adianta-se, também, que já há certa predileção do empresariado por faixas de renda acima desta, pois a possibilidade de lucro é maior, já que a faixa de zero a três demanda construções de porte considerável para haver uma margem de lucro interessante - e parece ser essa a tendência no Município do Rio de Janeiro para a estrutura dos empreendimentos nessa faixa, como se verá adiante. Recentemente, inclusive, o CODEFAT (Conselho Curador do FGTS) aprovou medida que elevou de 130 mil para 170 mil reais o teto por unidade para enquadramento no programa, medida muito elogiada por empresários do setor e por compradores que podem ser situados em faixas mais favorecidas da denominada “nova classe média”, devido à possibilidade de mais empreendimentos e construção de imóveis mais atraentes em termos de área, localização e infraestrutura. Entretanto, o déficit habitacional brasileiro projetado, segundo fontes utilizadas pelo próprio governo federal para desenvolvimento do programa e estabelecimento de suas prioridades (a Fundação João Pinheiro), encontra um percentual bem maior exatamente na faixa de zero a três, como se vem mencionando ao longo deste trabalho.

Para melhor entender como essas variáveis se apresentam na cidade de Petrópolis, tornou-se primordial entrevistar representante da parte técnica relativa à formação dos contratos (CEF) e da que executa o empreendimento (construtora). Passa-se, agora, a oferecer os dados dessas entrevistas.

Petrônio Policiano Garcia, gerente-geral da CEF - Agência Imperador, em Petrópolis, participou da reunião realizada pelo ex-secretário de Habitação João Orban acima mencionada. Surpreendeu-se, na época, pelo número significativo de representantes da classe empresarial (em torno de 80, como mencionado acima, o que para a cidade é realmente um número expressivo) e pelo interesse demonstrado.

Segundo ele, o receio do empresariado era que o tempo para aprovação de projetos (principalmente pela prefeitura, através de seus órgãos próprios) fosse muito longo, o que teria sido ultrapassado pela medida anunciada pelo prefeito de que projetos relativos ao programa teriam tramitação prioritária. Algumas construtoras começaram a se cadastrar, sendo certo que na época da entrevista (primeiro semestre de 2010) havia uma em fase de

certificação e outra praticamente certificada, a Solidum, de quem se entrevistou um dos sócios e da qual se falará mais adiante. Algumas seriam empresas locais.

Diferentemente do ex-secretário de Habitação João Orban, que não via óbice ao estabelecimento do programa em todas as faixas de renda em Petrópolis, mesmo no 1º Distrito da cidade, o gerente-geral da CEF Petrônio Policiano Garcia, já no início do programa, opinava ser inviável a qualquer das faixas vir a ter empreendimentos no 1º Distrito quanto a áreas valorizadas próximas ao centro.

O porquê dessa opinião se centrou basicamente na realidade do mercado de terras de Petrópolis, com terrenos que sejam topograficamente atraentes cada vez mais raros e onerosos no 1º Distrito, bem como em uma variável que passa despercebida em um primeiro momento: a remuneração na construção civil não é uniforme, havendo locais em que o trabalhador ganha mais do que em outros, o que agrega despesas para o empresariado que têm que ser computadas no preço final do imóvel. É interessante destacar o trecho abaixo, transcrito da entrevista, para melhor situar a opinião do entrevistado:

O pessoal está saindo mais para os outros distritos, por conta da topografia, é a região, Itaipava, Correias, aquela região que o pessoal está aproveitando mais. Eu visitei muitos terrenos com o João Orban⁹⁷, sabe? E, assim, visitei no sentido de prospecção e até dele oferecer para o empresariado. Entendeu? Trouxe, inclusive, um empresário de Três Rios que ele faz isso lá em Três Rios, num bairro lá, projetos de apartamentos em prédios de cinco andares. Esses apartamentos (na) faixa de hoje, devem estar em torno de quarenta mil reais, por aí. E ele consegue viabilizar economicamente o empreendimento. Quer dizer, é um empresário que ganha dinheiro com isso. Agora, a realidade, pelo que me disseram de Três Rios, e a realidade de Petrópolis, são bem diferentes. Primeiro que aqui o trabalhador na construção civil é melhor remunerado. Então, já onera um pouco na construção. Segundo, a topografia de Três Rios já favorece. Tem uma oferta maior de terrenos e um preço mais baixo. Aqui em Petrópolis, por não ter uma oferta maior, consequentemente, o preço do terreno é mais caro.

O gerente-geral da CEF, portanto, via mais possibilidade de empreendimentos Minha Casa, Minha Vida nas franjas da cidade, em distritos afastados de um centro populoso e com terrenos caros. Somente fora das áreas gentrificadas do centro haveria possibilidade de lucro ao empresariado. Informou, entretanto, que, ainda em uma fase inicial do programa, houve inscrição de interessados na agência da CEF - onde é gerente -, principalmente para a faixa de zero a três salários mínimos. Após, o cadastro foi passado para a prefeitura. Quando da entrevista (junho de 2010), havia pelo menos 3.000 famílias nessa faixa cadastradas como interessadas para a aquisição de unidades.

É uma realidade local efetiva a onerosidade dos terrenos do 1º Distrito, convém aduzir. Porém, houve quem tentasse ultrapassar essa dificuldade. É o que deflui da entrevista de

⁹⁷ Cujas entrevistas se abordou antes.

Osmar Musse Félix, sócio da Construtora Solidum, que, na verdade, é a única construtora que “tentava” (para utilizar palavra do próprio entrevistado) fazer os também únicos empreendimentos Minha Casa, Minha Vida na cidade de Petrópolis até o início do ano de 2011.

O contato com Osmar Musse Félix se deu após as chuvas de 11 e 12 de janeiro de 2011, mencionadas antes, na sede do escritório da construtora na cidade. Não se trata de uma empresa local. A construtora tem sede em São Paulo e atua muito mais na cidade do Rio de Janeiro. Porém, mantém um escritório na cidade e atua em empreendimentos locais também fora do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O empreendedor disse que o que atraiu a empresa para o programa não teria sido simplesmente uma atratividade de lucro, mas a oportunidade de diversificar sua atividade. Segundo suas palavras:

Nós trabalhamos com o ramo de construção civil já há bastante tempo. E nós tínhamos ideia de entrar no ramo de incorporação. E o grande atrativo do PMCMV para a gente foi a facilidade de comercialização dos imóveis, já que você tem juros baixos, subsídios para algumas parcelas das pessoas. E existiria, pelo programa original, uma flexibilização dos municípios em relação ao programa, ou seja, terrenos em que você tivesse talvez condições de botar mais um andar, botar um apartamento um pouco mais adensado, entendeu? Então, isso nos atraiu, basicamente foi isso.

Assim, a única empresa que pretendia fazer empreendimentos do programa na cidade não era uma incorporadora. Teve que se tornar uma. E mesmo após cumprir várias exigências, não havia nenhum tijolo assentado em nenhum local. Isto é justificado pelo entrevistado:

Nós não conseguimos fazer até agora não porque, primeiro, há uma demora muito grande da prefeitura em aprovar os projetos, porque a prefeitura não tinha formado ainda uma equipe com o objetivo dessa aprovação. E essa equipe foi sendo formada na medida em que a coisa ia acontecendo. Nós também não tínhamos uma equipe treinada em incorporação, que as equipes foram formadas praticamente juntas, quer dizer, a Solidum desenvolveu o primeiro projeto, levando à prefeitura, aí foram vindo várias exigências. E cada exigência que era feita, só depois que terminava essa é que vinha a seguinte. Então, quer dizer, você não tinha as coisas andando em paralelo, você tinha as coisas andando em seriado.

A medida mencionada pelo gerente-geral da CEF na entrevista anterior, de que haveria uma tramitação mais rápida na burocracia do município para aprovação de projetos Minha Casa, Minha Vida, esbarrou, certamente, na novidade do programa e na necessidade de um aprendizado mútuo inter-relacional entre os envolvidos, traduzindo-se nessa demora, o que pode ser considerado normal para a natureza da situação. Não se tem notícia até o fechamento deste trabalho, porém, da concretização de qualquer medida legislativa ou

burocrática para a agilização do programa por parte do município, guardadas as ressalvas feitas no início do parágrafo.

A CEF também não escapa da crítica do entrevistado, conquanto ele atribua ao município a maior parcela de culpa pela demora:

Então, as empresas que não têm o hábito de trabalhar com a CEF, até elas se prepararem para isso, o sistema é muito complicado, entende? O sistema de se cadastrar no Geric, vulgarmente conhecido como “gericar”, ele é difícil demais. (...) você tem que ter uma série de documentações preenchidas com cadastro. Então, sua equipe não é treinada, tem que aprender como é que faz, treinar a equipe. Então, isso é muito demorado, e, realmente, como a incorporação para a gente era nova – a gente nem tinha departamento de incorporação, foi criado a partir do momento em que a gente quis fazer o Programa Minha Casa, Minha Vida -, nós tivemos todo o tempo da criação do departamento, da aprovação da prefeitura – que também não tinha essa tecnologia ainda -, e, depois, ainda com a CEF pra fazer. E nós ainda tivemos um agravante: quando nós conseguimos aprovar nosso primeiro projeto, descobrimos que ele não era mais economicamente viável. Então, mudamos o projeto para um projeto melhor e mais barato – porque o primeiro projeto não tinha sido feito com esse intuito assim de arquitetura. Nessa transformação, perdemos mais um prazo ainda.

A Geric é, realmente, complexa em termos de exigências, conforme já abordado em nota anteriormente. Mas, mesmo com todos esses percalços da burocracia federal, repise-se, o maior entrave para o entrevistado era a burocracia municipal. E não só a burocracia, mas também determinadas decisões de gestão e legislação urbanística local.

Para o empreendedor, as prefeituras não devem pedir por água, coleta de lixo e demais serviços. Devem determinar. Segundo suas palavras:

Em todos os municípios a prefeitura MANDA⁹⁸ botar água, MANDA botar luz, MANDA coletar lixo. Em Petrópolis, pergunta se pode botar luz, pergunta se pode botar água... Então, se você tiver com um projeto para fazer mil apartamentos num lugar plano, com total segurança e tal, mas se a Águas do Imperador⁹⁹ falar que não consegue botar água lá, o projeto não existe! (...) Em vez de obrigar a Águas do Imperador a dar um jeito de atender, simplesmente o projeto é cancelado porque a Águas do Imperador diz que não consegue atender de água lá, ou a Ampla não consegue de energia, ou a Comdep¹⁰⁰ não consegue coletar lixo. Então, como existe, por exemplo, aqui em Queimados, onde a Odebrecht está fazendo aquele bairro novo¹⁰¹, que é um bairro totalmente novo, e a prefeitura (de Queimados) tá levando água, tá levando esgoto, tá levando luz, tá levando... Em Petrópolis não poderia haver um projeto daqueles porque a prefeitura... A Águas do Imperador, por exemplo, se ela disser que não pode atender de água não existe projeto. (...) Eu, se fosse prefeito, ia baixar uma lei dizendo o seguinte: que o Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir do momento que fosse implementado, as concessionárias de serviço público na cidade

⁹⁸ Colocou-se em caixa alta a expressão para graficamente se tentar demonstrar a ênfase que o entrevistado deu a ela, somente possível de verificar pela gravação, significando obviamente uma crítica à Prefeitura de Petrópolis e seu sistema de requisição às concessionárias, em vez de, segundo sua opinião, determinar pura e simplesmente os serviços.

⁹⁹ Concessionária de água e esgoto da cidade, faz parte do grupo “Águas do Brasil”.

Vide: <<http://webintra.aguasbr.com.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=142>> (acesso em 10/1/2011).

¹⁰⁰ Sigla utilizada pela empresa municipal para recolhimento de lixo, cuja denominação é Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis. Vide: <<http://www.comdep.com.br/site/index.html>> (acesso em 10/1/2011).

¹⁰¹ Refere-se a 1.500 apartamentos - com construção, na prática, de um bairro novo - em Queimados, Baixada Fluminense, pela construtora referida, que atua nesse tipo de construção com a denominação, também, de Bairro Novo como razão social (vide <http://www.bairronovo.com/>). Outrossim, a referida companhia anunciava a construção, sob essa última denominação, de 656 unidades habitacionais no Morro do Alemão (Rio de Janeiro), na faixa de zero a três salários mínimos. Vide: <<http://www.bairronovo.com/sobre-o-bairro-novo/linha-de-negocios/projetos-de-demanda-garantida.aspx>> (acesso em 13/2/2011).

vão ser obrigadas a dar o suporte de fornecimento dos bens necessários. Aqui, não: a gente vai na Comdep e pergunta: você consegue coletar lixo lá? Não, pode fazer que eu consigo coletar lixo. Eu vou na Águas do Imperador e a mesma coisa. E demora pra caramba para dar uma declaração que consegue atender!

O entrevistado adiantou que, visitando outro município (Areal, um dos vários municípios que faz divisa com Petrópolis) o prefeito lhe disse que aprovaria seu projeto “em meia hora”. Deve-se levar em consideração, entretanto, que a opinião do entrevistado se prende a uma óptica empresarial, onde deve prevalecer a desburocratização, levando a maior rapidez para que o empreendimento aconteça e o lucro chegue mais rápido. Em contato com a Secretaria de Obras do município, esta informou que os projetos não têm um tempo determinado, dependem de características próprias quanto ao que podem demandar de tempo para aprovação. Porém, não é impossível que determinadas empresas busquem outros municípios para desenvolver projetos que não conseguem realizar naqueles onde inicialmente se localizaram - à semelhança de qualquer empresa que receba incentivos fiscais e acaba decidindo transferir sua atividade, incluindo aí suas vagas de empregos - se houver uma agilidade burocrática maior para os empreendimentos. De qualquer forma, para a realização de empreendimentos do PMCMV, a infraestrutura de água e esgoto, luz, etc. deve ser preexistente ou instalada. Do contrário, não há como realizar o empreendimento.

Determinadas características da região serrana, bem como a legislação local, como já mencionado, também, segundo o entrevistado, limitam bastante a margem de lucro do empreendimento, por vezes tornando-o inviável:

Petrópolis, como é uma cidade serrana, é complicado. Então, o terreno é caro, a preparação do terreno é cara, o sistema para construção é burocrático; a Prefeitura de Petrópolis, por exemplo – a Prefeitura de São Paulo aceita que você faça um apartamento com um quarto de sete metros quadrados. A prefeitura de Petrópolis, o mínimo, mesmo popular, é nove, entendeu? (...) Se eu for fazer um Programa Minha Casa, Minha Vida em São Paulo, hoje, que eu vou vender por 130 mil reais, vou conseguir fazer com um quarto de sete metros quadrados. Em Petrópolis, que só vende por cem, o quarto mínimo é de nove metros quadrados. Alguns municípios aceitam uma vaga para cada três apartamentos. Petrópolis é uma vaga demarcada para cada apartamento. Num programa desses nem todo mundo tem carro, entende? Mas é obrigado você ter uma vaga. Então, tudo isso vai te inviabilizando vários locais, vários terrenos, várias possibilidades.

A construtora, em janeiro de 2011, pretendia realizar sete empreendimentos dentro do programa na cidade. Paradoxalmente, a maioria é no 1º Distrito. Será, então, que houve um pessimismo exagerado do gerente-geral da CEF no sentido de ver inviabilizados quaisquer empreendimentos junto ao centro? Não se trata disso. A natureza do 1º Distrito da cidade não é uma no sentido de valor das terras. Aquelas que são valorizadas são as mais próximas do que se denomina “centro histórico”, ou seja, o núcleo original da cidade, e adjacências. No

1º Distrito se encontram vários bairros e localidades onde o preço da terra é mais baixo do que nesse núcleo original. Entretanto, ficam praticamente todos dentro daquela faixa de risco mencionada no mapa oferecido no estudo da empresa Theopratique, anteriormente mencionado, bem como demandam transporte público ou automóvel para acesso às áreas mais centrais.

O empreendedor, portanto, aproveitando-se dessas diferenças, aponta pelo menos quatro empreendimentos em área do 1º Distrito e três no 3º Distrito (Itaipava). Para mencionar apenas os do 1º Distrito, são dois no bairro do Bingen (que é um bairro bastante extenso), um em um bairro chamado Roseiral e outro na localidade denominada Independência (em local baixo, denominado Quarteirão Italiano).

Conquanto sejam no 1º Distrito, não são próximos ao que se pode denominar “verdadeiro centro” da cidade. Da mesma forma que o gerente-geral da CEF, o empresário é da opinião de ser praticamente impossível qualquer empreendimento nas terras mais valorizadas do centro, longe de áreas de risco e com maior acessibilidade.

Um aspecto que vale ser ressaltado sobre a atuação da única construtora na cidade que pretendia se dedicar ao programa é que seus empreendimentos não são para a faixa de zero a três salários mínimos. A faixa explorada pela construtora é a de três a seis, encaixando-se no perfil ligado à denominada “nova classe média”, em todos os empreendimentos mencionados na entrevista, do tipo apartamento. E embora sejam para a faixa de três a seis, pelo preço de 100 mil reais, pelo qual se pretende vender as unidades, informou o entrevistado que a metragem é pouco superior a quarenta metros quadrados, com um custo de R\$ 1.500,00 por metro quadrado construído, somado ao relativo ao terreno, despesas de caixa, bancárias, de avaliação, etc., incluída a margem de lucro.

A decisão de não construir para a faixa de zero a três passa, é certo, pela variável do preço (unidades mais caras, mais possibilidade de lucro com menos unidades construídas). Porém, passa também por outra variável, que já surgiu em outras afirmações do entrevistado ao longo desta parte, qual seja, a interferência do poder público municipal:

É que o de zero a três é muito jogo político e a gente não mexe com política, entendeu? (...) O zero a três depende de muita interferência das prefeituras. (...) A prefeitura normalmente licita a obra, a prefeitura é que determina quem vai comprar, quem vai receber o apartamento. (...) Aí, seria uma coisa pública. E não é isso que nós queremos. Nós queremos fazer uma coisa privada para desenvolver o sistema da incorporação mesmo. (...) A faixa de zero a três, também ela é mais barata, entendeu? Então, para você conseguir vender um apartamento naquele preço que está lá, tem que ter terreno fornecido pelo órgão público, você tem que ter água abastecida pelo órgão público, você tem que ter energia elétrica fornecida pelo órgão público. Você tem que ter várias coisas. Não pode ter uma vaga para cada apartamento, igual a legislação de Petrópolis exige. Então, nós não conseguimos viabilizar o zero a três. Por isso nós partimos para o de três a seis, porque aí nós conseguimos viabilizar 100% com

interferência nossa, sem interferência de mais ninguém. (...) Até para viabilizar o de três a seis é complicado. Tem que ter um projeto muito bom, uma técnica construtiva muito boa, você tem que ter terrenos comprados num preço bom, você tem que ter departamento de projetos teu, você tem que ter vários parceiros com você, que são empresas que vão participar com você, para você conseguir viabilizar.

Com as chuvas e suas consequências, mas ainda antes do anúncio da presidente Dilma Rousseff de que incluiria no programa os desabrigados sem custo, perguntou-se ao entrevistado se aquele cenário poderia favorecer a uma mudança de paradigma na cidade para que houvesse empreendimentos para a classe de zero a três em algum ponto do território do município. O empreendedor não tinha uma opinião muito otimista quanto ao cenário:

Vou te falar: eu sou um cara muito descrente. Sou muito descrente. Então, a minha opinião é que vai ter um clamor popular agora, mas quando se chegar em abril, maio, as coisas vão voltar, vão caminhar exatamente na mesma velocidade que caminhavam antes, com as mesmas dificuldades. Eu não acredito que vá... Eu acredito que vai ter agora, enquanto essa coisa estiver na mídia e tal, igual ao morro do Bumba, em Niterói. (...) As cidades vão ficar cada uma com os seus problemas. Vai haver uma verba federal, vão fazer uns muros de contenção, fazer algumas coisas, vão ter umas obras de emergência, mas, vai ser uma operação assim, talvez, com um por cento da necessidade que tiver, não mais do que isso. (...) Nós já tivemos grandes problemas de chuva em Petrópolis. A gente sabe que Petrópolis é uma cidade com vários problemas habitacionais, com pessoas morando em morros, com pessoas morando em vales, vários problemas, e isso são problemas de que eu ouço falar há cinquenta anos, pelo menos. Então, quer dizer, nestes dois últimos anos em que nós trabalhamos em cima desse Programa Minha Casa, Minha Vida maciçamente, todas essas tragédias que existiram no passado não foram suficientes para mobilizar uma grama sequer no sentido de facilitar esse programa agora, entendeu? Então, eu vou te falar que eu acho que assim que essa coisa esfriar... Vai ter, logicamente, um interesse e tudo o mais, mas não com a necessidade que a cidade precisa – não só a cidade, o país inteiro precisa, né? Várias cidades se mobilizaram, várias cidades fizeram, vários projetos foram feitos, a gente sabe hoje aí: tem um milhão e três mil contratos assinados de PMCMV pelo Brasil já. E zero em Petrópolis.

Efetivamente, nenhum empreendimento Minha Casa, Minha Vida começou em Petrópolis e nenhum contrato foi assinado até o fechamento deste trabalho. Isto aparentemente mostra uma tendência no sentido de que não é em todos os municípios que o programa tem um impulso como, por exemplo, o experimentado pelo Rio de Janeiro, como se verá adiante, e mesmo em Silva Jardim, guardadas as devidas proporções. Dependendo de suas características geográficas, de seu mercado de terras e mesmo das decisões políticas dos governos locais, qualquer empreendimento, de qualquer faixa, pode simplesmente nunca vir a existir.

O empreendedor, porém, não tem dúvidas em continuar atuando em empreendimentos ligados ao programa, incluindo aqueles relativos à segunda fase, mormente em outros municípios.

Com as chuvas de 11 e 12 de janeiro e os acontecimentos na região serrana e com o mencionado anúncio da presidente Dilma Rousseff de que os desabrigados da região iriam ser inseridos em empreendimentos para a faixa de zero a três salários mínimos sem custo de

nenhuma espécie, tornou-se necessária uma abordagem sobre essa situação. É o que se faz abaixo, já que tal situação pode influenciar especificamente na possibilidade de formação de empreendimentos para a faixa de zero a três salários mínimos na cidade, conquanto a situação seja atípica ao programa, haja vista não haver verdadeiro financiamento a mutuários, mas simples doação.

4.2.2.3. O PMCMV e a doação de unidades: repercussões para o caso de Petrópolis

A presidente Dilma Rousseff, em pronunciamento que contou com a presença de várias autoridades¹⁰², anunciou no dia 27 de janeiro de 2011 que seis mil casas¹⁰³ seriam construídas na região serrana para abrigar aqueles que perderam suas residências na catástrofe e aqueles que tivessem que ser removidos de áreas de risco. Mais duas mil casas, totalizando oito mil, seriam doadas pela iniciativa privada com o mesmo objetivo. Posteriormente, esse número seria diminuído para sete mil unidades, sendo mil de responsabilidade da iniciativa privada. Absolutamente nenhum custo seria suportado pelos desabrigados. Tratar-se-ia de doação da casa, pura e simplesmente, dentro do PMCMV.

