

A efetivação do direito social à moradia: análise das políticas públicas realizadas (1994 – 2015)

Camilla Fernandes Moreira¹

Direito e regulação econômica: equidade social, estado, leis e mercado

Resumo

O presente trabalho busca evidenciar um aspecto por vezes ignorado, mas de relevância absoluta à análise da eficácia de direitos, principalmente referente aos direitos sociais: como as políticas públicas podem articular a eficácia de direitos em maior ou em menor grau, e ainda, quais atores políticos e econômicos assumem a responsabilidade direta e/ou indireta por essas decisões. Tendo essas informações em mãos, a análise da fruição do direito apresenta uma lógica mais palpável do que a mera formalização de normas, que por vezes simplesmente não estão inclusas na agenda. O trabalho colima identificar também os pressupostos da articulação político-econômica, o que pauta as decisões tomadas pelos atores envolvidos ampliando ou reduzindo a capacidade de concretização de direitos. Para tanto, há um esboço comparativo entre governos, períodos, doutrinas que servem de substrato para nortear a pesquisa. O estudo de caso recai sobre o Minha Casa Minha