A atuação dos governos estadual e municipais dos municípios atingidos viria no sentido de desapropriar áreas e prepará-las com a infraestrutura necessária para que houvesse a construção (que seria feita por construtoras, prendendo-se, portanto, aos moldes originais do programa). As unidades seriam construídas nos limites estabelecidos para a faixa de zero a três.

O que isso significa para o PMCMV, em relação à cidade, de uma forma geral? Será que haveria, finalmente, empreendimentos do programa na cidade para a menor faixa da população? Interessante notar desde já que não se trata de uma medida que possa ser considerada de emergência, já que o tempo médio de construção de tais empreendimentos é de dois anos. Portanto, para “melhorar essa situação”, utilizando palavras da própria presidente no pronunciamento¹⁰⁴, é difícil contar somente com o programa, haja vista a necessidade urgente de quem não tem onde morar e não tem como suprir a própria sobrevivência. Assim, são necessárias outras ações, de verdadeira natureza emergencial ou

¹⁰² Incluindo, além de ministros e secretários, com maciça presença da imprensa, o governador do estado, Sérgio Cabral, o vice-governador Pezão, o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, e prefeitos da região atingida.

¹⁰³ Leia-se “unidades habitacionais”, já que podem ser casas ou apartamentos. Utilizou-se o termo “casas” no texto por ser este o utilizado pela própria presidente Dilma Rousseff ao anunciar a doação de unidades habitacionais utilizando o PMCMV.

¹⁰⁴ Registradas em reportagem de “O Globo”, 2ª edição de 28 de janeiro de 2011, página 17, Caderno Rio.

mesmo mais eficientes para tratar da situação em tempo menor, tais como aluguel social, alocação em prédios públicos, fornecimento de alimentação, vestuário e remédios, etc.

Seria o programa a melhor saída para resolver a situação dos desabrigados, como medida de urgência? Logisticamente, a resposta só pode ser negativa: o tempo de construção e as necessidades ainda posteriores a ela (guarnecimento da moradia com móveis e utensílios, por exemplo), bem como – e mais importante – a sobrevivência agora, neste momento, induzem à resposta de que o programa não é nem de longe comparável, por exemplo, ao Compra Assistida¹⁰⁵ e muito menos ao Aluguel Social¹⁰⁶. Assim, não se trata, nem de longe, de medida emergencial. Esta é uma conclusão que não requer maiores investigações para ser formulada.

Com o lançamento da segunda fase do programa e o advento do Decreto 7.499/11, o § 3º do artigo 8º do referido decreto assim se encontra redigido:

Art. 8º (...)

(...)

§ 3º Nas operações realizadas com os recursos transferidos ao FAR, serão dispensadas as condições de que tratam os incisos I e III do **caput** quando as operações forem vinculadas a intervenções de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas que demandem o reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, na forma de regulamento estabelecido por ato conjunto dos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Negritos do original)

As condições estabelecidas nos incisos I e III do art. 8º são, respectivamente, a exigência da participação financeira dos beneficiários mediante prestação mensal (ou seja, o pagamento de financiamento pela unidade) e cobertura de danos físicos ao imóvel sem necessidade de participação do beneficiário. Esse dispositivo já mostra, em certo nível, a realização do discurso político da presidente, antes mencionado, visando a doação de unidades habitacionais pelo programa àqueles enquadrados nas hipóteses nele mencionadas.

Esses acontecimentos tornaram necessário incluir mais alguns desdobramentos, pois acabam por influenciar a efetiva instalação do programa na cidade, como já mencionado. Para essa investigação, foram utilizados alguns depoimentos de agentes públicos e entrevistas com desabrigados, para melhor fixar a realidade do programa no primeiro semestre de 2011 na cidade, ainda que em previsão de intervenções futuras.

Devido às consequências das chuvas de 11 e 12 de janeiro de 2011, na ALERJ (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro), instalou-se, mediante a resolução

¹⁰⁵ Tal programa, em linhas gerais, fornece ao beneficiário a possibilidade de comprar imóvel já existente, de preço equivalente ao que perdeu.

¹⁰⁶ Este programa fornece soma em dinheiro para o pagamento de aluguel.

09/2011, publicada no Diário Oficial do Legislativo estadual de 9 de fevereiro de 2011, republicada no dia 11 dos mesmos mês e ano, através do requerimento 15/2011, publicado no D.O. em 9 de fevereiro de 2011¹⁰⁷, comissão parlamentar de inquérito (CPI), cuja ementa traduz seu objetivo:

Cria a Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as circunstâncias, os fatos, as possíveis omissões, negligências, imprevidências e averiguar possíveis responsabilidades de agentes políticos, públicos e de terceiros, em face do desastre ocorrido nos Municípios da região serrana do Estado do Rio de Janeiro decorrente das fortes chuvas que causaram inundações e deslizamentos de encostas no período de 11 e 12 de janeiro de 2011. (ALERJ, 2011)

Nessa CPI foram ouvidos, dentre vários outros - em ordem cronológica -, o secretário de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, Rodrigo Neves, na 2ª reunião ordinária (10/3/2011); Vicente de Paula Loureiro, subsecretário de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano da Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro, na 8ª reunião ordinária (28/4/2011); o prefeito de Petrópolis, Paulo Mustrangí, na 9ª reunião ordinária (5/5/2011); e Marilene Ramos, presidente do INEA (Instituto Estadual do Ambiente – RJ), na 10ª reunião ordinária (12/5/2011).

O PMCMV surgiu em questões levantadas na CPI dentro do contexto anunciado pela presidente Dilma Rousseff, ou seja, que o programa seria utilizado para fornecer unidades habitacionais àqueles que as haviam perdido devido às chuvas.

Os depoimentos em relação ao PMCMV dão conta de que seria utilizado o CADUNICO¹⁰⁸, relativo ao Aluguel Social e outros (como Bolsa Família), para um “banco de demanda para o Programa Minha Casa, Minha Vida” - depoimento do secretário Rodrigo Neves, em 10/3/2011. O mesmo depoente afirmara que, só no Município de Petrópolis, havia previsão para 11 mil famílias acessarem o Programa Bolsa Família, havendo 7.000 efetivamente inscritas nele. A pretensão era que ao final de 12 meses a maior parte da

¹⁰⁷ Fonte: <<http://www.alerj.rj.gov.br/comissoes3.htm>> (acesso em 12/4/2011). A CPI contou com os seguintes membros titulares: deputados Luiz Paulo (presidente), Sabino (vice-presidente), Nilton Salomão (relator), Marcus Vinícius, Rogério Cabral, Bernardo Rossi e Clarissa Garotinho (membros); como suplentes, os deputados Comte Bittencourt, Janira Rocha e Robson Leite.

¹⁰⁸ Cadastro Único. Segundo a CEF, “Criado em julho de 2001, o Cadastro Único tem por objetivo retratar a situação socioeconômica da população de todos os municípios brasileiros. Com essa ferramenta, que mapeia e identifica as famílias de baixa renda, o governo espera conhecer suas principais necessidades e, assim, poder subsidiar a formulação e a implantação de serviços sociais que as atendam. A utilização do Cadastro Único pelas três esferas do Governo proporciona maior abrangência dos programas sociais, ajuda a identificar os potenciais beneficiários e evita a sobreposição de programas para uma mesma família. Todo município brasileiro deve incluir as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Cadastro Único.” Fonte: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/distribuicao_servicos_cidadao/cadastramento_unico/index.asp> (acesso em 14/4/2011).

população constante nesse cadastro estivesse inscrita em “programas habitacionais definitivos”. As oito mil casas (pelos números iniciais) seriam entregues à população afetada pelas enchentes (incluindo Petrópolis) e os afetados estariam sendo atendidos pelo Programa Aluguel Social. Na reunião foi lembrada a necessidade de construção das unidades do programa em áreas que não fossem de risco.

No depoimento do subsecretário Vicente de Paula Loureiro (28/4/2011), dava-se conta de que “já havia algum esforço” no sentido de localizar áreas que não fossem de risco para a construção das unidades habitacionais. Porém, registrava-se que a topografia acidentada, “um problema da região”, demandava “fundações profundas”, onerando o custo da moradia e impedindo a aplicação do PMCMV para a construção, já que havia um teto de custo para as unidades (inseridas, convém lembrar, na faixa de zero a três salários mínimos). De 34 áreas selecionadas pelos municípios afetados, 11 foram consideradas passíveis de serem utilizadas para reassentar as famílias desabrigadas.

O prefeito Paulo Mustrangi, em seu depoimento (5/5/2011), dava notícia de que em Petrópolis estavam em “processo de identificação” terrenos “em toda a cidade”. Não tinha havido desapropriação ainda porque era preciso “que o estudo preliminar das condições do terreno, sondagem, enfim, indiquem que aquele terreno é apropriado para assentar as famílias”, segundo suas palavras. Haviam sido, porém, já apontadas algumas áreas, que o prefeito identificou:

Um terreno fica em Benfica, que é para a construção de cerca de 100 unidades. O outro terreno, que a Aeronáutica - nós conseguimos que a Aeronáutica cedesse o terreno para o município, fizesse a cessão desse terreno para o município, que fica na Rua Alberto de Oliveira, na Mosela. E outro terreno... É um terreno no Independência. E nós estamos agora em fase de entendimento também com o proprietário, que é um terreno do antigo Jóquei. Lá vai dar para assentar cerca de 350 famílias, 400 famílias. O terreno lá do Cuiabá, visitado na segunda-feira, de uma fazenda, que fica acima do Tankamana¹⁰⁹, que é um terreno seguro, segundo a visita que foi feita. Tem outro terreno também em Santa Mônica, que também está sendo vistoriado. Nós disponibilizamos cerca de 12 terrenos para que os técnicos pudessem fazer uma visita e nos indicassem, então, os terrenos a serem desapropriados. (ALERJ, 2011)

Também dava notícia de que os governos estadual e federal fariam um “chamamento público único para todas as cidades”:

Então, as prefeituras vão identificar esses terrenos, nós vamos desapropriar esses terrenos e vamos disponibilizar para o governo do estado e o governo federal; e o governo do estado vai fazer um chamamento público único para as sete cidades para que então se inicie a construção das casas. (ALERJ, 2011)

¹⁰⁹ Trata-se da Pousada Tankamana. Vide: <<http://www.pousadatankamana.com.br/>> (acesso em 10/5/2011).

Segundo seu depoimento, no 1º Distrito de Petrópolis, somente, há identificadas 96 áreas de risco, identificação esta feita em um plano para levantamento feito em 2009 pelo município (devendo-se lembrar de levantamento semelhante feito em 2007, mencionado antes, pela empresa Theopratique). Segundo os dados fornecidos por ele, cerca de 5.000 famílias teriam que ser removidas, além das 850 famílias afetadas diretamente pelas enchentes no município. Assim, Petrópolis necessitaria, segundo essas informações, de 5.850 unidades habitacionais apenas para remover pessoas de área de risco, utilizando-se os dados mencionados pelo prefeito.

O prefeito informou que dois projetos foram enviados à CEF para construção de unidades habitacionais pelo programa pelo Município de Petrópolis, os dois com 77 unidades cada, perfazendo 144 unidades habitacionais, atendendo igual número de famílias (ambos para a Posse, 5º Distrito da cidade, o mais distante do centro, também apontado pelo município como área de especial interesse industrial). Antes, como registrado na reunião onde foi ouvido o subsecretário Vicente de Paula Loureiro e lembrado na reunião onde foi ouvido o prefeito de Petrópolis, o subsecretário identificara como viáveis, em Petrópolis, duas áreas localizadas no bairro da Mosela (1º Distrito) e em Itaipava (3º Distrito), a primeira comportando 112 unidades e a segunda 96, perfazendo 208 unidades. Qualquer dos números, porém, não atende sequer a demanda das 850 famílias desabrigadas.

Outrossim, lembrou que o investimento é muito maior do que o município pode suportar. E as dificuldades, além de financeiras, esbarram no problema recorrente da topografia:

Petrópolis é uma cidade que tem uma topografia complicada, tanto é que para que nós, agora, com esse processo de identificar terrenos, temos enormes dificuldades, porque hoje está perto do rio, hoje está no morro; e mais, os terrenos planos que nós temos na cidade são caríssimos, então, se você pega o valor do terreno e divide pelo número de unidades, vai muito acima daquilo que está projetado de investimento para a construção de uma unidade habitacional. (ALERJ, 2011)

No depoimento da presidente do INEA, Marilene Ramos (12/5/2011), esta dá notícia de que, quanto à definição de áreas de risco e possibilidade de remoção, ainda se estava definindo a extensão das áreas – isso além daqueles que efetivamente perderam suas casas, ou seja, a população que efetivamente ainda mora em áreas de risco. Não existiria “um cronograma ainda todo definido, quando é que vai reassentar quem está em cada município”, tentando-se, para “meados de junho, final de junho”, ter-se “um quadro mais claro do que é essa demanda”. Adiantando um valor, porém, a presidente do INEA informou que seriam necessários em torno de 820 milhões de reais para obras de prevenção de catástrofes apenas

nos três municípios mais afetados (Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis)¹¹⁰. Outrossim, o levantamento e possível retirada de habitantes em área de risco definida como beira de rio se prenderia apenas à seção restrita “que o rio precisa para extravasar as cheias ordinárias”, significando dizer a área imediatamente afetada por cheias consideradas “normais” (o que não foi o tipo ocorrido na chuvas de 11 e 12 de janeiro).¹¹¹

Procurando saber melhor como a outra ponta – isto é, os desabrigados – estava recebendo essas informações e qual a ajuda efetiva que lhes estava sendo dada, procedeu-se a visita em um dos locais que recolheram os desabrigados em Petrópolis, que fica na localidade denominada Fazenda Inglesa, às margens da rodovia federal BR-040, tratando-se de um centro de convenções dos Correios (área federal), desativado, que tem como estrutura, nos moldes de um hotel, pequenos apartamentos e outros espaços para acomodar pessoas. Há cozinha coletiva e lavanderia coletiva. As unidades são do tipo quarto de hotel, com um pequeno banheiro, totalizando 12 metros quadrados. Há, também, pessoas alojadas em alojamentos do tipo coletivo, que se utilizam de áreas maiores do local, com banheiro também coletivo, tratando-se daqueles que estão sozinhos, sem familiares. O fornecimento de alimentação e assistência social é feito pelo município.

Nesse local foram entrevistados os Srs. Elenildo Eduardo Corrêa e Octacílio Roberto Bertoldo; também, Sr. e Sra. Luciano Roberto Cammarata. Todos perderam suas casas nas chuvas dos dias 11 e 12 de janeiro, sendo cadastrados como desabrigados. Assim, passíveis de ser incluídos em programas do governo federal como Bolsa Família e Aluguel Social, bem como também incluídos no rol daqueles que receberiam uma unidade habitacional do PMCMV na faixa de zero a três sem o ônus do financiamento.

Todos os depoentes foram socorridos e encaminhados a abrigos provisórios inicialmente e posteriormente enviados ao local onde foram entrevistados. Estavam ali desde o final de janeiro de 2011, sendo que as entrevistas foram conduzidas em 15 de abril de 2011.

¹¹⁰ Segundo informações da presidente do INEA em seu depoimento, em Teresópolis, 260 milhões de reais seriam necessários para intervenções em calhas de rios, formação de parques fluviais – impedindo as construções nas margens dos rios -, substituição de pontes e travessias, demolição e limpeza. Em Petrópolis, 62 milhões de reais seriam necessários para a formação de um parque fluvial na bacia do Rio Santo Antônio (Vale do Cuiabá), bem como 165 milhões de reais para investimentos em prevenção de enchentes no centro da cidade. Em Nova Friburgo, nos parques fluviais e demais intervenções no Rio Bengalas, Córrego Dantas e Rio do Cônego, 206 milhões de reais, acrescidos de mais 125 milhões de reais para construção de dois reservatórios previstos pelo plano diretor de macrodrenagem, a montante (i.e., subindo) dos principais cursos d’água que deságuam no Rio Bengalas. (ALERJ, 2011)

¹¹¹ A prioridade para retirada e indenização, ou enquadramento no PMCMV, seriam para as pessoas tidas como de baixa renda. Segundo as palavras da depoente: “Quando digo que não podemos atuar com relação às pessoas que não cabem no Minha Casa, Minha Vida e no Aluguel Social, de imediato, é porque precisamos ser muito criteriosos quantos aos que têm que sair e os que podem ficar, porque quem tem que sair custa muito caro para o estado tirar. Sem fazer o estudo, sem fazer os levantamentos, sem fazer o trabalho não podemos sair tirando as pessoas, sair indenizando as pessoas, porque custa muito caro.” (ALERJ, 2011)

Nenhum dos entrevistados tinha informações muito detalhadas quanto ao PMCMV, sequer podendo lhes dar as linhas básicas no sentido do que seria, valendo aqui a advertência dada em nota quando do estudo de Silva Jardim, quanto ao aspecto técnico. Porém, ressalve-se, por outro lado, a situação peculiar dos entrevistados, para quem informações mais específicas sobre quando, como e onde poderiam ser incluídos no programa poderiam ser ministradas. A única vez que ouviram falar do programa foi no início da alocação no abrigo definitivo, quando pessoa (“um rapaz”) que não souberam identificar que órgão representava lhes disse que seriam inseridos no programa. Não sabiam identificar que unidade habitacional lhes caberia. Não tinham informações sobre o andamento do programa, sendo que o casal Cammarata chegou a dizer que talvez viessem a saber futuramente por reportagens televisivas.

Um dos entrevistados, o Sr. Elenildo Eduardo Corrêa, segundo afirmou, nada recebia de ajuda monetária (Aluguel Social, Bolsa Família ou qualquer outro), sendo que não sabia como proceder para solicitar essa ajuda. No local, era ele o gerente da cozinha comunitária, nada recebendo de remuneração para esse serviço, segundo informou. Dos demais entrevistados, o Sr. Octacílio Roberto Bertoldo começara a receber numerário do Aluguel Social (no montante de R\$ 500,00) e estava de mudança para uma quitinete que conseguira alugar; e o casal Cammarata aguardava, para o final do mês de abril, a inclusão de seus nomes para recebimento do benefício, com a finalidade de tentarem alugar, também, uma residência. O recebimento das vantagens do Aluguel Social faz com que o benefício de abrigo cesse, sendo que os entrevistados não sabiam dizer quanto tempo poderiam ficar ainda no local (chegando mesmo a pensar que poderiam continuar no local, se necessário, recebendo o numerário).¹¹²

Dos entrevistados, o Sr. Octacílio Roberto Bertoldo informou que houve, na apresentação do local, induzimento a erro para as pessoas que lá ficariam. Foram mostradas unidades tipo quarto de hotel, com armário, bem como prometidas facilidades como geladeira e mesmo micro-ondas. Porém, como estava sozinho, sem familiares, acabou sendo alocado em um espaço coletivo. Segundo suas palavras, estava melhor no local onde primeiro foi socorrido, segundo informou, a igreja do Divino (localizada na região adjacente ao Vale do Cuiabá, onde ele morava), já que lá havia parentes próximos:

¹¹² O Decreto 42.406/10, do Estado do Rio de Janeiro, que institui o Programa Morar Seguro, aplicável à hipótese, dispõe em seu art. 8º que será disponibilizado abrigo ou pagamento até o valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por mês a título de aluguel social, ou seja, uma coisa ou outra. O recebimento do numerário de aluguel implicaria a mudança do beneficiado para uma locação residencial.

Me iludi, porque quando vieram dois ônibus de lá mostrar aqui os abrigos, mostrou os primeiros abrigos aqui, com um apartamentozinho com guarda-roupa, com tudo. Pra mim ficar do jeito que eu tô aqui, que estava aqui – que graças a Deus arrumei um lugar pra morar – é as minhas roupas tudo dentro do saco, jogadas pelo chão lá. E eu “me cresci”, “cresci” não, achei bom, né?, lá tem um guarda-roupa, pra mim botar minha roupa e tudo. Só que se eu soubesse que ia acontecer o que aconteceu, de eu ficar aqui com a minha roupa jogada no chão, eu ficava no Divino até hoje. Até arrumar um lugar pra mim morar.

Também em seu depoimento se tornam visíveis os problemas de uma heterogeneidade de pessoas que não necessariamente mantêm os mesmos valores e comportamentos serem alocadas e obrigadas a conviver em um espaço comunitário, sendo que a situação o afetara muito:

De noite, então, de noite tu nem dorme, uma bagunça danada aí, mulher brigando com mulher. Ontem, mesmo, uma briga com um cara aí, entendeu? Eu me estresso muito, que eu nunca vivi em tumulto assim não. (...) Fiquei muito estressado, fui parar no hospital um dia aí. Meio-dia eu passei mal aí. Sabe que horas a ambulância chegou pra me pegar aqui? Sete horas da noite, eu já tava tomando banho pra dormir aí de novo... Sete horas da noite!

Por isso, dava “graças a Deus por ter arrumado um lugar para morar”, frase que define praticamente a opinião de todos os entrevistados: o local não era uma moradia. Nenhum dos entrevistados o via como tal, querendo todos sair de lá.

O Sr. Octacílio informou que a natureza do alojamento onde estava era de cunho coletivo – sem armários ou outras comodidades –, comportando na época da entrevista seis pessoas, incluindo ele.

Em termos de ajuda efetiva, pelas informações fornecidas pelo casal Cammarata, foi-lhes passado que, por ocasião do Aluguel Social, haveria doação de um kit que incluiria geladeira, fogão, botijão, uma cama de casal ou duas camas de solteiro, panelas e uma cesta básica. O Sr. Octacílio informara que haviam sido, efetivamente, fornecidos o fogão e a geladeira, mas o botijão ainda não lhe tinha sido entregue (nada mencionando quanto aos outros itens).

Embora não tivessem muitas informações sobre o PMCMV, todos os entrevistados eram unânimes em afirmar que, fosse onde fosse, uma casa própria seria muito bem-vinda. Nenhum deles pretendia ficar pagando aluguel, mesmo dispondo da verba do Aluguel Social. Como afirmou o casal Cammarata, “desde que não seja na beira de rio nem debaixo de barranco”, em qualquer dos distritos da cidade aceitariam ser incluídos no PMCMV. A unidade ser apartamento ou casa não importava muito.

O município não conta com legislação específica para o programa. Atualmente, o município vem discutindo seu futuro plano diretor.¹¹³ Em sua Lei Orgânica¹¹⁴, entretanto, datada de 5 de abril de 1990, de acordo com seu artigo 170:

Art. 170 - O Município promoverá, em consonância com sua política urbana e respeitadas as disposições do Plano Diretor, programas de habitação popular destinados a melhorar as condições de moradia da população carente do Município.

§ 1º - A ação do Município deverá orientar-se para:

I - ampliar o acesso a lotes mínimos dotados de infra-estrutura básica e serviços por transporte coletivo;

II - estimular e assistir, tecnicamente projetos comunitários e associativos de construção de habitação e serviços;

III - urbanizar, regularizar e titular as áreas ocupadas por população de baixa renda, passíveis de urbanização, observada a legislação vigente;

IV - proibir a cláusula de área seletiva na concessão dos transportes coletivos urbanos.

§ 2º - Na promoção de seus programas de habitação popular, o Município deverá articular-se com os órgãos estaduais, regionais e federais competentes e quando couber, estimular a iniciativa privada a contribuir para aumentar a oferta de moradias adequadas e compatíveis com a capacidade econômica da população.

§ 3º - A Secretaria Municipal de Obras a partir de 90 (noventa) dias desta Lei e periodicamente, fará o levantamento dos terrenos disponíveis nos perímetros urbanos e suburbanos e selecionará os que sejam adequados à implantação de loteamentos populares, observadas, além de outras, as seguintes normas:

a) a Prefeitura Municipal de Petrópolis desapropriará os terrenos selecionados, adquirindo e conservando o senhorio direto sobre os mesmos;

b) nesses terrenos serão feitos os loteamentos populares cujos lotes serão vendidos à população carente de renda familiar não superior a 05 (cinco) salários mínimos;

c) as prestações mensais nunca serão superiores a 10%.(dez por cento) da renda familiar;

d) a cobrança das mensalidades se fará juntamente com a do IPTU;

e) os herdeiros e os possíveis compradores subsequentes ficam sujeitos à observância destas mesmas normas.

§ 4º - O Município, por interesse social, apoiará às famílias, cuja moradia se localize em terrenos, objeto de litígio, para a posse da respectiva área de sua habitação.

§ 5º - Os terrenos, que margeiam os rios, que cortam o Município, são "áreas não edificáveis", até o limite de 11 (onze) metros para cada lado do rio, reservando-se ao Município a prioridade para a construção de vias de acesso nessas áreas. (Mantida a grafia original, que inclui as aspas e parênteses)

Convém mencionar também, pela matéria nele tratada, o art. 194 do mesmo diploma legal, que abaixo se transcreve:

Art. 194 - O Município estabelecerá meios, além dos já existentes, para o incentivo das habitações populares, eliminando empecilhos burocráticos, otimizando soluções econômicas e privilegiando a construção de vilas geminadas e embriões para as populações comprovadamente de baixa renda.

Parágrafo único - Os projetos de engenharia para construção de casas populares até 70 m2 serão de responsabilidade da Municipalidade, inclusive os projetos de legalização. (Mantida a grafia original)

¹¹³ Vide <<http://www.cmp.rj.gov.br/planodiretor/>> (sítio da Câmara Municipal de Petrópolis) e também <http://www.petropolis.rj.gov.br/index.php?url=http%3A//www.petropolis.rj.gov.br/pp/modules/mastop_publish/%3Ftac%3D3> (sítio da Prefeitura de Petrópolis). Últimos acessos em 10/6/2011.

¹¹⁴ Disponível em: <<http://www.cmp.rj.gov.br/docs/lom.pdf>> (último acesso em 5/6/2011).

A redação idêntica, no caput do artigo 170 da Lei Orgânica de Petrópolis e em outros pontos, com a Lei Orgânica de Silva Jardim, cujo artigo 120 foi transcrito na parte referente a esse município, leva a imaginar que no mínimo a fonte utilizada para a feitura das duas legislações foi a mesma. O que ressalta para o caso de Petrópolis é que o município não observou atentamente sua própria lei orgânica quanto a vários de seus problemas experimentados mais de vinte anos depois, podendo-se destacar a ausência de observação quanto a áreas não edificáveis em margens de rios.

Se for levado em consideração o depoimento do representante da construtora que pretende atuar em empreendimentos no município, os “empecilhos burocráticos” – utilizando-se o texto do art. 194 da Lei Orgânica do município, acima transcrito - ainda existem. Quanto ao atendimento à população carente, não há notícia de nenhum empreendimento municipal relevante nesse sentido ao longo desse período. Da mesma forma, sob a égide do Programa Minha Casa, Minha Vida, até o fechamento desse trabalho, como já mencionado, nenhum empreendimento – tanto por iniciativa privada quanto em relação às doações – havia sido iniciado no município.

As dificuldades específicas, como a falta de terrenos com preço acessível e viáveis topograficamente, a grande demanda por unidades devido a ocupações em áreas de risco passíveis de ser removidas – bem superior ao número de desabrigados somente pelas chuvas de 11 e 12 de janeiro de 2011 – e ainda a demanda daqueles que simplesmente queiram aderir ao programa o tornam um desafio na cidade que dificilmente poderá ser ultrapassado sem investimentos que não têm precedentes na história do município – e talvez na história nacional.

O gerenciamento dos efeitos das chuvas, inclusive, trouxe um efeito periférico no município no sentido de aumentar o preço das locações residenciais, devido ao grande número de concessão de aluguéis sociais. Segundo depoimento do prefeito Paulo Musturangi, na CPI citada:

É lógico que inflacionou o mercado imobiliário, imagina, 700 novas famílias recebendo R\$ 500,00. Então, o aluguel, que era 350, na média do mercado, o dono lá passou para R\$ 600,00. Houve um processo de inflacionamento do mercado imobiliário que é complicadíssimo, não há como a gente ter controle sobre essa questão. (ALERJ, 2011)

Por outro lado, lembrando novamente a Lei Orgânica do município, é de se mencionar seu artigo 184, que se transcreve abaixo:

Art. 184 - A conservação do solo é de interesse público em todo o município, impondo-se à coletividade e ao Poder Público o dever de preservá-lo, cabendo a este:

I - estabelecer regimes de conservação e elaborar normas de preservação dos recursos do solo e da água, assegurando o uso múltiplo desta;

II - orientar os produtores rurais sobre técnicas de manejo e recuperação de solos, através do serviço de extensão rural;

III - desenvolver e estimular pesquisas de tecnologia de conservação do solo específica e adequada ao seu território;

IV - desenvolver infra-estrutura física e social que garanta a produção agrícola e crie condições de permanência do homem no campo, tais como estradas, irrigação, drenagem, educação, habitação, saúde, lazer e outros;

V - controlar a utilização do solo agrícola;

VI - determinar, para cada região, a superfície mínima que constitui uma unidade familiar de exploração agrícola, obedecendo-se aos limites do módulo rural da região;

VII - implementar uma política de apoio à preservação e recuperação florestal, nas encostas, mata atlântica, florestas protetoras de mananciais, estimulando o reflorestamento para uso econômico nas áreas inadequadas à exploração agrícola;

VIII - no zoneamento agrícola, destinar as áreas limítrofes ao núcleo urbano, para formação de cinturões verdes que terão como objetivo a produção de gêneros de primeira necessidade;

IX - preservar, prioritariamente, as margens do Rio Piabanha e de seus afluentes.

Parágrafo único - Os gêneros de primeira necessidade produzidos nas áreas de cinturões verdes se destinarão, prioritariamente, ao abastecimento do Município. (Mantida a grafia original)

Mais uma vez, se o município tivesse observado sua própria Lei Orgânica, talvez não tivesse experimentado tantos prejuízos quanto aqueles advindos das chuvas dos dias 11 e 12 de janeiro de 2011, principalmente em relação às diretrizes de preservação e recuperação florestal.

Finalmente, é de se mencionar a Lei Municipal 5.393, de 25 de maio de 1998, conhecida como LUPOS (Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo do Município de Petrópolis)¹¹⁵, que, logo em seu artigo 1º, incisos e alíneas, dispõe:

Art. 1º - A Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo do Município de Petrópolis, como um dos instrumentos da política de seu desenvolvimento sustentável, deve assegurar a plena realização das funções sociais, econômicas e ambientais do mesmo e garantir o exercício do direito de cidadania e o bem estar de seus habitantes, mediante:

I - Adequada distribuição especial da população, das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários;

II - Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

III - Integração e complementação das atividades urbanas e rurais;

IV - Proteção, preservação e recuperação das áreas urbanas e das rurais;

V - Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;

VI - Proteção, preservação e recuperação do patrimônio, histórico, Artístico, cultural, natural e paisagístico;

VII - Controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar:

a) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

b) o parcelamento do solo e a edificação excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários existentes;

c) a ociosidade, sub-utilização ou não utilização do solo urbano edificável;

d) o bloqueio do campo visual em paisagem de notável beleza cênica;

e) a falta de alinhamento das edificações.

¹¹⁵Disponível em:

<<http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CCKQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.novamosanta.org.br%2Fsite%2F anexos%2FLUPOS.doc&rct=j&q=%22lupos%22%20%22petr%C3%B3polis%22&ei=yVH1TamHOsegtgf38v2aBw&usq=AFQjCNF3nVkdQyxM5EIwBmqShBmFh5Qk7g>> (último acesso em 5/6/2011).

VIII - Definição de índices urbanísticos de controle dos usos e densidade de ocupação do solo;

IX - Adoção das recomendações da Carta Geotécnica;

X - Hierarquização do sistema viário. (Mantida a grafia original, que inclui o itálico nas alíneas)

É interessante destacar a “adoção das recomendações da Carta Geotécnica”, conforme defluiu do inciso IX do dispositivo mencionado, que, de acordo com seus termos era “voltada para fornecer subsídios ao planejamento global do Município”, destacando “o comportamento dos terrenos quanto aos principais problemas relativos ao uso do solo urbano em sua interação com o meio físico”, estabelecendo “diretrizes preventivas e corretivas para o seu enfrentamento”.¹¹⁶ Torna-se difícil, porém, apenas com base em legislação urbanística que não foi utilizada - o que não é novidade no país - investigar os motivos que levaram o município à situação em que se encontra atualmente. Os desafios para o gestor público, convém lembrar, não são ultrapassados apenas com base em legislação, dependendo de uma gama de fatores cuja discussão se prende a realidades locais por vezes bastante complexas, fugindo ao objetivo deste trabalho descer a suas minúcias.

O que se pode apurar quanto ao município, porém, de acordo com as informações de que se dispôs, levam à conclusão de que as variáveis sobre as quais se discorreu ao longo deste estudo de caso, conquanto não se possa dizer que inviabilizem absolutamente o programa para todas as faixas de renda na cidade de Petrópolis, tornam-no uma opção onerosa e difícil de ser executada para o enfrentamento dos problemas habitacionais no município. Diferentemente de Silva Jardim (e do Rio de Janeiro, como se verá adiante), o município não tem amplas áreas seguras que tenham um preço acessível quanto a seus terrenos para empreendimentos ligados ao programa. Não conta, ainda, pelo menos até o momento, com uma atuação apurável do município no sentido de possibilitar empreendimentos em seu território, desapropriando áreas, notadamente para a faixa mais carente da população.

A tendência anterior às chuvas mostrava que somente uma construtora (a Solidum) pretendia fazer empreendimentos na cidade, todos para a faixa de três a seis salários mínimos. Ainda não havia nenhum empreendimento iniciado até julho de 2011. Os terrenos nos empreendimentos pretendidos, obviamente, existem, mas não necessariamente serão utilizados nos moldes do programa. Após as chuvas, a situação eminentemente empresarial se manteve inalterada, sendo confirmado pelo gerente-geral da CEF, entrevistado para este trabalho, que nenhum projeto havia sido aprovado pela entidade até o período acima

¹¹⁶ Fonte: PRANDINI, FREITAS & NAKASAWA. *A Cartografia Geotécnica na Prevenção e Mitigação dos Impactos Ambientais*. Disponível em <<http://ppegeo.igc.usp.br/pdf/anigeo/v15/v15a22.pdf>> (acesso em 2/3/2010).

mencionado. Também continuava elusiva a localização de terrenos que comportassem empreendimentos mesmo para a aplicação do programa quanto à doação de unidades até o fechamento deste trabalho, não havendo notícia de desapropriação de qualquer área.

A situação de Petrópolis, uma cidade média com população cujo índice de pobreza é bem inferior, por exemplo, a Silva Jardim, demonstra que mesmo com uma situação econômica mais vantajosa não necessariamente o município poderá comportar empreendimentos do PMCMV. Os obstáculos se referem mais diretamente ao alto preço de suas terras em áreas menos expostas a riscos, inviabilizando o programa em larga escala para a faixa de zero a três salários mínimos, em face do preço final das unidades habitacionais, para a iniciativa privada. Os mesmos obstáculos acabam se impondo à tentativa de desapropriação para viabilizar o programa para os desabrigados e para a remoção de pessoas de áreas de risco, mesmo numa eventual tomada de decisão do município nesse sentido.

Em contrapartida, a necessidade dos desabrigados e moradores de áreas de risco continua presente, bem como a vontade de muitos em simplesmente aderirem ao programa com o objetivo de possuírem imóvel próprio. Petrópolis não tem, portanto, pouca demanda e muita terra, como Silva Jardim, mas o contrário: pouca terra aproveitável e uma demanda considerável - ainda que apenas contando aqueles que se encontram desabrigados ou morando em áreas de risco - que não se sabe se conseguirá ser atendida por um programa habitacional nos moldes do PMCMV. O número real do que aqui se chama de “demanda” na cidade, estritamente ligada a área de risco, convém registrar, varia segundo a fonte, conforme se vê ao longo do texto (em torno de 15.000 residências segundo o estudo da empresa Theopratique e 5.000 mil mais o número de desabrigados pelas chuvas de 11 e 12 de janeiro, segundo o prefeito em seu depoimento na CPI mencionada).

Convém reafirmar, finalizando o estudo de caso deste subcapítulo, que por uma situação peculiar que tornou difícil a instalação de empreendimentos relativos ao programa em seu território, o estudo de Petrópolis tomou as proporções que se apresentaram acima, já que para entender sua realidade quanto ao PMCMV se teve que descer a dados empíricos que não foram necessários com relação aos estudos dos outros municípios no momento em que se realizou este trabalho.

Para entender por que motivo não há ainda empreendimentos do programa na cidade se teve que trilhar um caminho mais longo, para se tentar entender a razão do insucesso na implantação do programa no município. As características geológicas da cidade, certamente, influenciam, como se viu, o local onde se pode construir. É um obstáculo físico, que pode ser visualizado e analisado de acordo com as regras inerentes ao espaço.

Diferentemente, porém, do espaço físico da serra, o espaço político e social da cidade se mostra um obstáculo mais difícil de ser ultrapassado e mesmo de ser analisado em todas as suas nuances. Principalmente a inação do governo municipal quanto ao programa é um dado sobre o qual ainda não se tem, no momento, informações que levem a uma conclusão de seus reais motivos de forma satisfatória, demandando, certamente, um tempo de análise mais longo do que aquele disponível para este trabalho; demandaria um tempo ainda mais longo as decisões de governos passados quanto à não observação de dispositivos como aqueles da Lei Orgânica do município acima transcritos.

Quanto a seu mercado de terras, a cidade o tem mais oneroso em determinados locais e menos em outros. Esta não é uma variável desconhecida dos outros municípios estudados, guardadas as devidas proporções, mas não deixa de ser mais um fator a atrapalhar a implantação do programa, haja vista acrescer à carência de terrenos seguros em preço acessível para construir habitações nos moldes do PMCMV.

Tais fatores, repete-se, não inviabilizam totalmente a existência de empreendimentos do programa na cidade, mas certamente os tornam mais difíceis de ser concretizados do que nos outros municípios estudados.

Encerrando este subcapítulo, registre-se que sob a égide do extinto BNH a cidade não foi estranha a empreendimentos ligados à habitação de interesse social, com vários empreendimentos, inclusive na área do 1º Distrito. No Anexo C, registram-se dois deles, praticamente no centro da cidade. Até o momento, portanto, o BNH foi mais exitoso do que o PMCMV na cidade

4.2.3. Rio de Janeiro

As fontes específicas para levantar a realidade do programa no Município do Rio de Janeiro foram obtidas por informações gerais fornecidas por servidores públicos municipais e federais, destacando-se entrevista concedida por Ana Dieguez, gerente junto à Secretaria Municipal de Habitação (SMH), que forneceu inclusive informações relativas à legislação municipal formada para o programa – situação que difere o Rio de Janeiro dos municípios antes abordados -, através de arquivos eletrônicos com as normas específicas e também orientações constantes de um caderno de encargos, bem como a estatística de empreendimentos, por faixa e por área de planejamento, relativa ao primeiro semestre de 2011.

Tal legislação, cuja formação específica diferencia o município dos demais estudados anteriormente, repise-se, mereceu análise adiante, bem como, em parte, consta do Anexo deste trabalho.

Outrossim, foram utilizadas informações obtidas junto ao sítio eletrônico da Prefeitura do Rio de Janeiro (www.rio.rj.gov.br), que dá, inclusive, acesso ao sítio eletrônico de sua Secretaria Municipal de Habitação (www.rio.rj.gov.br/web/smh). Em acréscimo, oferecem-se dados obtidos de outros sítios eletrônicos mencionados ao longo do texto e entrevista com representante de quadro da construtora MDL Realty, dados estes relativos à atuação de construtoras no município, sendo que este contabiliza vários empreendimentos ligados ao PMCMV.

4.2.3.1. Características do município¹¹⁷

4.2.3.1.1. Síntese histórica de sua criação e consolidação

Fundada em 1565, por Estácio de Sá, em face da ameaça francesa, já que os franceses, em meados do século XVI, encontravam-se “perfeitamente instalados e com boas fortificações” (CRULS, 1965) no Rio de Janeiro, a cidade logo assumiria importância estratégica como porto exportador de açúcar. Inicialmente fundada, segundo Gastão Cruels, junto ao Morro Cara de Cão, “uma nesga exígua de terra, onde nem água foi encontrada”, mas que apresentava vantagens estratégicas, com a derrota dos franceses, Mem de Sá, tio de Estácio de Sá, morto por ocasião de ferimento sofrido na batalha de Uruçumirim (1567), transfere a sede da cidade para o Morro do Castelo “que lhe pareceu mais conveniente, e era um morro bem a cavaleiro da baía e com ampla e quase plana lombada, dominava justamente o pouso mais procurado pelos navios, pois que resguardado pelo pontal que depois se chamou Calabouço” (CRULS, 1965).

A vida no alto do morro “expunha a canseiras e privações”, sendo que abaixo “nem todo o terreno era habitável”, apresentando-se aquele embrião da futura cidade como “um grande charco e havia lagoas e brejos por todo lado” (CRULS, 1965).

Apertada entre os Morros do Castelo, São Bento, Santo Antônio e Conceição, que era a área seca da cidade, para expandir a área habitável e agricultável, a futura megalópole teve que lutar contra várias de suas lagoas e morros, aterrando-as e arrasando-os. A água potável

¹¹⁷ Fontes principais: IBGE – Cidades@. CRULS, 1965. COARACY, 1965. BRENNAN, 1985.

também era um desafio, estabelecendo-se um imposto especial em 1617 para investimento em um aqueduto que levasse as águas da Carioca a seus habitantes. Em 1624, contrataram-se as obras necessárias, que, previstas para quatro meses, “por mais de um século dilataram os ‘quatro meses’ desse primeiro contrato, antes de converter em realidade a obra projetada” (COARACY, 1965).

Em 1658, há a separação do governo-geral da Bahia da administração das capitânicas do Sul (incluída a cidade do Rio de Janeiro), sob o governo de Salvador Correia de Sá e Benevides. Ao final do século XVII, começava a funcionar a Casa da Moeda no Rio de Janeiro, sendo posteriormente (1702) transferida para Recife.

No século XVIII, a cidade seria alçada a capital do Brasil (1763). Após a vinda da família real portuguesa (1808), sua importância de centro político-administrativo e econômico se fortalece. Com a industrialização, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, a cidade se expande para a atual zona norte.¹¹⁸ A reforma Passos (1902 – 1906) altera a feição de seu centro no início do século XX, sendo finalmente demolido o Morro do Castelo, núcleo inicial da cidade em sua localização definitiva a partir do século XVI, em 1922, bem como o de Santo Antônio, nos idos de 1960.

A abertura de túneis e urbanização da zona sul da cidade auxilia a expansão também nessa direção. Em 1960, a cidade perde o status de capital para Brasília, tornando-se o Estado da Guanabara, porém, sem perder sua importância turística, cultural e comercial. A especulação imobiliária acelera nas décadas de 60 e 70, sendo a Praia de Copacabana alargada, construído o Viaduto Paulo de Frontin, a primeira etapa da Autoestrada Lagoa – Barra, a Ponte Rio – Niterói e o Metrô (IBGE, 2007). Com a fusão entre o Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara (1975), volta a ser o Município do Rio de Janeiro, tornando-se capital do Estado do Rio de Janeiro mediante a Lei Complementar n. 20, de 1º de julho de 1974 (Lei da Fusão), situação na qual permanece até os dias de hoje.

4.2.3.1.2. Perfil populacional, econômico, político e geográfico

A cidade do Rio de Janeiro tem 6.320.446 habitantes, com base no censo de 2010, com 2.408.891 domicílios recenseados, sendo os habitantes divididos por gênero em 2.959.917 homens e 3.360.629 mulheres. Quanto ao local de residência, toda a população reside em área urbana, não sendo fornecida, segundo os dados do censo de 2010, informação

¹¹⁸ Fato já abordado no subcapítulo 2.2.

sobre população em área rural. Em sua região metropolitana, o Rio de Janeiro conta, segundo dados também do ano de 2010, com 11.835.708 pessoas, sendo a população total do estado em número de 15.989.929 habitantes.¹¹⁹

Segundo dados do Mapa de Pobreza e Desigualdade – Municípios Brasileiros 2003, pelos dados dessa época tinha incidência de pobreza em 23,85% em sua população. Em relação de pobreza subjetiva, mostrava incidência de 10,71%. O índice de Gini figurou em 0,48, mostrando uma população com diferenças de renda significativas, a maior apurada entre os municípios deste estudo de caso.

Com 1.200,279 km² e uma densidade demográfica de 5.265,81 habitantes por km², tem um PIB per capita, em valores de 2008, de R\$ 25.121,92, levando em consideração a classificação a preços correntes.

Possui 4.534.940 munícipes alistados no rol dos eleitores, contando com 809.884 matrículas no ensino fundamental e 263.500 no ensino médio (ambos os tipos de matrículas baseados em dados de 2009), com 34.190 docentes para o ensino fundamental e 16.106 para o ensino médio.

Tem 1.898 estabelecimentos de saúde privados e 189 públicos. Destes, 114 são municipais, 43 são estaduais e 32 são federais. Do total de 2.087, 257 atendem pelo SUS (Sistema Único de Saúde).

Possui 187.407 estabelecimentos empresariais, (dados de 2008), tendo pessoal ocupado em número de 2.442.175 postos.

Em dados de 2008, realizou receitas orçamentárias das quais se podem destacar R\$ 1.192.568.605,00 referentes ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); R\$ 119.175,41 referentes ao ITR (Imposto Territorial Rural); R\$ 2.446.750.928,00 referentes ao ISS (Imposto Sobre Serviços); R\$ 1.931.573.064,00 referentes à transferência intergovernamental do estado; R\$ 1.223.921.916,00 de transferência intergovernamental da União; R\$ 148.637.323,10 do FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

Trata-se de um município com uma população majoritariamente ocupada em serviços, porém, com certa atividade industrial ainda presente, contando com um PIB de valor adicionado dividido da seguinte forma (valores em reais):

- Agropecuária: 49.354;
- Indústria: 14.275.326;

¹¹⁹ Fonte: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=608&z=cd&o=3&i=P>> (acesso em 30/4/2011).

- Serviços: 103.916.775.¹²⁰

O Município do Rio de Janeiro tem 197 km de costa marítima e está assentado sobre os maciços da Pedra Branca, Gericinó e da Tijuca, comportando em seu território áreas de várzea e montanha. Inclui, também, em sua base territorial mais de cem ilhas. Com relação a suas divisas com outros municípios, podem-se citar Itaguaí, Seropédica, Nova Iguaçu, Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias; tendo por referência a Baía de Guanabara, Itaboraí, São Gonçalo e Niterói.

4.2.3.2. O PMCMV no município

Diferentemente dos outros municípios, o Município do Rio de Janeiro experimentou desde logo um empenho por parte de incorporadoras para executar empreendimentos ligados ao programa. O município, segundo informou a gerente da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) Ana Dieguez, antes do PMCMV já tinha meta para construção de unidades habitacionais, contando já com uma experiência acumulada ao longo dos anos em empreendimentos visando à habitação de interesse social. Vindo o programa, e com as incorporadoras a ele querendo aderir em um município onde a demanda por novas unidades habitacionais é bastante grande, o município foi logo procurado pelo empresariado:

Na verdade, quando começou esta gestão, em 2009, a gente já tinha, antes do Minha Casa, Minha Vida, uma meta de unidades habitacionais a serem executadas pela prefeitura, aqui pela Secretaria Municipal de Habitação. Pra nossa sorte, logo depois, em março, veio o programa. No que veio o programa, foi lançado, já começaram as empresas – até porque isso já estava sendo ventilado antes. Então, as empresas já meio que sabiam. E assim que ele foi lançado, começou.

O município, então, teve que se adequar a uma realidade que impunha sua atuação no sentido de criar uma burocracia que fosse ao encontro da rapidez com que as propostas apareciam. Assim:

A prefeitura do Rio foi a primeira a aderir ao programa e a fazer um conjunto de legislações, adequar a legislação para facilitar. Porque uma das grandes reclamações era que demorava muito tempo para aprovar um projeto. Então, para o Minha Casa, Minha Vida isso seria inviável. Então, mexeu-se na legislação, tem uma legislação específica para o Minha Casa, Minha Vida, tem um grupo, uma comissão que aprova o projeto – que tem dez dias para aprovar o projeto, para dar licença... Quer dizer, na realidade, tem dez dias para emitir exigência depois mais dez para dar a licença. Claro que isso corre de acordo com o cumprimento das exigências pela empresa. Então, é difícil uma licença sair em 20 dias, mas não pela prefeitura e sim pela empresa. Depois que ele está com licença, vai para a Caixa.

¹²⁰ Fonte: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=330455#>> (acesso em 12/4/2011).

Efetivamente – e, repise-se mais uma vez, diferente dos outros municípios abordados – o Rio de Janeiro criou uma legislação específica para atender à demanda do PMCMV visando dar celeridade à parte que lhe caberia, devendo-se recordar de que o gestor do programa, a CEF, também atua e é quem efetivamente dá a palavra final sobre o empreendimento (vide comentários anteriores, mormente em nota, quanto à Geric – Gerência de Risco de Crédito).

Em breves comentários sobre a legislação do município¹²¹, a Lei Complementar 97, de 10 de julho de 2009, que, segundo sua ementa, “Estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal” é um desses dispositivos. Visando as faixas diretamente ligadas ao PMCMV, compreendidas entre zero e dez salários mínimos, inclui a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, produção ou aquisição de lotes urbanizados – desde que o beneficiário inicie a construção em seis meses – e requalificação de imóveis em áreas já consolidadas (art. incisos I a III de seu art. 1º).

A Lei 97 de 2009 prevê assistência técnica obrigatória no caso da requalificação de imóveis e facultativa nos demais casos (§2º do art. 1º), devendo ser priorizados os instrumentos da Lei 10.257 de 2001 - Estatuto da Cidade (§ 3º do art. 1º), o respeito à adequação ambiental e urbanística e insere os projetos de remembramento e parcelamento que visem empreendimentos habitacionais de interesse social como passíveis de ser alcançados por seus benefícios, inclusive de isenção fiscal, dispondo que à Secretaria Municipal de Habitação (SMH) do município cabe “estabelecer o enquadramento do empreendimento nas categorias e faixas de renda” (§§ 4º a 6º do art. 1º), bem como dispondo que próprios municipais também podem ser incluídos no programa, conforme se verifica no art. 7º:

Art. 7º A Prefeitura poderá pôr à disposição, nos termos da Legislação, terrenos de sua propriedade para a utilização de empreendimentos vinculados ao Programa citado no art. 1º.
(Mantida a grafia original)

A Lei 97 de 2009 estabelece também várias diretrizes quanto às áreas onde podem ser feitos os empreendimentos, excluindo distritos industriais estabelecidos em legislação estadual e especificamente a área do polo empresarial da Pavuna, condições para aplicação da lei quanto à infraestrutura do terreno e outras hipóteses.

¹²¹ Parte dessa legislação – a Lei 97 e o decreto que regulamentou alguns de seus dispositivos – pode ser visualizada na íntegra no Anexo A deste trabalho.

O Decreto 30.912, de 27 de julho de 2009, que regulamentou alguns de seus dispositivos, dentre outras disposições, impõe às secretarias responsáveis por análises em tramitações relativas aos empreendimentos um prazo de dez dias para formular exigências (art. 17 do D. 30.912/09), como mencionado pela gerente da SMH. Pela Lei 5.065, de 10 de julho de 2009, o município concede isenção e redução do ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), sendo os empreendimentos que se dediquem a famílias que percebam até seis salários mínimos totalmente isentos (inciso I do art. 1º da Lei 5.065/09), bem como relativamente ao ITBI (Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos, Realizada Inter Vivos, por Ato Oneroso), quanto à primeira transmissão ao mutuário (art. 3º da lei mencionada). Pela Lei 5.066 de 2009, perdoou créditos tributários relativos ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), nos moldes de seus artigos 1º e 2º, abaixo transcritos:

Art. 1º Ficam remetidos os créditos tributários do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana–IPTU vencidos até a data de publicação da presente Lei, inscritos ou não em dívida ativa, relativos a imóveis localizados nas Áreas de Planejamento AP-1 e AP-3, especificadas na Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992 - Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, que venham a ser convertidos em residências integrantes de empreendimentos habitacionais de interesse social, observado o disposto no art. 2º.

Parágrafo único. Para efeito de aplicação desta Lei, entendem-se por empreendimentos habitacionais de interesse social aqueles expressamente reconhecidos pela Secretaria Municipal de Habitação como inseridos na política habitacional municipal, estadual e federal, destinados à população com renda de até dez salários mínimos.

Art. 2º A concessão da remissão de que trata esta Lei fica condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I – comprovação da comercialização do empreendimento para famílias enquadradas nos critérios dos Programas de Habitação de Interesse Social;

II – expedição do habite-se pelo órgão competente;

III – expedição de parecer técnico conclusivo pela Secretaria Municipal de Habitação, comprovando o enquadramento do projeto nos critérios do Programa de Habitação de Interesse Social. (Mantida a grafia original)

O município também passou a fornecer informações detalhadas em publicações variadas, destacando-se o intitulado “Minha Casa Minha Vida No Rio - Recomendações, Orientações e Caderno de Encargos para Habitação Sustentável”¹²², em maio de 2009, onde fornece informações relativas ao programa no município, premissas para o projeto de habitação, caderno de encargos para a execução do projeto - que inclui informações sobre licenças e franquias, conforto térmico, alvenarias, impermeabilização, etc. Da mesma forma, um documento intitulado “Passo a passo para aprovação de projeto na Comissão de Aprovação da Lei 97 de 10 de 09”¹²³, onde, como o próprio título sugere, pode-se ter

¹²²Disponível em <<http://www.sinduscon-rio.com.br/mcmv/caderno.pdf>> acesso em 10/5/2011.

¹²³ Disponível em: <<http://www.sinduscon-rio.com.br/mcmv/PASSOAPASSOPARAAPROVA%C3%87%C3%83ODEPROJETONACOMISS%C3%83ODEAPROVA%C3%87%C3%83O.pdf>> (acesso em 10/5/2011).

informação sobre exigências a serem cumpridas para a realização de um empreendimento vinculado ao PMCMV no município.

Em seu Plano Diretor vigente (2011), o município prevê a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - inciso III do art. 200 da Lei Complementar 111 de 1º de fevereiro de 2011 -, dispendo, nos artigos 151 e 152 da mesma lei, sobre o FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que “tem como finalidade centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Município, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, conforme a Lei 4.463, de 10 de janeiro de 2007”¹²⁴, de acordo com disposto no art. 151.

Verifica-se, portanto, que logo após o lançamento do PMCMV o Rio de Janeiro procurou se preparar para os empreendimentos que viriam e continuou adequando sua legislação e ações quanto ao tema “habitação de interesse social”. Esse protagonismo, relembre-se, o colocou em primeiro lugar na adesão ao programa, conforme mencionado pela gerente Ana Dieguez. Para empreendimentos do PMCMV, segundo a entrevistada, a licença sai muito rápido no município, salvo obstáculos ambientais ou de outra natureza que os impeçam de ser executados ou tenham que ser transpostos para que a licença seja apreciada.

As construtoras que atuam no município, segundo informações da gerente da SMH, não são só do estado. Vieram também de Minas Gerais. Estas, já veteranas em construir empreendimentos com recursos do PAR, destinados à faixa de zero a três salários mínimos. Efetivamente, já havia vários empreendimentos PAR no município antes do PMCMV, havendo migrado para este. Na época da entrevista (início do mês de abril de 2011), havia 22 mil em efetiva construção. Destes, 12 mil seriam dedicados à faixa de zero a três salários mínimos, o que, conquanto ainda não represente um porcentual compatível com a necessidade apurada dessa faixa, porcentualmente a mais necessitada, conforme já mencionado, são números que traduzem um número considerável de empreendimentos inseridos nessa faixa no município.¹²⁵

O quanto, porém, foi transferência de empreendimentos PAR, bem como se as construtoras locais atuam efetivamente em empreendimentos do programa no município destinados à menor faixa de renda, colocando-as próximas daquelas de Minas Gerais, são

¹²⁴ Essa lei do Município do Rio de Janeiro criou o FMHIS e seu conselho gestor, ainda no governo Cesar Maia.

¹²⁵ O que não ocorreria, por exemplo, segundo matéria jornalística, no Município de São Paulo, com obstáculos no preço dos terrenos e infraestrutura destes, comparados ao preço final da unidade para a faixa no município (52 mil reais). Segundo a mesma fonte, de 70 mil empreendimentos previstos para o município, apenas três mil foram viabilizados, com doação pelo município dos terrenos.

Fonte: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/902909-minha-casa-exclui-mais-pobres-em-sp.shtml>> (acesso em 20/4/2011).

questões que certamente mereceriam ser elucidadas. Não se dispõe, no momento, de dados suficientes para tanto, porém.

Como lembrado pela entrevistada, o que viabiliza essa faixa é a construção de empreendimentos com grande número de unidades habitacionais. Assim, o formato de grande conjunto habitacional está voltando a ser implementado no município. E, segundo suas informações, com um endereço definido para a maior parte: a AP5, ou Área de Planejamento 5¹²⁶, podendo-se citar os bairros de Bangu, Padre Miguel, Senador Camará, Gericinó, Santíssimo, Campo Grande, Senador Vasconcelos, Inhoaíba, Cosmos, Paciência, Santa Cruz, Setetiba, Guaratiba, Barra de Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Realengo, Deodoro, Vila Militar, Campo dos Afonsos, Jardim Sulacap e Magalhães Bastos como integrantes de seu território¹²⁷.

A zona oeste, segundo informações estatísticas fornecidas pela entrevistada, tem como destino cerca de 60% dos empreendimentos do PMCMV no município, sendo que algo em torno de 75% dos empreendimentos especificamente destinados à faixa de zero a três têm o mesmo destino. Não há empreendimentos na zona sul da cidade até o fechamento deste trabalho, localizando-se, praticamente, a esmagadora maioria dos restantes na zona norte. Espacialmente, portanto, adiante-se, no município a tendência é uma maior expansão para a zona oeste, região ainda carente de infraestrutura variada (principalmente transporte de massa eficiente).

Porém, o município, paralelamente, ainda procura investir em terrenos mais próximos ao centro. Conforme informou a gerente Ana Dieguez, o prefeito Eduardo Paes

já pediu para a gente aqui e a gente está fazendo isso, buscar terra, terrenos que sejam viáveis, como aquele bairro carioca, que já foi feito, aquele terreno da Light ali em Triagem. Ele vai ser zero a três, que é uma área bem aprazível e é uma área grande. Então, a gente está procurando alguns terrenos mais para cá, para ele poder desapropriar e poder licitar para fazer zero a três mais para cá, senão, não consegue. O município tem que entrar desapropriando ou fazendo infra, porque senão não viabiliza. Zona norte, não tem como vir para cá, o preço da terra é muito alto.

¹²⁶ Segundo estatística fornecida pela entrevistada mais recentemente, em início de julho de 2011, quanto ao PMCMV, na AP5 se encontram licenciadas 8.121 unidades habitacionais (UH) pela prefeitura e contratadas 8.300 pela CEF para a faixa de zero a três salários mínimos. Seguindo a mesma cronologia, 2.924 licenciadas e 2.701 contratadas para a de três a seis e 2.169 licenciadas e igual número de contratadas para a de seis a dez. Nas APs 1 e 2 não há nenhuma UH licenciada ou contratada por qualquer dos órgãos. Na AP4, 3.187 licenciadas pela prefeitura e 2.891 contratadas pela CEF. Na AP3, 3.037 licenciadas pela prefeitura e igual número contratado pela CEF para a faixa de zero a três, bem como 4.177 licenciadas pela prefeitura e igual número de contratadas pela CEF para a faixa de seis a dez, inexistindo nessa AP contratos para a faixa intermediária, de três a seis. Isso dá um total de 12.058 licenciadas e 12.237 contratadas para a faixa de zero a três; 2.924 licenciadas e 2.701 contratadas para a faixa de três a seis; e 9.533 e 9.237 para a faixa de seis a dez, totalizando 24.515 UHs licenciadas e 24.175 contratadas em todo o Município do Rio de Janeiro.

¹²⁷ Fonte: <http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/?id=16195> (acesso em 10/5/2011).

Com relação a remoções em áreas de risco feitas com populações carentes, o município, segundo informações da entrevistada, procura realocar as pessoas próximas aos locais originais de moradia. Porém, nem sempre é possível. Com a quantidade de empreendimentos na zona oeste, o destino natural pode acabar sendo essa localidade. Nesta, porém, com o tempo, surgiu uma demanda própria, como lembra a entrevistada. Assim, a zona oeste – que abrange quase 50% da área do município - tende a um crescimento populacional por conta do programa, mas, também, conta com uma população já residente que pretende aderir ao mesmo na faixa de zero a três:

Teve aquela emergência de abril do ano passado e aí a gente teve que, para essas pessoas, dar um jeito de aloca-las em algum lugar. Então, tinha alguns empreendimentos que eram PAR, que já estavam ficando prontos. O secretário conseguiu uma autorização do presidente, na época, de transformar esses PARs em Minha Casa, Minha Vida, para atender essas famílias. Então, acaba que a gente conseguiu algumas coisas mais para cá. Mas, nesse caso, algumas pessoas que eram daqui acabaram indo para longe, porque foi uma situação de risco e a gente não tinha unidades próximas. Na realidade, o que a gente faz é tentar deixar o mais próximo possível. Agora, a gente tem uma demanda muito grande na zona oeste de pessoas da zona oeste que querem continuar morando na zona oeste. Só querem sair ou da favela, ou ter a sua casa própria, ou sair da casa da mãe. Então, a gente, no início, todo mundo criticava muito que tinha muita unidade para lá. Mas, em nosso banco de demandas, a gente tem demanda para a zona oeste das próprias pessoas da zona oeste.

Em alguns locais o município procura fazer o que a gerente da SMH chama de “operação casada”, ou seja, inserindo as pessoas no programa Aluguel Social enquanto se faz o empreendimento, retirando-as de áreas onde é necessária infraestrutura para que o empreendimento ocorra. É o caso em Barros Filho (localidade na zona norte, mais precisamente no bairro da Pavuna), onde, devido à natureza do mercado de terras local, as pessoas conseguem locações próximas de sua moradia, que passaria por obras de infraestrutura:

Barros Filho a gente tem um da CEHAB, que já está com licença, está com obra em andamento, e vai ser feito esse agora – porque, na realidade, esse vai demorar um pouquinho mais porque é um mix de PAC com Minha Casa, Minha Vida. Então, as pessoas estão saindo, a gente está cadastrando, tirando as pessoas de lá para liberar o terreno – que, se não me engano, era do Metrô -, e vai ser construído ali, através do Programa Minha Casa, Minha Vida, vai ser licitado, uma empresa vai fazer, e aí essas pessoas depois retornam para essas casas. Elas terão um aluguel social por enquanto. Porque ali realmente é uma demanda muito forte e a gente tem terreno baixo. Então, aonde se tem terreno próximo, a gente está pensando em fazer essa operação casada, há algumas propostas desse tipo.

Porém, a natureza das áreas mais centrais impede tal tentativa: “Agora, em área central é complicado: tira o pessoal do São Carlos e bota aonde? Ia ter Frei Caneca, agora, a gente não vai mais ter Frei Caneca. Foi desativado.”¹²⁸

O déficit habitacional do Rio de Janeiro, segundo a entrevistada, é um número oscilante, dependendo do instituto de pesquisa. Segundo a mesma, deve girar em torno de 250 mil, sendo que a Fundação João Pinheiro – para citar apenas um instituto de pesquisa -, segundo dados do déficit habitacional de 2000, utilizado como parâmetro para o desenvolvimento do PMCMV, como déficit habitacional básico dá ao Município do Rio de Janeiro o número absoluto de 149.200, representando 8,28% do total dos domicílios, com mais 35.389 aglomerados subnormais traduzidos em domicílios improvisados, famílias conviventes e ocupação de cômodos¹²⁹.

O município ainda procura investir em algumas áreas mais centrais, como a da Mangueira, bem como utilizar próprios municipais – que a gerente Ana Dieguez afirma estarem sendo todos utilizados quando possam ser destinados à habitação de interesse social -, porém, o mais provável é um desenvolvimento de empreendimentos na faixa de zero a três para a zona oeste. Entretanto, como lembra a entrevistada, também há demanda para as demais faixas, com destaque para a de três a seis, o que também leva o município a procurar incentivar empreendimentos que se adequem a seus perfis.

O três a seis eu tenho agora pedido muito que as empresas venham para o três a seis, porque a gente tem uma demanda muito grande em nosso banco de demandas para o três a seis e a gente não tem oferta – quer dizer, tem pouca oferta. E muita gente de três não vai para o zero a três porque não tem necessidade e consegue comprar uma coisa melhor com o subsídio da Caixa, às vezes tem Fundo de Garantia, acaba conseguindo comprar algo melhor – melhor em termos de localização, porque acaba que o zero a três a gente está viabilizando mais para AP5 por conta do preço da terra.

¹²⁸ A referência a “Frei Caneca” pela entrevistada tem como origem a desistência do Estado do Rio de Janeiro de destinar a área referente ao complexo penitenciário de mesmo nome – desativado e cuja área é central – ao programa. A área seria destinada a 2.500 unidades habitacionais para a baixa renda, o que beneficiaria, em tese, moradores de áreas de risco em comunidades como as do Fogueteiro, Prazeres, Querosene e Vila Laboriaux (Rocinha), dentre outras, mantendo essas populações relativamente próximas ao local original de moradia. A solução seria a zona oeste, que, segundo a fonte aqui consultada, é “distante, com péssima infraestrutura e comandada por milícias”, que, “além de controlarem tudo (gás, visitas, lazer gato net) cobram taxas de condomínio que inexistem nos projetos da prefeitura” (SIC). Fonte: <<http://cmprio.blogspot.com/2011/04/comunidades-resistem-aos-despejos-no.html>> (acesso em 25 de abril de 2011). Segundo outra fonte, o Estado do Rio de Janeiro, que pretendia vender a área da Frei Caneca, buscaria com a venda do terreno – avaliado em 100 milhões de reais – “investir o dinheiro arrecadado em habitações populares no interior do estado, em municípios castigados pelas chuvas”- o que incluiria um dos estudos de caso deste trabalho, a cidade de Petrópolis –, transferindo para São Cristóvão o empreendimento específico relacionado à área da Frei Caneca, para área maior, de 100 mil metros quadrados (enquanto à da Frei Caneca teria 68 mil metros quadrados): “Como na proposta original do conjunto que seria erguido na Frei Caneca, a ideia é beneficiar inicialmente moradores de áreas de risco dos morros da área central da cidade. Depois serão beneficiadas famílias cadastradas no programa (já são cerca de 150 mil). O plano do governo estadual é erguer, nos próximos anos, cerca de dez mil moradias populares.” O secretário estadual de Habitação, Leonardo Picciani, informa que “Com a venda, vamos aplicar os recursos no Fundo Estadual de Habitação, dentro do programa do governo de interiorização de unidades habitacionais.” Fonte: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/05/10/venda-de-area-da-frei-caneca-vai-financiar-habitacao-no-interior-924431517.asp>> (acesso em 15/5/2011).

¹²⁹ Fonte: Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Op. cit.

A entrevistada informou que na AP4 (Área de Planejamento 4) – onde se localizam a Barra da Tijuca e Jacarepaguá – se situam os empreendimentos das faixas de três a seis e seis a dez, normalmente – principalmente, Jacarepaguá. É interessante notar que a AP4, segundo uma Análise da Área Total Licenciada, referente ao 3º trimestre de 2007, da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro (SMU-RJ),¹³⁰ já experimentara um grande crescimento de unidades licenciadas mesmo antes do PMCMV, durante o ano de 2006. Porém, no 3º trimestre de 2007, apresentava redução nessa participação, com aumento somado em 57% das Áreas de Planejamento 5, 3 e 2 (a primeira, compreendendo bairros da zona oeste; as outras, respectivamente, bairros das zonas norte e sul (como Cascadura e Méier, para a AP3 – Área de Planejamento 3 - e Botafogo, para AP2 – Área de Planejamento 2). Nesse documento se reconhece que “pela primeira vez” a AP4 não era responsável pela maior fatia de produção, mesmo tendo área para crescimento. No mesmo documento se registra a tendência de empreendimentos voltados para as rendas média e média baixa, utilizando recursos do PAR, o que já demonstra uma demanda presente que naturalmente convergiria para o PMCMV. Da mesma forma, o documento registrava já a tendência à construção de grandes conjuntos habitacionais na zona oeste (AP5), mencionando determinados empreendimentos no local:

No caso da AP5, seis empreendimentos situados em Campo Grande, Santíssimo e Bangu, apoiados pela Lei 40/99 visando a promoção e implantação de grandes grupamentos residenciais multifamiliares destinados aos segmentos de renda média e média baixa, contribuíram com 74 mil m² e 1.333 unidades produzidas. (SMU-RJ, 2007)

O Município do Rio de Janeiro ainda investe num programa próprio, o Morar Carioca, criado em julho de 2010, que visa “promover a inclusão social, através da integração urbana e social completa e definitiva de todas as favelas do Rio até o ano de 2020”, merecendo aporte de 8 bilhões de reais, com 2 bilhões até 2012. Em desenvolvimento junto com o PMCMV, o Morar Carioca pretende, através da urbanização das favelas, manter a população, em tese, onde ela se localiza. Não havendo possibilidade de urbanização, haveria cadastramento das pessoas afetadas e o reassentamento em unidades do PMCMV. Outrossim, o programa pretende criar normas urbanísticas para as áreas onde houver intervenção, definindo-se “onde, quanto e como” pode se construir, fazendo presente representação do poder público nas localidades:

¹³⁰Disponível em <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/paginas/Analise_3_trimestre_2007.pdf>, (acesso em 15/5/2011).

Para fiscalizar o cumprimento da legislação, serão construídos Postos de Orientação Urbanística e Social – Pousos, espécie de posto da Prefeitura nas comunidades, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). Nestas unidades ficarão equipes de engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e agentes comunitários que atuarão na fiscalização das normas, conservação das obras e das áreas públicas. Os Pousos poderão solicitar a atuação de outros órgãos e também orientarão os moradores na reforma de suas casas.¹³¹

Várias construtoras atuam no município. Este, assim, vem correspondendo à atividade empresarial ligada a empreendimentos pelo programa, diferentemente de Petrópolis, que mesmo com seu porte de cidade média, só tinha uma construtora que se destacava e que ainda não iniciara nenhum empreendimento. Em Silva Jardim, também somente uma construtora atuava.

No Rio de Janeiro, convém destacar o grupo empresarial Odebrecht, que criou uma empresa especialmente para atender à demanda do programa. Trata-se da construtora Bairro Novo, que, segundo se pode verificar em seu sítio eletrônico¹³², pretende atender especificamente à demanda do programa em todo o território nacional, incluindo empreendimentos para a faixa de zero a três salários mínimos:

A BAIRO NOVO, empresa da Odebrecht Realizações Imobiliárias, foi criada para atuar focada na construção de moradias para famílias com renda entre 0 e 10 salários mínimos. A proposta é inovadora: construir bairros planejados de mil a 10 mil unidades, formados por diversos condomínios integrados, com casas de 2 e 3 dormitórios e apartamentos de 2 dormitórios, localizados em zonas residenciais, com qualidade de vida e infraestrutura urbana. Os projetos chamam a atenção pelos atributos antes só usados em empreendimentos de média/alta renda, em um novo paradigma de habitação popular e econômica. Atualmente, são cerca de 24 mil unidades em análise, sendo 10 mil para famílias de 0 a 3 salários mínimos, dentro do programa Minha Casa, Minha Vida. A empresa possui empreendimentos em construção em Camaçari (BA), com capacidade para 2.532 unidades; em Fortaleza (CE), com capacidade para 2.846 unidades; em Brasília, com 8 mil unidades; em Blumenau (SC), com 1.120 unidades; em Queimados (RJ), com 1.500; em Salvador (BA), com 2.400; em Campinas (SP), com 2.380 unidades e um lançamento em Porto Velho (RO), com capacidade para 3.186 mil unidades. (Maiúsculas do original)

Como já mencionado em nota, anteriormente, e repetido acima, a construtora, atuando na região metropolitana (Município de Queimados, RJ), intervém com a construção de um número de unidades habitacionais que chegam a 1.500 unidades. Como consta da nota, anunciara também intervenções no Morro do Alemão, Município do Rio de Janeiro. Contatada, porém, para possibilidade de entrevista com um de seus representantes, a construtora declinou de fornecer informações, segundo respondeu por e-mail, já que não tinha “empreendimentos de demanda garantida (contrato feito diretamente com a Caixa para

¹³¹ Fonte: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?article-id=1451251>> (acesso em 12/4/2011).

¹³² Disponível em <<http://www.bairronovo.com/sobre-o-bairro-novo/a-empresa.aspx>> (acesso em 24/5/2011).

famílias de 0 a 3), como também não possui projetos próprios na cidade do Rio de Janeiro, não estando apta a avaliar as questões levantadas”. As “questões levantadas” eram simplesmente saber o que atraíra a construtora para o programa e se o poder público corresponde com o papel que lhe é pertinente (burocracia ágil para análise de projetos e doação de terrenos quando fosse o caso, infraestrutura, etc.). Da mesma forma, procurar-se-ia saber se, numa projeção futura de acordo com os lucros obtidos, a construtora pretendia continuar atuando em empreendimentos ligados ao programa.

Em contato com outra construtora, porém, a MDL Realty, a situação foi diferente. A referida construtora, segundo informações obtidas em seu sítio eletrônico¹³³, criada pelo Grupo Modal, em 2007, como incorporadora independente, é uma empresa

focada no desenvolvimento de produtos imobiliários de alta qualidade, a preços competitivos, atendendo principalmente a classe média da população carioca. Consolidamos o conhecimento acumulado desde os tempos do Banco Modal na identificação de oportunidades de negócio, no lançamento de empreendimentos inovadores, atuando e identificando oportunidades de negócio em áreas urbanas deterioradas que, por inúmeras razões, ofereçam potencial de revitalização e de valorização. A **MDL Realty** vem focando sua atuação no segmento de classe média. A estratégia se deve à mobilidade social dos segmentos de renda B, C e D, proporcionada pela melhora da renda, aliada à expansão do poder aquisitivo graças à evolução do crédito imobiliário. Para conquistar este público, a empresa oferece empreendimentos no conceito de condomínio com ampla oferta de lazer, em locais dotados de infra-estrutura de serviços e segurança adequada, longe das áreas mais saturadas e caras. A estratégia permite conciliar padrão superior a preços acessíveis. (Negritos do original)

O Grupo Modal, segundo a mesma fonte, “é composto de diversas empresas atuantes em diversos ramos, dando-se especial destaque ao Banco Modal, Modal Asset Management e MDL Realty”; a origem do grupo é o Banco Modal, que, desde 1995, data de sua fundação, “se firmou como um Banco de Investimentos com forte atuação em nichos específicos, com soluções rápidas, criativas e individualizadas”. Em seu perfil atual, “constitui-se como um Banco múltiplo de médio porte, com sede no Rio de Janeiro, escritório em São Paulo e clientes em todo o território nacional”. A construtora segue o padrão de atuação em nível nacional.

A MDL Realty é a construtora do empreendimento Morada Carioca, mencionado em nota anteriormente, situado em São Cristóvão, zona norte do Município do Rio de Janeiro. Enquanto estas linhas estão sendo traçadas (junho de 2011), o empreendimento ainda se encontra em fase de construção. Segundo a mesma fonte, 100% do terreno com infraestrutura, 95% das fundações terminados, 96% da estrutura finalizados, 99% da alvenaria, 46% das instalações, 28% do revestimento, 0% do acabamento.¹³⁴ O empreendimento não é destinado

¹³³ <<http://www.mdl.com.br/aEmpresa.asp>> (acesso em 2/6/2011).

¹³⁴ Vide: <<http://www.mdl.com.br/andamentoObraDetalhe.asp?id=39>> (acesso em 12/6/2011). Obviamente, os dados oferecidos mudarão de acordo com o andamento da obra.

à faixa de zero a três, havendo, portanto, possibilidade de negociação direta de quem pretender ser mutuário com a CEF. Possuirá, segundo a construtora, quadra poliesportiva, piscinas adulto e infantil, salão de festas, fitness, churrasqueira, playground e lan house, além de “uma vaga”¹³⁵. O apartamento tem dois quartos, sala, cozinha com área de serviço conjugada, banheiro e varanda, com áreas que variam entre 45,39m² a 46,92m².¹³⁶ O número de unidades soma 572.

A empresa, contatada, prontamente se ofereceu para fornecer informações sobre sua atuação no programa. O contato fornecido foi Rafael Rodrigues, que atua junto ao setor de engenharia. O entrevistado informou que o que atraiu a empresa para o programa foi a possibilidade de atuação em empreendimentos para a classe média mediante a linha de financiamento aberta pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, o que possibilitaria uma atuação mais forte no mercado imobiliário de acordo com o perfil da empresa. Assim, após muito tempo sem um forte incentivo à aquisição da casa própria, o mercado finalmente se aqueceu mediante os subsídios oferecidos. Como várias outras empresas, a construtora viu a possibilidade de um incremento positivo em empreendimentos ligados a essa classe.

A empresa, segundo o entrevistado, vê uma logística de atuação melhor para as faixas de três a seis e seis a dez salários mínimos (utilizando-se os antigos indexadores). Verifica-se, portanto, que se trata de uma empresa que visa a denominada “nova classe média” e, assim, não pretende fazer – pelo menos por enquanto – empreendimentos ultrapassando a casa do milhar de unidades, como a Bairro Novo, antes mencionada, ou seja, não pretende fazer grandes conjuntos habitacionais dirigidos à faixa de zero a três salários mínimos.

Tais empreendimentos, convém também registrar, não dependem de uma atuação mais ampla do município, não sendo necessária a doação de terreno, por exemplo, sendo possível a negociação do mutuário direto com o agente financiador, não dependendo também da formação de cadastros públicos, sorteios ou demais pormenores relativos à faixa menor. Da mesma forma, os interessados em serem mutuários lidam diretamente com a Caixa Econômica Federal para as faixas de mais de três a dez salários mínimos.

Segundo o entrevistado, a burocracia “ainda atrapalha”, sendo que poderia haver mais agilidade, valendo aqui o que se disse anteriormente quanto a uma óptica essencialmente empresarial. Pela análise de suas informações, porém, verifica-se que o que mais pesa para a

¹³⁵ Há certa discrepância de informações quanto a uma vaga por apartamento. A empresa anuncia dessa forma, mas, em sítio eletrônico de corretora de imóveis se informa que as vagas são em número de 346

(<<http://www.slideshare.net/fredericobragaimoveis/morada-carioca-355529>> acesso em 10/6/2011).

¹³⁶ Vide:

<<http://www.mdl.com.br/empreendimentoDetalhe.asp?Empreendimento=Morada%20Carioca&back=imoveisBusca>> (acesso em 3/6/2011)

realização da obra é a infraestrutura, que depende também da atuação de concessionárias de serviço público (luz e água). Num contexto geral, porém, o município tem atuado de forma positiva, segundo sua opinião.

Não há dúvida da empresa, no momento, segundo informou o entrevistado, em continuar atuando em empreendimentos ligados ao programa, no Município do Rio de Janeiro e em outros. O retorno tem sido bastante atraente. Mas, não vê vantagem, repise-se, em empreendimentos ligados à faixa de zero a três salários mínimos (ou 1.600 reais, na segunda fase) atualmente. Espera pela análise da segunda fase do programa para analisar a possibilidade de realizar empreendimentos nessa faixa (com o aumento da verticalização e possibilidade de maior volume de unidades).

Levando em consideração as informações de que se dispôs, verifica-se que o Município do Rio de Janeiro se encontrava desde o início preparado e disposto à aplicação do programa em seu território, visualizando vantagens inerentes à urbanização, realocação de populações em áreas de risco e demais vantagens urbanísticas inerentes à espécie, produzindo legislação nova e adequando legislação existente buscando esse fim.

Conquanto ainda longe de resolver o déficit habitacional em seu território, o município, dentro do objetivo inicial do PMCMV de reduzir em 14% um déficit habitacional brasileiro de 7,2 milhões de moradias, utilizando-se os dados de abril de 2011 fornecidos pela entrevistada Ana Dieguez, contando com 22 mil empreendimentos em andamento – incluindo 12 mil para a faixa de zero a três salários mínimos –, mesmo a se admitir um déficit de 250 mil habitações no município, encontra-se, no momento, acima do percentual inicial para o programa (os mencionados 14%).

Segundo informações da gerente Ana Dieguez, o município ainda aproveita para investir em transportes, creches e demais investimentos para a cidade. Os jogos “chegaram na hora certa”, e, combinados com as políticas públicas em habitação e intervenções dos outros entes estatais no município em esferas além da habitacional, possibilitariam um legado futuro para a cidade consistente em moradia, transporte rápido, segurança (leia-se: UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora), escolas, etc. Os jogos ajudariam especificamente aos empreendimentos na zona oeste, haja vista a construção da Transoeste¹³⁷ e demais vias de acesso, bem como a necessidade de infraestrutura para aquela área.

¹³⁷A Transoeste é um “corredor expresso que vai ligar a Barra da Tijuca a Santa Cruz”, segundo a própria Prefeitura do Rio de Janeiro, reduzindo o tempo de viagem entre os bairros, que seriam servidos por BRTs – Bus Rapid Transit – em 30 estações, com 32 km de extensão, sem pedágio. Aliada à Transolímpica e à Transcarioca, respectivamente, ligando a Barra da Tijuca a Deodoro e ligando mais uma vez a Barra da Tijuca ao Aeroporto Tom Jobim - ou Galeão - e passando por bairros como Penha e Madureira, é um dos denominados “legados” das Olimpíadas que visam melhorar o acesso rodoviário na cidade.

Por todos esses motivos, o Rio de Janeiro aproveita bem o PMCMV em todas as suas nuances: produção de moradia, aquecimento da economia, geração de empregos, possibilidade de urbanização de áreas carentes de infraestrutura, etc. Dos municípios abordados é o que mais vantagens desse tipo auferiu com o programa, o que se poderia esperar, haja vista o tamanho de sua população e suas capacidades econômica e territorial. Conquanto não se visualize a solução de seu real déficit habitacional, devido à grande demanda populacional, é o município estudado onde o programa tem maior sucesso até o momento.

Tal sucesso fez com que o atual prefeito do município, Eduardo Paes, fosse convidado a participar da cerimônia de lançamento da segunda fase do programa, abordada no capítulo 3. O prefeito foi convidado, à semelhança do governador da Bahia, Jacques Wagner – este, em relação ao estado –, porque o município foi o que mais contratou empreendimentos na faixa de zero a três salários mínimos na primeira fase do programa.

Torna-se interessante, em face da fonte das informações ser o próprio prefeito da cidade, registrar alguns pontos de sua manifestação, que podem refletir diretamente sobre a tendência de expansão desses empreendimentos para a zona oeste da cidade. Deve-se levar em consideração o hiato temporal quanto aos dados obtidos pela entrevista da gerente Ana Dieguez (abril de 2011) e o discurso do prefeito (junho de 2011).

Mencionando as transformações por que passam as cidades brasileiras graças ao aporte de recursos “vultosos do governo federal”, afirma que “a tragédia das cidades brasileiras” estaria ligada a certas questões “cruciais”: a mobilidade, em face do pouco investimento em transportes de massa nas grandes cidades, com o Município do Rio de Janeiro possuindo somente 15 a 16% de sua população transportada nesse modal. Tal realidade seria mudada nos próximos cinco anos, com o percentual passando para 50% (até 2016). O aporte de recursos do governo federal permitiria que as cidades com tais problemas os enfrentassem de forma mais eficiente. A “tragédia urbana” da escolha de qualquer lugar para morar, “mesmo correndo risco” por parte da população estaria ligada diretamente ao fato de que o trajeto para o trabalho importaria um tempo de deslocamento inviável.

Especificamente na questão da moradia, lembrou, quando prefeito recém-eleito, a apresentação pela então ministra Dilma Rousseff do PMCMV. Segundo suas palavras, “não teve dúvida” de que “é o melhor programa desenvolvido pelo governo federal”, em face da

ausência prolongada de uma política habitacional. Com o programa, o governo federal estaria “fazendo a sua parte”, colocando recursos “de maneira inteligente à disposição do setor privado, para que o setor privado, subsidiado, possa construir de maneira rápida”. Por isso o município, em um ano e meio, conseguiu contratar 40 mil unidades habitacionais, e, segundo suas exatas palavras, “avançou loucamente no zero a três, que é a nossa grande demanda e necessidade e, por isso, bateu esse recorde” (referindo-se ao motivo de sua presença no evento).

Segundo manifestou, se dependesse apenas dos processos licitatórios municipais para a construção das unidades habitacionais, não se chegaria sequer a cem mil. Fazendo uma convocação aos prefeitos, registra a necessidade da atuação do município, reduzindo impostos, pondo fim às contrapartidas exigidas às construtoras, competindo ao poder público municipal colocar os “equipamentos sociais necessários, ao invés de encarecer ainda mais o custo com a construtora”. Da mesma forma, o desafio de fazer com que a ocupação se dê nos locais mais adequados compete ao município, na opinião do prefeito, não adiantando preocupação somente com a quantidade, mas também com a qualidade e localização desses projetos. O Rio de Janeiro, nessa direção, segundo o prefeito, envida esforços para adquirir áreas, ainda que mais caras, com infraestrutura de água, esgoto e demais equipamentos públicos que possam dar melhor qualidade de vida.

Não se pode deixar de concordar com a importância das questões levantadas pelo prefeito em seu pronunciamento, que são, aliás, bem conhecidas da cidade do Rio de Janeiro, podendo ser resumidas simplesmente em: 1) acessibilidade viária ao local de trabalho; 2) infraestrutura urbana ligada ao local moradia; 3) organização do espaço urbano quanto à localização de residências (bem como demais edificações, convém mencionar, como prédios públicos, hospitais, escolas, empresas privadas, etc.).

Deve-se refletir, porém, no que não aconteceu ainda e que pode acabar influenciando essas antigas metas urbanas: a valorização da zona oeste – para onde pode convergir grande parte da população carente de moradia, contando ela mesma já com população nesse perfil - pode guardar efeitos periféricos inesperados, como uma demanda em segunda mão para as unidades habitacionais conferidas na faixa de zero a três para o programa, devido à valorização das áreas onde ficarão localizadas. Se houver êxito nos empreendimentos de infraestrutura referentes principalmente às Olimpíadas de 2016, isto é certo. Não havendo êxito, os problemas serão os que já são experimentados pela população em relação ao acesso ao centro quanto à infraestrutura viária existente. Da mesma forma, o inchaço da zona oeste

implica não em trazer empreendimentos para área com infraestrutura (viária e de equipamentos urbanos), mas criá-la onde ainda não existe.

Assim, há efetiva possibilidade de, por necessidades financeiras ou visualização de vantagem na formação de uma pequena poupança, os mutuários negociarem a unidade habitacional. Isto pode gerar os mesmos efeitos periféricos já conhecidos em outros programas habitacionais, fazendo a população optar novamente pelas alternativas bastante conhecidas de ocupação e construção irregulares para resolver seu problema de moradia. Principalmente a atuação do setor imobiliário é algo que dificilmente se consegue controlar. E não havendo infraestrutura ampla, os velhos problemas surgirão: abandono da casa e tentativa de alocação em locais mais próximos ao local de subsistência.

Outro desafio significativo, em uma expansão provável para a zona oeste de empreendimentos que se destinam às faixas mais carentes da população, passa por uma atuação conjunta principalmente de estado e município no sentido de que se evite a atuação de grupos que já se fazem sentir há algum tempo na região. Traficantes e milicianos – principalmente estes últimos – podem acabar por influenciar o domínio da região e o acesso aos conjuntos habitacionais que se pretende fazer e mesmo os que já estão sendo finalizados. A questão já foi mencionada em nota, anteriormente, quanto à ocupação do espaço que ficou disponível em área central do município quando da desativação do presídio da Frei Caneca.

Segundo se pôde verificar mediante notícias mais recentes quanto a empreendimentos na região, houve a necessidade de intervenção em três condomínios em Campo Grande, que contou com a presença do próprio secretário municipal de Habitação, Jorge Bittar, onde, segundo afirma a fonte consultada,¹³⁸ havia denúncias de que os imóveis estavam sendo ocupados irregularmente por pessoas que não tinham sido contempladas com as unidades a mando de milicianos, que pretenderiam comercializar as unidades posteriormente. Embora fosse negada a intervenção de milicianos por pessoas envolvidas na ocupação, esta efetivamente aconteceu, em detrimento de pessoas contempladas com unidades na região.

O Município do Rio de Janeiro, portanto, embora conte com uma inegável adesão empresarial para o programa e com empreendimentos em número considerável para a faixa de zero a três salários mínimos, vê-se ainda diante de problemas quanto à organização da ocupação, mormente para a criação de infraestrutura de serviços básicos e viária, cuja importância o atual prefeito reconhece, bem como efetivo domínio espacial do poder público

¹³⁸ Disponível em:

<http://odia.terra.com.br/portal/rio/html/2011/5/policia_e_prefeitura_desocupam_condominio_em_campo_grande_167059.html> (acesso em 26/5/11).

em regiões que ainda sofrem a influência de organizações criminosas. Com a tendência de expansão de empreendimentos para as classes de menor poder aquisitivo em direção à zona oeste, tais variáveis se mostram importantes.

Não se pode também descartar, devido à quantidade de unidades habitacionais que surgem e a valorização delas em relação à demanda por moradia no município e na região metropolitana, o fato dessa valorização poder ser uma moeda de troca para a população de baixa renda que consiga se encaixar no programa e adquirir um financiamento, como já se mencionou antes, o que pode levar ao repasse das unidades e novamente a formação de favelas acaso as pressões econômicas se façam sentir por parte daqueles a quem o programa mais se destina. Esta é uma variável que se mostra difícil de ser combatida, pois passa pela atuação do setor imobiliário, ou seja, por uma atuação ligada à flutuação da economia, à oferta e procura e demais fenômenos que dificilmente podem ser controlados pelo poder público.

Por outro lado, consumada a tendência de expansão para a zona oeste, se a esta se juntar a criação de infraestrutura que permita o deslocamento das populações da residência ao trabalho isto evitaria a desvalorização do local de residência pelo mutuário. Por outro lado, a consequente valorização e possível expansão de atividades empresariais para a área poderia torná-la em si mesma o endereço do trabalho, utilizando-se aqui, com certa liberalidade, a ideia de “cidade difusa”, como a aborda Francesco Indovina, como uma reorganização dos processos socioeconômicos influenciando na organização do espaço, ou seja, não mais haveria um local de dormitório, mas também um local onde se auge a sobrevivência mediante colocação em um meio laborativo ou empresarial doméstico (no sentido de estar lá). Não mais a necessidade de deslocamento para um local central, custoso em seu mercado de terras, mas a descentralização dos investimentos em nível suficiente para criar vagas de emprego e atratividade empresarial na própria zona oeste.

Em síntese, se mantida a tendência dessa expansão – e ao que tudo indica é o que acontecerá -, o município precisará pensar essas variáveis e ocupar aquele espaço para a municipalidade.

O Rio de Janeiro é, sem dúvida, o município estudado que mais aproveita o programa em seu território. Porém, também é o que mais tem a perder – como sua história comprova – se não lograr êxito em organizar os empreendimentos do PMCMV em torno da cidade.

Se permitir o contrário, ou seja, que interesses eminentemente empresariais coloquem os empreendimentos onde - sendo-se aqui bastante objetivo - o setor imobiliário ache que vai dar mais lucro, a cidade virará mera espectadora dos empreendimentos, indo na direção que

tais interesses demandarem, tornando-se seu território fonte de especulação e reforçando a continuidade de uma cidade-mercado, mediante a implantação de equipamentos públicos – pagos com o dinheiro público – em locais onde o interesse do setor imobiliário prevaleça.

Somente para mencionar uma das variáveis que se faz presente, concretizada a decisão de enviar populações para longe do local original de moradia, a organização do espaço para onde essas pessoas serão enviadas e a acessibilidade fornecida às mesmas para continuarem acessando os locais onde têm atividades que as permitem sobreviver é imprescindível para que não se repitam erros do passado bastante conhecidos quando sob a égide do extinto BNH e já comentados ao longo do texto.

5. CONCLUSÃO

Um dos mais graves problemas sociais que o Governo se viu obrigado a enfrentar foi o da escassez habitacional, dramaticamente exposta na proliferação de favelas e moradias anti-higiênicas. Estima-se que o déficit habitacional atualmente corresponde a 7 milhões de unidades, ou seja às necessidades da metade da população brasileira. O crescimento demográfico explosivo e o baixo nível de renda per capita obviamente contribuíram para a acumulação desse déficit. Todavia, a maior responsabilidade coube à falta de adaptação de nossa legislação à conjuntura inflacionária. Com efeito, a inflação e as limitações da taxa de juros atrofiaram a oferta de financiamentos a longo prazo para a compra de habitações, confinando-a virtualmente a uma oferta restrita a instituições oficiais; dessarte, a casa própria tornou-se o privilégio daqueles que eram bastante abastados para poder pagá-la à vista, ou quase à vista, ou então daqueles que conseguiram acesso às escassas fontes oficiais de crédito. Ao mesmo tempo, a Lei do Inquilinato, congelando ou semicongelando os aluguéis nominais numa conjuntura inflacionária, desestimulou severamente a compra de imóveis para locação residencial; com a escassez da oferta, tornaram-se insuportavelmente altos os novos aluguéis, ao mesmo tempo em que os antigos inquilinos pagavam preços irrisórios por suas habitações. Diante desse quadro, viu-se o Governo obrigado a reformular as leis relacionadas com o problema habitacional, a fim de restaurar o interesse do setor privado nesse campo. A primeira reforma, nesse sentido, foi a do Sistema Financeiro Habitacional, através da Lei 4.380. Visou primordialmente esse texto dar condições realistas aos financiamentos em habitações populares, através da cláusula de correção monetária das prestações e saldos devedores, de modo a atrair poupanças privadas para o suprimento de tais financiamentos, e de modo a eliminar as características de subsídio que a inflação conferia aos empréstimos a longo prazo. As entidades financiadoras governamentais, antes descoordenadas em planos dispersos, passam agora a funcionar sob o comando unitário do Banco Nacional de Habitação. E a rede de financiamentos, antes imobilizada pela inadequação de nossas leis, pode agora despontar promissoramente com as Cooperativas, Sociedades de Crédito Imobiliário e Fundações Habitacionais. Com o auxílio do Banco Nacional de Habitação, mas principalmente pelo seu esforço próprio, essas entidades privadas deverão suprir os recursos necessários ao financiamento em larga escala da casa própria.

Humberto de Alencar Castello Branco (*Mensagem ao Congresso Nacional* – 1966).
Atualizada a gramática. Maiúsculas do original.

Tendo por base mais uma vez as palavras de Caio Prado Júnior, oferecidas na Introdução deste trabalho, a evolução da questão relativa ao enfrentamento do déficit habitacional no Brasil não pode ser vista se não se levar em consideração o “conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais que a constituem num largo período de tempo”. Entre a Mensagem ao Congresso Nacional enviada pelo ex-presidente Castello Branco, em 1966, e o lançamento do PMCMV pelo ex-presidente Lula, em 2009, contam-se 43 anos. Embora sete milhões de unidades habitacionais representassem a metade da população brasileira em 1966, segundo se aduz no texto da Mensagem, o praticamente idêntico número do déficit levado em consideração para o PMCMV, em 2009, conquanto possa já não representar mais a metade da população brasileira, continua a ser bastante significativo.

Como se vê pelo teor da mensagem, comparado às informações fornecidas quanto ao PMCMV ao longo deste texto, guardadas as devidas proporções entre os problemas de então e os mais recentes, há identidade na procura da atração do setor privado, centralização do controle financeiro e criação de um sistema que procura, em síntese, coordenar investimento

público, atuação da iniciativa privada e adesão da população interessada buscando alcançar o “ideal da casa própria”. Tais semelhanças não devem ser esquecidas, mormente para reconhecer que tal fórmula já se mostrou errada uma vez pelo sistema do BNH.

Porém, deve-se levar em consideração que o PMCMV traz diferenças que o tornam um instrumento que pode ser mais ágil, em face de seu desenho federativo e da organização do investimento social que se fez e se continua fazendo nos governos Lula e Dilma. Assim, o programa realmente traz fórmulas conhecidas de financiamento imobiliário para a população de baixa renda, porém, conta com um aporte de recursos bem maior, uma economia ainda estável e vários outros programas que podem influenciar na continuidade de sua aplicação.

Da mesma forma, reconhece-se que após muitos anos sem uma iniciativa concreta quanto a uma política pública em habitação em nível nacional finalmente se está diante de um programa que tenta caminhar nesse sentido.

O sucesso empresarial, mormente do setor imobiliário, do Programa Minha Casa, Minha Vida, que vem desde sua implementação, ainda continua. Um indício disso foi a procura por unidades habitacionais no 7º Feirão da Casa Própria, onde, só no Rio de Janeiro, dos 48 mil imóveis oferecidos, 32 mil deles enquadravam-se no perfil do programa (para todas as faixas), sendo contabilizados negócios num valor total de 1,045 bilhão.¹³⁹ Nesse nível de análise, portanto, o programa vem atendendo a parte do que se propõe, ou seja, o aquecimento da economia e geração de empregos mediante um programa habitacional que visa o financiamento de unidades para a denominada baixa renda, ou seja, habitação de interesse social.

Porém, ainda permanece um desequilíbrio quanto ao número de ofertas para a classe mais necessitada, situada na faixa entre zero e três salários mínimos, que, convém sempre lembrar, é a que tem o maior número de pessoas necessitadas de moradia. Em relação a esse desnível, há o prometido o equilíbrio no desenvolvimento de sua segunda fase, entretanto, ainda não há dados suficientes para afirmar que a vontade governamental se traduzirá em efetiva concretização.

Em acréscimo, a utilização de um programa cujo perfil é o de um financiamento, visando a aquisição da propriedade imobiliária, conquanto difícil de ser afastado na prática em uma economia de mercado, não resolverá o problema habitacional daqueles que não conseguem se inserir nessa economia. A pobreza extrema acabou sendo, recentemente, motivo de mais uma política pública de enfrentamento: o Plano Brasil Sem Miséria, que visa

¹³⁹ Fonte: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2011/05/22/mais-de-61-mil-pessoas-visitaram-o-feirao-da-casa-propria-no-rio/>> (acesso em 22/5/2011).

fornecer subsídios aos brasileiros que têm renda familiar, dividida entre seus membros, inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) mensais por pessoa. Segundo dados do próprio folder do plano¹⁴⁰, o país tem ainda 16 milhões de pessoas nessa situação, que, dificilmente, conseguem se encaixar em um plano habitacional como o PMCMV, pois prevê, segundo suas linhas originais, um pagamento mensal mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais). Segundo a mesma fonte, desse número, 59% vivem no Nordeste, 21% no Sul e Sudeste e 20% no Norte e Centro-Oeste.

Para empreendimentos ligados à denominada “nova classe média”, porém, há sucesso já contabilizado, atendendo a uma demanda que vinha sufocada desde os tempos do extinto BNH, que finalmente tem acesso a um financiamento que pode atender seus anseios pela valorizada “casa própria”.

O objetivo principal deste trabalho, como mencionado na Introdução, foi buscar verificar municípios diferentes poderiam se adequar ao plano geral do programa e enfrentar os desafios urbanísticos que se apresentam em seus territórios, principalmente no sentido de organizar a cidade; e mesmo se o programa, em face de particularidades locais, poderia ser útil em detrimento de iniciativas como a da regularização fundiária e melhoria da infraestrutura das habitações já existentes.

Os estudos de caso demonstraram uma tendência a não ser possível a implementação do programa em todos os municípios com a metodologia geral que apresenta. Realidades locais, como um alto preço de seu mercado de terras e também impedimentos geográficos tornam difícil, quiçá impossível, a aplicação do programa em seu território, tanto quanto à faixa mais carente quanto às demais.

É o caso de uma cidade com o perfil geográfico de Petrópolis, que, devido à existência de áreas de risco e um mercado de terras cujo preço é oneroso em áreas mais seguras torna inviável o programa principalmente para a faixa mais desfavorecida da população, mas, também, acaba tornando difícil sua realização para as demais faixas. Mesmo com a previsão de doação de unidades pelo programa, tais realidades continuam presentes e, talvez, inviabilizem até mesmo qualquer empreendimento relativo à doação.

A carência do município mencionado, porém, mantém-se, com populações significativas residindo em áreas de risco, conforme os números fornecidos no decorrer deste trabalho.

¹⁴⁰ Disponível em: < http://www.brasilsemisera.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/files/cartilha_bsm_internet.pdf> (acesso em 8/6/2011).

Como enfrentar a carência mediante o financiamento de unidades habitacionais para a baixa renda, porém, com a realidade do mercado de terras local, é um desafio social que passa antes pela busca de solução para um problema que, mais cedo ou mais tarde, deverá ser enfrentado pelas cidades em geral: os efeitos da atuação do mercado imobiliário, que oneram o preço da terra urbana, reservam terrenos para simples fins especulativos e influem no leque de escolhas quanto à localização de terrenos para empreendimentos imobiliários de qualquer tipo, incluindo os ligados ao PMCMV.

Passa, também, por um problema mais difícil ainda de ser enfrentado: o da propriedade imobiliária como solução para a questão da moradia. Tanto um quanto outro problema se mostram, atualmente, muito difíceis de serem enfrentados. Mas, repise-se, um dia deverão sê-lo – e de forma eficiente – já que as cidades que os enfrentam têm seu limite de saturação quanto a até onde se nega à população mais carente o acesso aos espaços que lhe possibilitam o exercício do direito (fundamental) à moradia digna e à sobrevivência. Principalmente a história de um dos municípios estudados – o Rio de Janeiro – mostra que não adianta simplesmente mandar os mais pobres para longe, convém relembrar.

Da mesma forma, o programa pode não ser tão útil em municípios que tenham um perfil como o de Silva Jardim, onde, conquanto metade de sua população esteja situada na condição de pobre, a procura pelo programa não representou um percentual elevado com relação a seu todo populacional - baseando-nos em dados oferecidos pelas fontes indicadas -, conforme se esperaria com um índice de pobreza como apresentado.

Portanto, podem existir municípios onde simplesmente a demanda não represente atrativo suficiente para o desenvolvimento do programa, havendo a resolução do déficit habitacional de uma forma mais objetiva pela população residente (autoconstrução, por exemplo), o que, no caso de Silva Jardim, parece ser a solução encontrada pela sua população mais carente.

Em tais municípios, mais do que novas unidades habitacionais para uma demanda que não representa atratividade a grandes empreendimentos, talvez seja mais necessária a atuação do poder público (em geral: União, estado e município) no sentido de realizar obras de infraestrutura que auxiliem a população local em relação à unidade habitacional onde já residem, ou seja, a melhoria da segurança física do imóvel (com remoção apenas se necessária), do sistema viário, da captação de água e esgoto, da segurança da posse, etc.

Assim, mais que o advento de uma nova unidade habitacional, a regularização fundiária dos imóveis existentes e sua consolidação no espaço urbano mediante as intervenções estruturais que se façam necessárias se mostrariam mais eficientes para

atendimento do direito à moradia. Na própria legislação do PMCMV está prevista tal atuação, relembre-se.

Em municípios como o do Rio de Janeiro, finalmente, com uma população de mais de seis milhões de pessoas em seu território e mais de dez milhões em sua região metropolitana, e com uma economia bem maior do que os outros municípios estudados, há tendência a que os empreendimentos ligados à faixa de zero a três salários mínimos sejam feitos em locais mais afastados do centro – no caso do Rio de Janeiro, a zona oeste -, conforme o estudo específico demonstrou, em face de uma demanda maior de terrenos mais baratos e a possibilidade de construção de grandes conjuntos habitacionais, que atendem, hoje, diferentemente do passado, duplamente à existência de uma demanda do próprio local e externa, bem como são mais passíveis de gerar lucro ao empreendedor em face do número de unidades habitacionais, que chegam a mais de um milhão de unidades em tais conjuntos.

Nos estudos de caso também se verificou que a atuação do município em relação a tornar mais ágil sua burocracia, criar infraestrutura e atuar no sentido de doar terrenos, procurando viabilizar os empreendimentos em seu território, é um ponto estratégico para que o programa aconteça para a faixa de zero a três salários mínimos. Devido ao desenho federativo do programa, ressalvada a centralização federal pela distribuição de recursos através da adesão ao SNHIS e a gestão da CEF, os municípios têm um papel importante na implementação efetiva de empreendimentos em seus territórios, sendo praticamente inafastável sua atuação no sentido de doar terrenos e criar burocracia ágil nesse sentido, dentre outras ações.

O Rio de Janeiro, aparentemente, tenta atuar nesse sentido – guardadas as ressalvas quanto à distribuição espacial dos empreendimentos na cidade e seus problemas -, não sendo o caso de Petrópolis e de Silva Jardim, até o momento do fechamento deste trabalho. O Município de Petrópolis, especificamente, pelo que deflui das fontes consultadas, além de seus problemas geográficos e de mercado de terras, conta com uma burocracia que não ajuda, até o momento, qualquer desenvolvimento de empreendimentos ligados ao programa – principalmente para a faixa de zero a três salários mínimos -, o que se torna mais um fator impeditivo à instalação do PMCMV em seu território. Paradoxalmente, o sistema do BNH foi muito mais eficiente na cidade, conforme demonstram vários conjuntos ainda existentes no município, em áreas seguras. Em Silva Jardim, mesmo com uma farta e barata oferta de terras, a burocracia municipal acabou por emperrar o único empreendimento em realização no território.

Silva Jardim, embora atendendo a uma demanda significativamente menor, mesmo para os padrões do município, ainda estava em vias de começar a construir as unidades do empreendimento a que se propôs. Ainda que contando com as técnicas construtivas mais rápidas mencionadas antes, segundo informações do representante da empresa que atua no município, mudou o projeto quatro vezes, atrasando seu início. Finalmente, esbarrou na falta de previsão de problemas ambientais e também na pura e simples falta de pagamento ao titular de área desapropriada. O município, assim, enfrenta questões ligadas à logística que, realmente, podem vir a ser ultrapassadas, mas, já atrapalham a concretização mesmo daquilo a que o município se dispôs a realizar.

Petrópolis se mostrou complexo quanto a facilitar a implementação de qualquer empreendimento. Isto não se liga apenas a suas características geográficas, mas, também, à ausência de um envolvimento maior do poder público municipal nessa direção, segundo alguns dados expostos ao longo do trabalho demonstram. Ainda é titubeante, no fechamento deste trabalho, mesmo a certeza na indicação e desapropriação de terrenos que sirvam para a doação de unidades pelo programa, pretendidas para os desabrigados pelas chuvas de 11 e 12 de janeiro de 2011 e para remoções de áreas de risco. Sua demanda, ainda em 2010, em formação inicial de cadastro, já se elevava a 3.000 famílias, conforme se registrou antes, somados aos números oferecidos ao longo de seu estudo, decorrentes de habitantes em área de risco e desabrigados pelas chuvas. Não há um indicativo de que haverá efetivo combate a essas carências até o momento.

Assim, repisando, o programa se apresenta atualmente, quanto ao potencial de aquecimento da economia e busca por atendimento da demanda representada pela “nova classe média”, objetivo confessado desde sua primeira fase, um já experimentado sucesso. Os empreendedores entrevistados não têm dúvidas em continuar atuando em seus moldes inclusive na segunda fase.

Porém, pelos dados de que se dispõe até o momento, não pode ser considerado ainda um remédio geral para todos os municípios, bem como ainda não conseguiu ser eficiente como deveria ser, em face do déficit projetado, para aqueles inseridos na faixa de zero a três salários mínimos, os maiores representantes da carência por moradia adequada em nenhum dos municípios estudados. Por outro lado, a vontade do empreendedor esbarra, objetivamente, na estrutura burocrática dos municípios e também em sua realidade geográfica, que influencia seu mercado de terras.

Os municípios, por sua vez, mostram-se como atores primordiais para a efetiva implementação de empreendimentos em seu território, sendo imprescindível a formação de

um corpo técnico e uma burocracia eficiente que possibilitem entendimento e agilidade em relação aos empreendimentos passíveis de serem instalados em seus territórios. Sem essa efetiva prática de seu papel no desenvolvimento da política pública em habitação que se convencionou chamar Programa Minha Casa, Minha Vida, tornar-se-á difícil sua implementação nos territórios das cidades e o pretendido combate ao déficit habitacional brasileiro.

Com base no desenho federativo do programa, os municípios têm a possibilidade de fazer os empreendimentos servirem à cidade, podendo evitar o que – reconhece-se – acontece com bastante frequência: a cidade servir aos interesses especulativos.

O programa, entretanto, passa, em sua gestão, por decisões do governo federal, que o coordena por alguns de seus ministérios e o gere através da CEF, sofrendo a influência, devido a suas características, de variáveis diversas que não dependem da tão-só vontade governamental – que já tem seus meandros bastante complexos -, mas também da continuidade do crescimento econômico nacional em uma economia globalizada, com conseqüente ausência de recessão, possibilitando a ascensão à denominada “nova classe média” – que, relembre-se, também abrange faixas de remuneração que se ligam àquelas de menor renda previstas no programa – de estratos populacionais que ainda se encontram, em idade biológica, na infância e adolescência.

Isso não depende dos entes federativos isolada ou conjuntamente, mas de ações e medidas as mais variadas que, embora envolvam principalmente decisões do governo central, também são influenciadas pelo cenário externo econômico, no momento indicando sinais de recessão mundial. Ainda é cedo para falar num sucesso ou insucesso do PMCMV, mas, a experiência do BNH deve sempre ser levada em consideração, de um modo muito simplista, até: o acesso à moradia digna no futuro depende do que se realiza hoje.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2006.

ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Landy, 2001.

_____. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARRETTO, Vicente de Paulo. *O Fetiche dos Direitos Humanos e outros temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROS, Ana Maria Furbino Brettas. *Direito à moradia: questões sobre sua eficácia jurídica*. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora: Angela Moulin Simões Penalva Santos.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das Coisas*. Vol. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1956.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa - Omega, 1979.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BOTELHO, Adriano. *O Urbano em Fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Anablume, 2007.

BRASIL. Decreto 4.156, de 11 de março de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, que cria o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4156.htm>. Acesso em 20/6/2010.

BRASIL. Decreto 5.247, de 19 de outubro de 2004. Regulamenta a Medida Provisória nº 200, de 20 de julho de 2004, que dispõe sobre o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5247.htm>. Acesso em 20/6/2010.

_____. Lei 10.998, de 15 de dezembro de 2004. Altera o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10998.htm>. Acesso em 23/6/2010.

_____. Lei 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/111124.htm>. Acesso em 23/6/2010.

_____. Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm>. Acesso em 23/6/2010.

_____. Lei 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/111977.htm>. Acesso em 18/6/2011.

_____. Decreto 6.962, de 17 de setembro de 2009. Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6962.htm>. Acesso em 10/5/2010.

BRASIL. Decreto 7.499, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso em 18/6/2011.

_____. *Plano Nacional de Habitação*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em 7/4/2011.

_____. *Política Nacional de Habitação*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>>. Acesso em 7/4/2011.

CARDOSO, Aducto Lucio. SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. O plano diretor e a política de habitação. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

CASCUDO, Luís da Câmara. *Civilização e Cultura*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1966.

DOUZINAS, Costas. *O Fim dos Direitos Humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *O Futuro da Natureza Humana*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

INDOVINA, Francesco. La Ciudad Difusa. In: RAMOS, Angel Martin. *Lo Urbano*. Barcelona: UPC, 2009.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. *Encontro para avaliação da Habitat II: Resultados*. Curitiba: IPARDES, 1997.

LOBÃO, Manuel de Almeida e Souza de. *Notas do uso pratico e criticas addições, illustrações e remissões à imitação das de Muller a Struvio sobre todos os títulos e todos os paragraphos do livro terceiro das Instituições do Direito Civil Lusitano do Dr. Paschoal José de Mello Freire*. Livro III. Lisboa: Imprensa Nacional, 1854.

MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, Ismênia de Lima. *Subsídios para a História da Industrialização em Petrópolis*. Petrópolis: Universidade Católica de Petrópolis, 1983.

MOTA, Maurício. *A estrutura das normas de direitos fundamentais*. Material de apoio - consistente em apresentação PowerPoint - fornecido aos alunos em aula ministrada durante o segundo semestre de 2009 na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, cursos de Mestrado e Doutorado em Direito da Cidade. Rio de Janeiro, 2009.

_____. *Questões de Direito Civil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

NERI, Marcelo Cortes (Coord.). *A Nova Classe Média*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

PANDOLFI, Dulce; GRYNSPAN, Mario. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: Marco Histórico de Participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em:

<http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=291:dissertacao-qfundo-nacional-de-moradia-popularq&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68>. Acesso em 12/9/2010.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das Coisas*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943.

POUND, Roscoe. *Desenvolvimento das Garantias Constitucionais da Liberdade*. São Paulo: Ibas, 1965.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo (Colônia)*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

REIS, Márcio Monteiro. Moral e Direito: a fundamentação dos direitos humanos nas visões de Hart, Peces-Barba e Dworkin. In: TORRES, Ricardo Lobo (Coord.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção de moradia na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ): Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). *Para investigar as circunstâncias, os fatos, as possíveis omissões, negligências, imprevidências e averiguar possíveis responsabilidades de agentes políticos, públicos e de terceiros, em face do desastre ocorrido nos Municípios da região serrana do Estado do Rio de Janeiro decorrente das fortes chuvas que causaram inundações e deslizamentos de encostas no período de 11 e 12 de janeiro de 2011*.

Depoimentos de Rodrigo Neves (2ª reunião ordinária - 10/3/2011); Vicente de Paula Loureiro (8ª reunião ordinária – 28/4/2011); Paulo Mustrangi (9ª reunião ordinária – 5/5/2011); e Marilene Ramos (10ª reunião ordinária – 12/5/2011). Rio de Janeiro, 2011. Fonte do material: exposições feitas pela TV Alerj das reuniões relativas aos depoimentos nas datas mencionadas.

RIO DE JANEIRO (RJ). Lei Complementar 97, de 10 de julho de 2009. Estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC97M.PDF>>. Acesso em 12/2/2011.

_____. Decreto 30.912, de 27 de julho de 2009. Regulamenta dispositivos da lei Complementar nº 97/09 que estabelece normas relativas às edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/D30912M.PDF>>. Acesso em 12/2/2011.

_____. Lei 5.065, de 10 de julho de 2009. Concede isenção e redução do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS para construção e reforma no caso de empreendimentos habitacionais de interesse social e de arrendamento residencial vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal, e do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos, Realizada Inter Vivos, por Ato Oneroso – ITBI para a aquisição dos

correspondentes imóveis, e revoga a Lei nº 3.486, de 26 de dezembro de 2002.

Disponível em:

<<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/ecd151cebd0fb46b032576ac00727b3a?OpenDocument>>.

Acesso em 12/2/2011.

RIO DE JANEIRO (RJ). Lei 5.066, de 10 de julho de 2009. Concede remissão de créditos tributários do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU para imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social, nos casos que especifica. Disponível em: <<http://ademi.webtexto.com.br/IMG/pdf/doc-969.pdf>>. Acesso em 12/2/2011.

_____. Lei Complementar 111, de 1º de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor no Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sinduscon-rio.com.br/doc/plano.pdf>>. Acesso em 15/2/2011.

_____. *Minha Casa Minha Vida No Rio* - Recomendações, Orientações e Caderno de Encargos para Habitação Sustentável. Disponível em: <<http://www.sinduscon-rio.com.br/mcmv/caderno.pdf>>. Acesso em 10/5/2011.

_____. *Passo a passo para aprovação de projeto na Comissão de Aprovação da Lei 97 de 10 de 09*. Disponível em: <<http://www.sinduscon-rio.com.br/mcmv/PASSOAPASSOPARAAPROVA%C3%87%C3%83ODEPROJETONACOMISS%C3%83ODEAPROVA%C3%87%C3%83O.pdf>>. Acesso em 10/5/2011.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. *Economia, Espaço e Sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. *Município, Descentralização e Território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. DUARTE, Sandro Marino. Política Habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. In: TOURINHO, Octavio Augusto Fontes. FERREIRA, Léo da Rocha. PAULA, Luiz Fernando de (org.). *Os desafios atuais para a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2010.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Paulo César dos. *Petrópolis, História de uma Cidade Imperial*. Petrópolis: Semograf, 2001.

SANTOS, Renata Lourenço Ferreira dos. *Habitação, cidadania, espaço público e estrutura urbana: a interface dos elementos de construção da cidade nos projetos habitacionais*. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Orientadora: Angela Moulin Simões Penalva Santos.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas em torno da relação entre o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na ordem constitucional brasileira. In: BALDI, César Augusto. *Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. 3. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SOARES, José Joaquim F. Monteiro. *Petrópolis*. Rio de Janeiro: Texto, 2008.

SOLÁ-MORALES, Manuel de. Contra el Modelo de Metrópolis Universal. In: RAMOS, Angel Martín. *Lo Urbano*. Barcelona: UPC, 2009.

THEOPRATIQUE. *Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR. 1º Distrito – Petrópolis/RJ*. Mapa de Suscetibilidade (Perigo) & Mapa Quantitativo de Risco. 2007.

Disponível em:

<<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/prevencao-de-riscos/planos-projetos-elaborados/prefeitura-municipal-de-petropolis-rj/PMRRPETROPOLIS1ETAPA.pdf>>. Acesso em 9/10/2010.

_____. *Plano Municipal de Redução de Risco para o 1º Distrito de Petrópolis*. Mapa de Intervenções. 2007. Disponível em:

<<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/prevencao-de-riscos/planos-projetos-elaborados/prefeitura-municipal-de-petropolis-rj/PMRRPETROPOLISMAPADEINTERVENCOES2ETAPA.pdf>>. Acesso em 9/10/2010.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse: Um Confronto em torno da Função Social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VILLEY, Michel. *A formação do pensamento jurídico moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ANEXO A: legislação do Município do Rio de Janeiro ligada ao programa. ¹⁴¹**LEI COMPLEMENTAR N.º 97 DE 10 DE JULHO DE 2009**

Estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal.

Autor: Poder Executivo.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art.1º Esta Lei Complementar estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal, constituídos por unidades habitacionais cujo valor máximo de aquisição ou venda não ultrapasse o valor de financiamento definido como teto para as famílias com renda de até dez salários mínimos

§1º Incluem-se entre as ações passíveis de serem realizadas no âmbito do Município do Rio de Janeiro:

I – produção e aquisição de novas unidades habitacionais;

II – produção ou aquisição de lotes urbanizados, desde que o beneficiário assuma o compromisso contratual de iniciar a construção da unidade residencial no prazo de seis meses;

III – requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas.

§2º A assistência técnica poderá ser adotada nas ações mencionadas nos incisos I e II, do § 1º, e deverá ser utilizada na hipótese do inciso III, do § 1º.

§ 3º Deverão ser priorizados os instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, constantes na Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

§ 4º Os empreendimentos habitacionais incluídos nos benefícios desta Lei Complementar, deverão na apresentação dos respectivos projetos respeitar a adequação ambiental e urbanística.

§ 5º Os benefícios derivados desta Lei Complementar, inclusive os fiscais, também se aplicarão aos projetos de remembramento e de parcelamento da terra dos quais resultem empreendimentos habitacionais de interesse social, tal como definidos no caput.

¹⁴¹ Fonte: Secretaria Municipal de Habitação, por intermédio de Ana Dieguez. Oferecem-se aqui apenas a Lei Complementar 97 e o decreto que regulamentou alguns de seus dispositivos.

§ 6º Caberá à Secretaria Municipal de Habitação estabelecer o enquadramento do empreendimento nas categorias e faixas de renda.

Art. 2º As edificações e grupamentos de que trata o art. 1º devem estar localizados em zonas que permitam o uso residencial multifamiliar, misto, comercial, industrial ou portuário e em parte da Zona Residencial 6-ZR 6, estabelecida pelo Decreto nº 322, de 3 de março de 1976, definidas e delimitadas nos Anexos A e B desta Lei Complementar.

§1º Ficam excluídos do disposto nesta Lei Complementar, os Distritos Industriais previstos na Legislação Estadual e a área denominada como Polo Empresarial da Pavuna.

§2º Nas Zonas Industriais denominadas ZI-2, somente serão admitidos empreendimentos residenciais com até cinco pavimentos de qualquer natureza, com exceção dos lotes situados na Av. Brasil e Rodovia Presidente Dutra, nos quais serão permitidos empreendimentos com o número máximo de pavimentos estabelecidos pela legislação local.

Art.3º As normas estabelecidas nesta Lei Complementar se aplicam quando atendidas as seguintes condições:

I – os terrenos devem possuir testada para logradouros que disponham de:

- a) capacidade técnica para abastecimento de água, as quais sejam capazes de atender à demanda prevista;
- b) energia elétrica e iluminação pública ;
- c) condições para uma solução adequada de tratamento e esgotamento sanitário;
- d) drenagem pluvial;
- e) possibilidade de atendimento por transporte público;
- f) proximidade de equipamentos de saúde e educação públicas, capazes de atender a demanda prevista;

II – o número máximo de cinco pavimentos de qualquer natureza, prevalecendo sobre o gabarito definido para o local, ou o número máximo de pavimentos estabelecido pela legislação local, para os empreendimentos destinados a famílias com renda de até dez salários mínimos;

III - o número máximo de unidades residenciais em cada grupamento será de quinhentas, prevalecendo sobre o número máximo de unidades estabelecido pela legislação local;

IV – a área mínima útil das unidades residenciais obedecerá a normatização estabelecida pelo Plano Nacional de Habitação do Governo Federal.

§1º Ficam excluídos dos benefícios desta Lei Complementar, os terrenos situados em áreas frágeis de encosta e áreas frágeis de baixada.

§2º A aprovação do projeto em logradouros que não disponham de serviço de infraestrutura, descritos no inciso I deste artigo, ficará condicionada à assinatura de Termo de Obrigações,

através do qual o proprietário do imóvel responsabilizar-se-á pela execução ou complementação das obras necessárias.

§ 3º Nos imóveis situados em unidades de Conservação Ambiental ou em áreas de entorno de bens tombados, serão respeitadas suas normas específicas.

Art. 4º A construção de grupamentos contíguos com mais de trezentos metros de extensão ao longo do logradouro fica condicionada à análise e adequação à morfologia local, podendo, neste caso, ser exigida a abertura de logradouro público para integração do empreendimento à malha viária local.

Parágrafo único. As áreas correspondentes à abertura de logradouros públicos que forem implantados para atendimento ao disposto no caput e aquelas destinadas a implantação de Projetos de Alinhamento Aprovados poderão ser computadas na área do terreno para efeito do cálculo da Área Total Edificável-ATE, condicionando-se a transferência da respectiva área ao domínio do Município.

Art. 5º Os empreendimentos habitacionais de interesse social previsto no art. 1º estão dispensados de atendimento das seguintes exigências:

I – áreas de recreação, quando constituídos por até cem unidades;

II – apartamento para zelador;

III – dimensão máxima de projeção horizontal;

IV – número mínimo de vagas para veículos;

V – afastamento mínimo entre blocos, quando não necessários à iluminação e ventilação dos compartimentos;

VI – extensão máxima de vias interiores.

§ 1º Quando se tratar de empreendimento com mais de cem unidades, será obrigatória a destinação de área de recreação de, no mínimo, um metro quadrado por unidade.

§ 2º Nos empreendimentos com mais de cinco pavimentos, a projeção máxima horizontal da edificação deverá estar inscrita num polígono de perímetro igual ou inferior a cento e cinquenta metros .

§ 3º A ocupação do afastamento frontal e o número máximo de edificações não afastadas das divisas do lote dependerão da análise quanto a sua adequação à morfologia local.

§ 4º Os empreendimentos destinados à famílias com renda acima de seis e até dez salários mínimos deverão atender `a proporção de uma vaga de estacionamento para cada quatro unidades residenciais,

Art. 6º Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, as obrigações estabelecidas nos arts. 133 e 134 do Regulamento de Zoneamento, aprovado pelo Decreto nº 322, de 1976 e suas

alterações, terão seus valores definidos por faixas de renda de acordo com os seguintes percentuais:

I - empreendimentos destinados à população com renda mensal inferior ou igual a quatro salários mínimos, ficam isentos;

II - empreendimentos habitacionais destinados à população com renda acima de quatro e até seis salários mínimos, meio por cento do custo total do empreendimento;

III - empreendimentos habitacionais destinados à população com renda acima de seis e até dez salários mínimos, um por cento do custo total do empreendimento.

§ 1º Os valores oriundos das obrigações de construção e doação de escolas serão aplicados, prioritariamente, nas áreas carentes de equipamento de ensino, independentemente da localização do empreendimento que gerar a referida obrigação.

§ 2º A Secretaria Municipal de Educação ficará responsável pela construção das Unidades Educacionais: - escolas ou creches, nas áreas em que forem construídos empreendimentos habitacionais vinculados a esta Lei Complementar, na medida em que haja a efetiva demanda, conforme estipulado em regulamento.

Art. 7º A Prefeitura poderá pôr à disposição, nos termos da Legislação, terrenos de sua propriedade para a utilização de empreendimentos vinculados ao Programa citado no art. 1º.

Art. 8º O Poder Executivo estabelecerá, em regulamentação técnica complementar a esta Lei Complementar, as diretrizes e condições relativas a:

I – aprovação de projetos e licenciamento de obras;

II – integração à morfologia do entorno;

III – áreas comuns do grupamento;

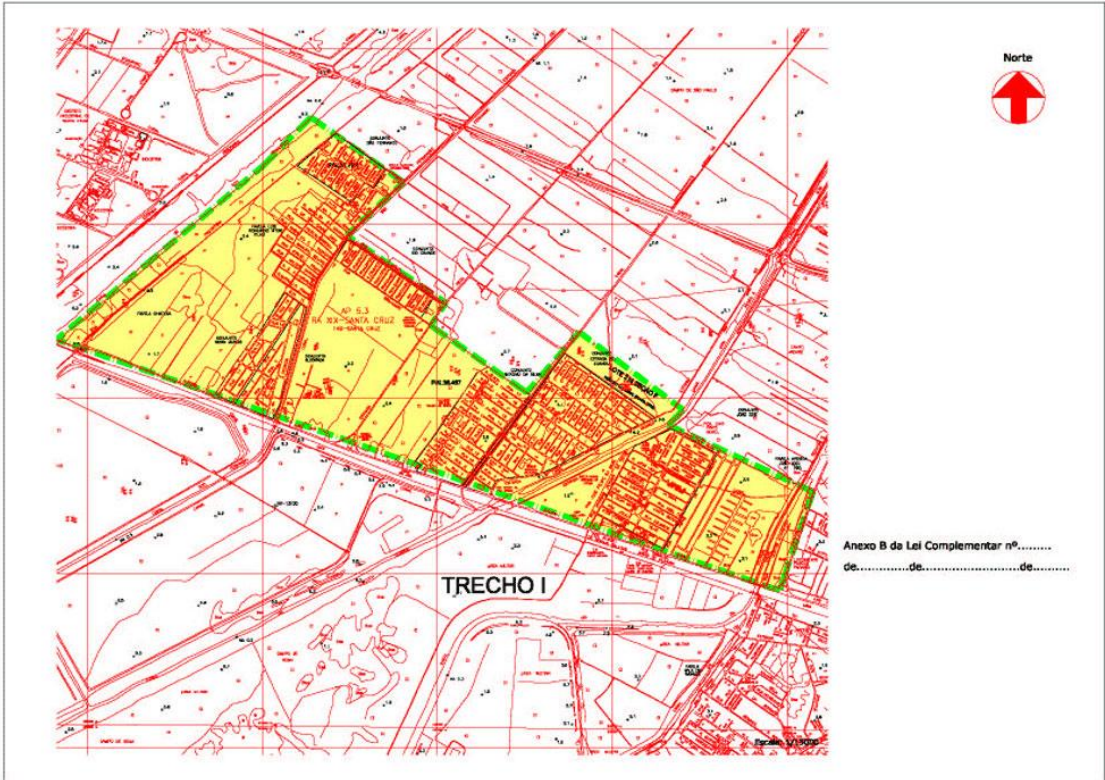
IV - lotes destinados a equipamentos urbanos e comunitários públicos;

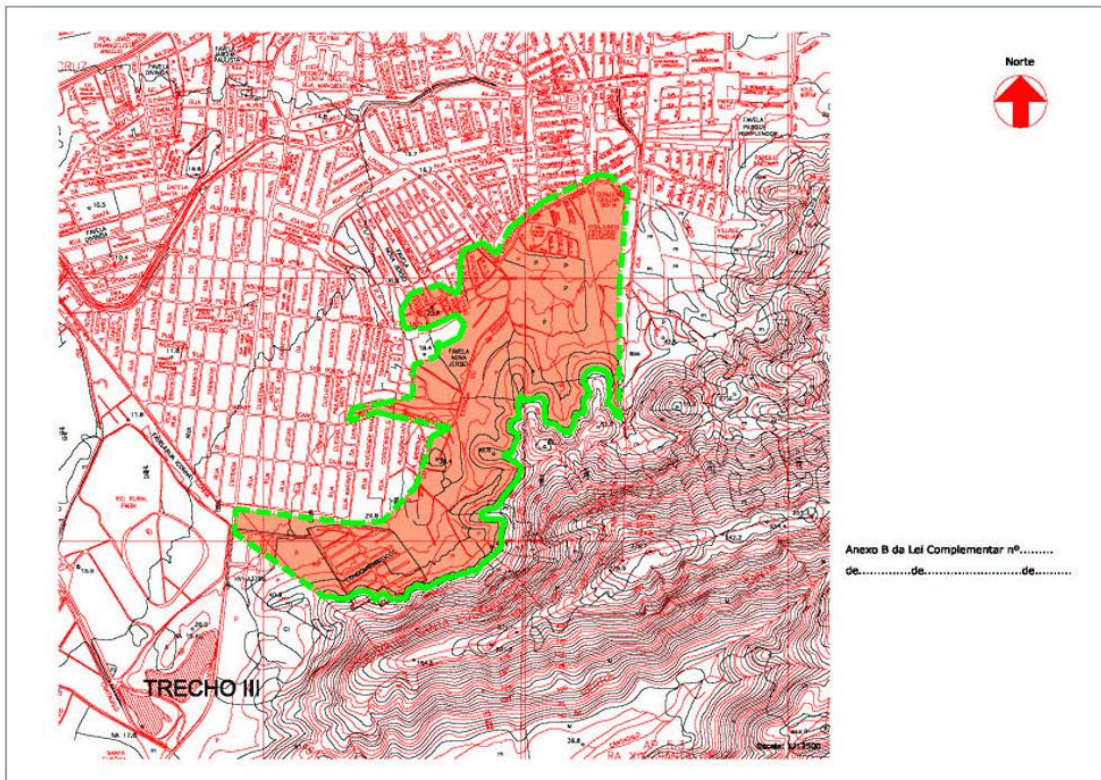
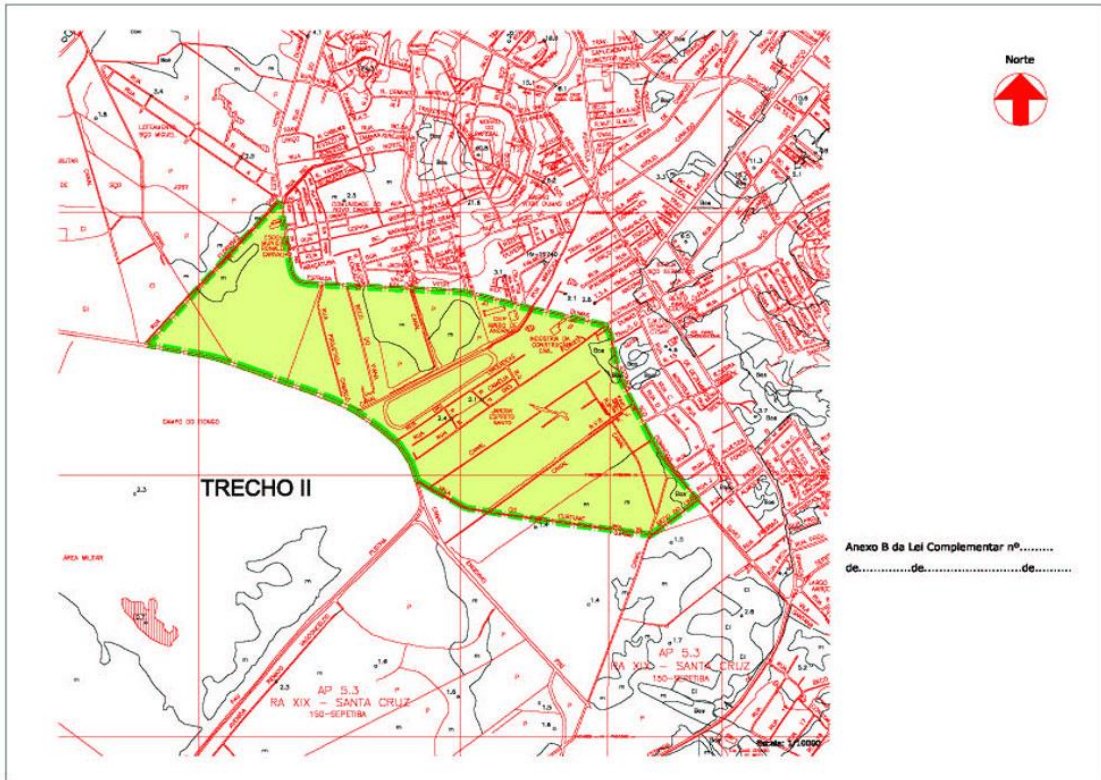
V – outras não previstas nesta Lei Complementar.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Ficam revogadas a Lei Complementar nº 40, de 20 de julho de 1999, e a Lei Complementar nº 75, de 10 de fevereiro de 2005.

EDUARDO PAES





DECRETO 30.912, DE 27 DE JULHO DE 2009

Regulamenta dispositivos da Lei Complementar n° 97/09 que estabelece normas relativas às edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais e, CONSIDERANDO que o Art. 2.º da Lei Federal n.º 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade estabelece como uma das diretrizes gerais da política urbana a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer procedimentos para simplificar e agilizar a aprovação de empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal beneficiados pela Lei Complementar n° 97 de 10 de julho de 2009;

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de acordo com as Resoluções CONAMA n° 369 de 20 de março de 2009 e n° 412 de 13 de maio de 2009 para os de empreendimentos de interesse social;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 8º da Lei Complementar 97 de 10 de julho de 2009.

DECRETA:

Art. 1.º Os projetos destinados a edificações e a grupamentos de edificações que se beneficiem da Lei Complementar n° 97/09 serão submetidos diretamente à Comissão constituída pelo Decreto n° 30.620 de 22/04/09 mediante requerimento protocolado junto a U/GAD (Gerência de Administração) da Secretaria Municipal de Urbanismo.

§ 1.º Os empreendimentos que trata o caput deste artigo terão que ter seu valor máximo de aquisição ou de venda de cada unidade igual ao valor de financiamento definido como teto para as famílias com renda até dez salários mínimos.

§ 2.º Para abertura dos processos e respaldo ao exame do projeto, serão exigidos os seguintes documentos:

- a) RGI e/ou PAL do terreno;
- b) planta cadastral com indicação dos equipamentos públicos de saúde, educação e transporte público existentes num raio de 1.000 (um mil) metros;
- c) um jogo de cópias completo do projeto de arquitetura e implantação do empreendimento com coordenadas que permitam seu geo-referenciamento;
- d) comprovante de pagamento de 50% (cinquenta por cento) da taxa de licenciamento;
- e) Declaração do profissional responsável pela obra (PREO) e do profissional responsável pelo projeto de arquitetura (PRPA) de que o imóvel não se situa em encosta, em vizinhança de taludes instáveis ou a menos de 50,00 m de cursos d'água;
- f) Cópia da carteira do CREA do PREO e do PRPA;
- g) declaração do empreendedor de que o empreendimento está incluído em programa vinculado à política habitacional municipal, estadual ou federal, informando o valor de venda do imóvel e a faixa de renda a ser atendida;
- h) papeleta de enquadramento fornecido pela SMH;
- i) declaração do empreendedor de que tem ciência e observará, em todo o processo de licenciamento e execução do empreendimento, as diretrizes do caderno de encargos elaborado pela SMH e SMU e divulgado no Diário Oficial do Município.

§ 3.º O não cumprimento do declarado no item “g” do parágrafo anterior implicará no cancelamento da licença e, quando for o caso, no embargo da obra e na supressão da isenção prevista nas Leis nº 5065 e 5066, ambas de 10 de julho de 2009.

§ 4.º A Comissão referida no "caput" deste artigo analisará a adequação do projeto às condições locais, podendo estabelecer exigências específicas quanto aos aspectos previstos no artigo 8º da Lei Complementar nº 97/09.

§ 5.º A abertura do processo de licenciamento na SMU só será aceita mediante apresentação de toda a documentação solicitada no § 2º do artigo 1º.

Art. 2.º Os empreendimentos habitacionais de interesse social estão dispensados de atendimento das exigências de:

- I. adoção dos reservatórios previstos no Decreto n.º 23.940, de 30 de janeiro de 2004, somente para os empreendimentos enquadrados em faixa de até 6 salários.
- II. apresentação da certidão negativa de tributos municipais incidentes sobre o imóvel para aprovação do projeto, devendo ser apresentada para o habite-se;
- III. via interna, quando uma das edificações tiver frente para logradouro público e distar até 40,00 m do mesmo e a outra estiver situada nos fundos desta;
- IV. vestiários e refeitórios para funcionários somente para os empreendimentos enquadrados em faixa de até 6 (seis) salários, inclusive.

Art. 3.º As edificações residenciais multifamiliares poderão ter uma área descoberta específica para acondicionamento, em contêineres de plástico padrão COMLURB, do lixo produzido.

Parágrafo único. Este local deverá ter área igual a do depósito temporário de lixo definido nas Normas da COMLURB e deverá ser isento de obstáculos, de forma a permitir a livre movimentação dos contêineres.

Art. 4.º As unidades do pavimento térreo deverão atender preferencialmente a idosos e deficientes, conforme o disposto na Lei 5014/09 e na NBR 9050 devendo estar detalhadas no projeto.

Art. 5.º Deverá ser disponibilizada, sempre que possível, uma parcela das áreas comuns para serem ocupadas por hortas e pomares.

Art. 6.º A Comissão analisará a compatibilidade do empreendimento com o seu entorno, podendo formular exigências de forma a conciliar as condições de ocupação do afastamento frontal por áreas de estacionamento e áreas de uso comum, entre outros.

Art. 7.º Não será exigida a execução das obras de urbanização como condição prévia para aprovação de projetos de desmembramento, cujo lote tenha testada para via integrante do sistema viário, como logradouro público oficialmente reconhecido, mas desprovido de infraestrutura básica.

§ 1.º A inexecução das obras de infraestrutura acarretará a não concessão de habite-se para as edificações que vierem a ser construídas nos imóveis desmembrados.

§ 2.º O termo de obrigações de que trata o § 2º do artigo 3º da LC 97/2009 deverá ser assinado pelo proprietário do empreendimento ou seu representante legal, para o início das obras.

§ 3.º Os logradouros projetados exclusivamente para atendimento do art. 4º da LC 97/09 e quando necessário à integração do empreendimento à malha viária local, não caracterizarão este parcelamento como um loteamento.

Art. 8.º O lote destinado a equipamento urbano comunitário público poderá, quando necessário, estar localizado nos fundos do terreno do grupamento, desde que apresente comunicação com o logradouro público através de uma faixa com largura mínima de 5,00 (cinco) metros.

Parágrafo único. A área correspondente à faixa referida no caput deste artigo não será considerada para efeitos de área mínima exigida para lote destinado à equipamento urbano comunitário, que atenderá às dimensões mínimas e demais condições previstas na legislação em vigor.

Art. 9.º Os grupamentos com mais de 300 (trezentas) unidades residenciais que se localizarem em terreno que não tiver testada para logradouro incluído nos Centros de Bairros definidos pelo Regulamento de Zoneamento do Dec. 322/76 ou nas Zonas Comerciais e de Serviços definidas pelos PEU's, deverão ser dotados de lojas, na proporção de 1,00 m² por unidade residencial, desde que não haja comercio a distância menor de 500,00m do grupamento.

§ 1.º as lojas poderão estar localizadas nas edificações integrantes do grupamento, desde que estas tenham testada e acesso direto por logradouro publico;

§ 2.º em edificação comercial localizada em lote fora da área do grupamento e a uma distância menor de 500,00m;

§ 3.º o “habite-se” parcial das edificações do grupamento fica limitado, no máximo, a 50% (cinquenta por cento) das unidades residenciais antes do cumprimento da obrigação de construção das lojas e do seu “habite-se”;

§ 4.º a obrigação de construção das lojas se estende aos conjuntos integrados de grupamentos de edificações projetadas em áreas de terrenos contínuas, objeto de loteamento ou de desmembramento e que, embora isoladamente apresentem menos de 300 (trezentas) unidades residenciais, na sua totalidade ultrapassem este limite.

Art. 10. A Comissão informará à SME, SMS e SMTR, a localização e o número de unidades licenciadas pela LC 97/29009, assim como os lotes doados para equipamento urbano comunitário público, para o planejamento e execução, quando couber, dos equipamentos necessários para atendimento da demanda criada pelos novos empreendimentos.

Art. 11. Qualquer alteração ou modificação no projeto que implique em nova licença sujeitará o processo à nova análise da comissão.

Art.12. Nos casos de necessidade de licenciamento ambiental, de acordo com o Decreto 28329/07, deverá ser autuado pelo requerente processo administrativo junto à SMAC.

Art. 13. Os projetos que se beneficiem da Lei Complementar 97/09 serão objeto de Licenciamento Ambiental Simplificado.

§ 1.º Entende-se por Licença Ambiental Simplificada o procedimento, que estabelece em uma única licença as condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental, que deverão ser obedecidas para instalar e ampliar empreendimentos habitacionais de interesse social.

§ 2.º Não será aplicado o procedimento ambiental simplificado quando o licenciamento estiver enquadrado nos casos elencados no artigo 8º da Res. CONAMA 412/2009.

Art. 14. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente tornará público em D.O., o requerimento e a concessão das licenças ambientais dos projetos beneficiados pela Lei Complementar 97/09.

Art. 15. Nos casos de grupamentos com via interna ou loteamentos deverá ser autuado pelo requerente processo administrativo junto a O/SUB-RIOÁGUAS (SMO).

§ 1.º as vias internas para acesso de veículos e de pedestre poderão ser licenciadas até o início das obras;

§ 2.º o licenciamento das vias internas poderá ser condição para a concessão da licença do grupamento, caso a RIO-ÁGUAS julgue necessário integrar as condições de drenagem do grupamento com as já existentes.

§ 3.º quando a configuração do empreendimento estiver vinculada à retificação ou modificação do curso d'água deverá ser aprovado projeto de drenagem como condição para concessão de licença do empreendimento.

Art. 16. Os cursos d'água terão suas Faixas Marginais de Proteção (FMP) definidas pelo INEA.

Parágrafo único. Nos casos de talwegues, valas e galerias de águas pluviais deverá ser autuado pelo requerente processo administrativo junto a O/SUB-RIOÁGUAS (SMO).

Art. 17. Autuados os processos junto às Secretarias Municipais, estas terão o prazo de 10 dias para formular as exigências.

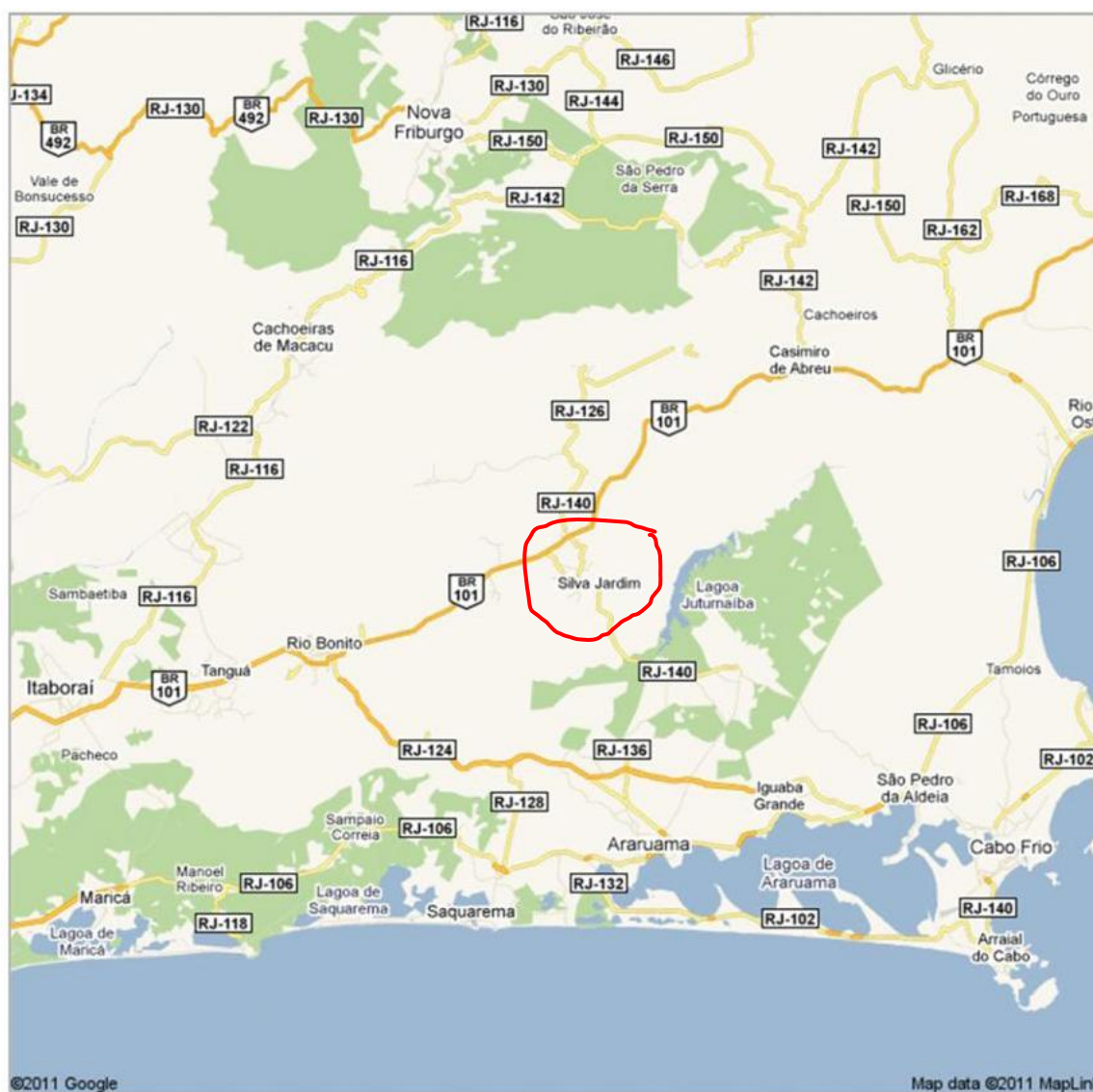
Art. 18. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 27 de julho de 2009; 445º ano de Fundação da Cidade.

EDUARDO PAES

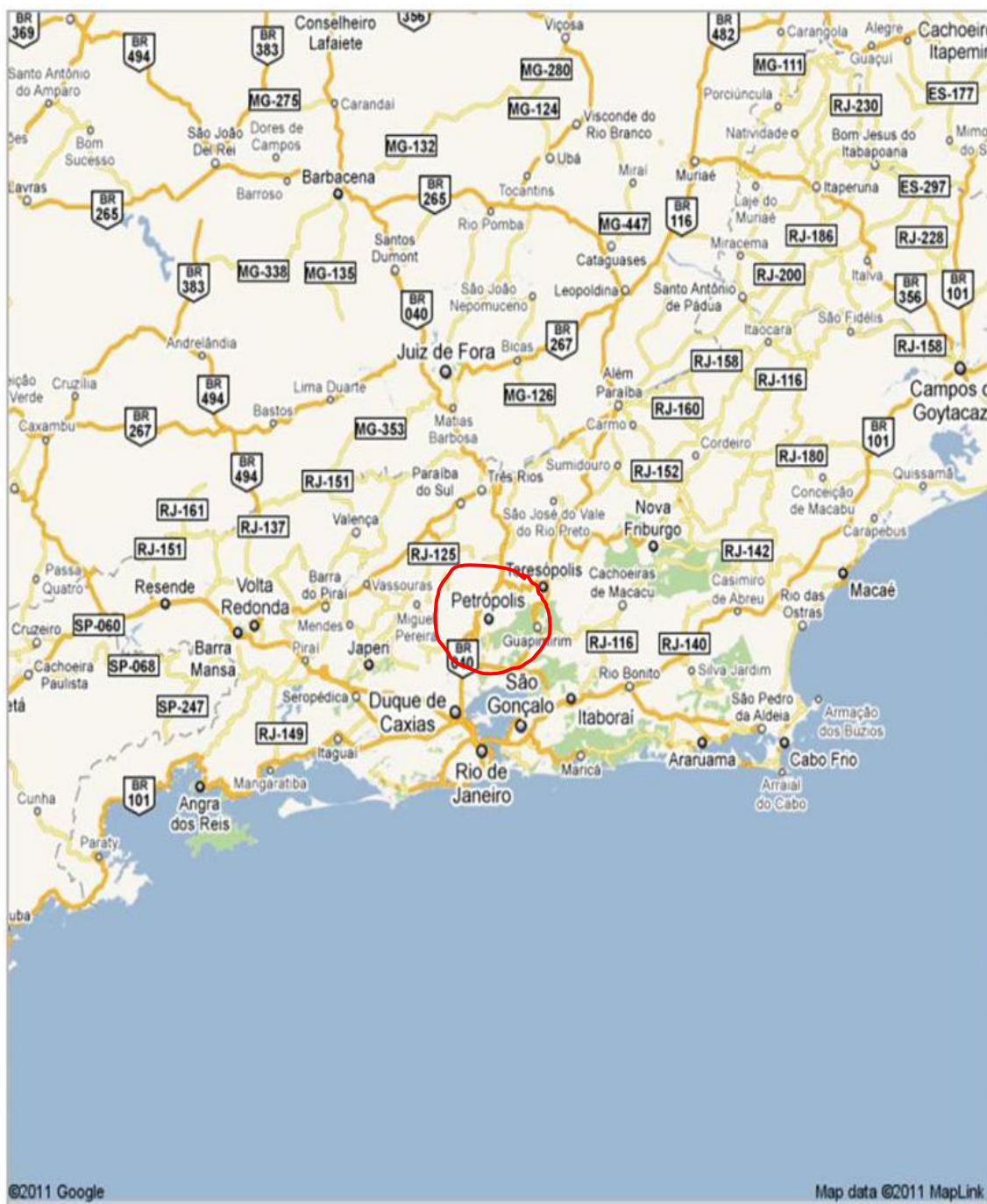
ANEXO B: Mapas geográficos. Localização dos municípios utilizados nos estudos de caso no território do Estado do Rio de Janeiro.

Silva Jardim



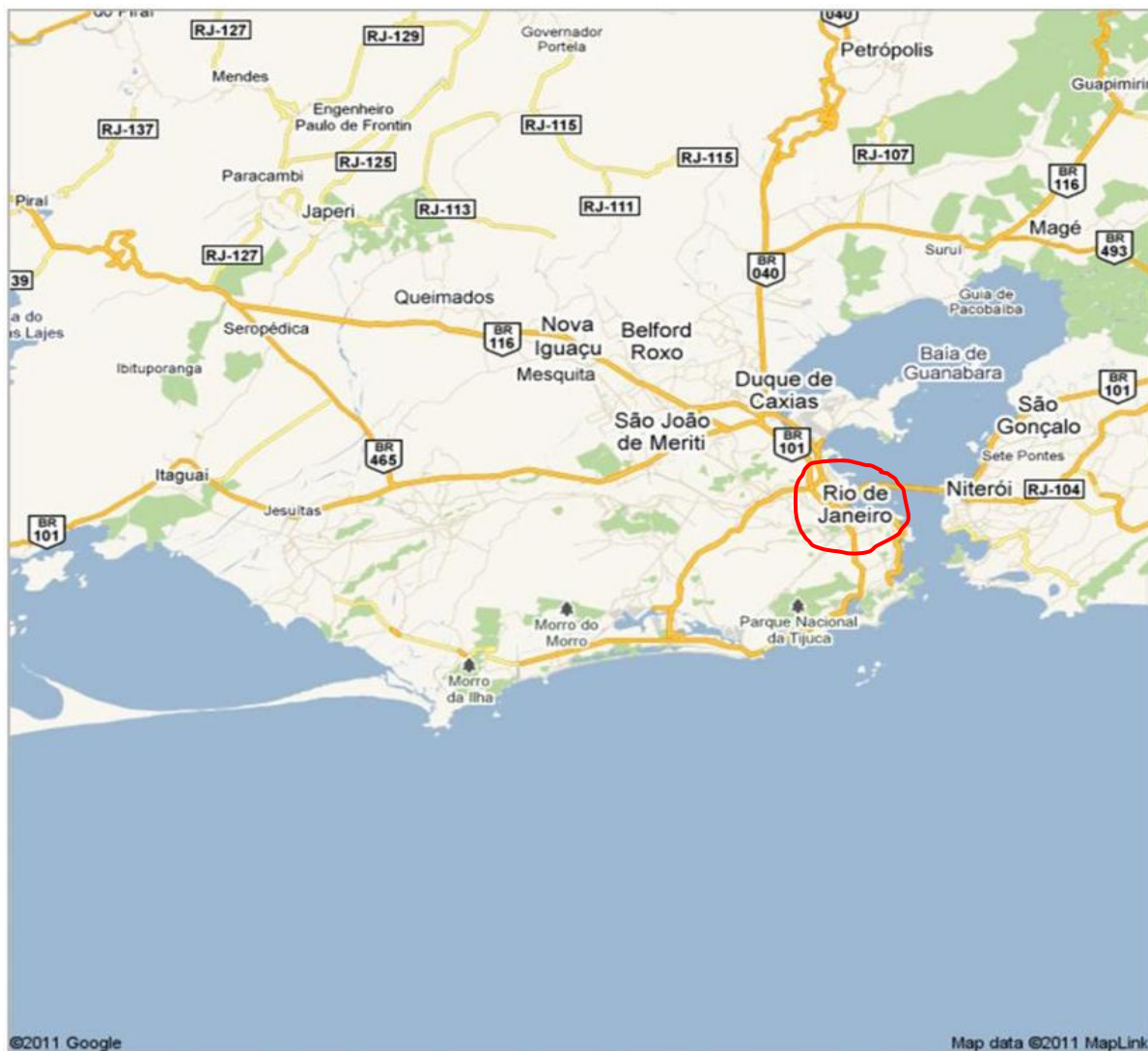
Localização geográfica de Silva Jardim e municípios limítrofes (fonte: Google Maps)

Petrópolis



Localização geográfica de Petrópolis e municípios limítrofes (fonte: Google Maps).

Rio de Janeiro



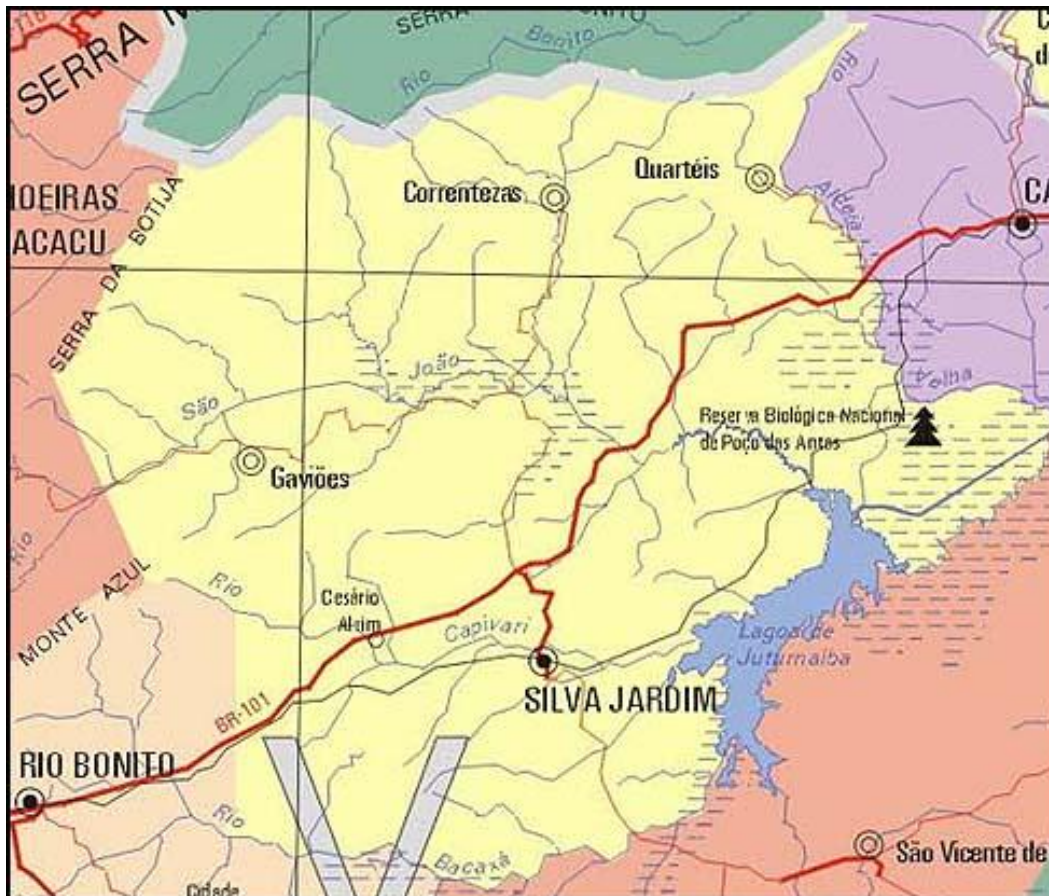
Localização geográfica do Rio de Janeiro e municípios limítrofes (fonte: Google Maps)

ANEXO C: fotos e mapas políticos

Silva Jardim



Silva Jardim: vista aérea do centro da cidade (fonte: <<http://www.silvajardim.com/sj.php>> acesso em 20/4/2011).



Mapa dos distritos de Silva Jardim (fonte: <<http://www.google.com.br/imgres?>>... Acesso em 3/5/2011).

Petrópolis (fotos do autor)

Área federal dos Correios destinada aos desabrigados em Petrópolis. Tratam-se de pequenas unidades tipo quarto de hotel, com 12 m², para aqueles que formam unidades familiares. Pessoas sozinhas ficam em áreas coletivas, separadas por sexo.



Aglomerado em Petrópolis (1º Distrito), no bairro denominado Cascatinha.



Aglomerado em Petrópolis (1º Distrito), muito próximo ao centro da cidade, no bairro denominado Alto da Serra. Em frente, um conjunto habitacional feito pelo BNH (década de 1960).



Idem.



Outro conjunto habitacional, no mesmo bairro.

Município de Petrópolis



Fonte: PMP

Distritos de Petrópolis

(Fonte: indicada na figura – PMP - Prefeitura Municipal de Petrópolis, *apud* Theopratique, 2007)

Rio de Janeiro (fotos do autor)



Rio de Janeiro: ao fundo, o empreendimento Morada Carioca, ainda em fase de construção, comparado ao contexto do bairro de São Cristóvão e área adjacente (Porto e Gasômetro).



Idem.



Rio de Janeiro: regiões administrativas (fonte: <<http://www.google.com.br/imgres?>>... Acesso em 5/4/2011)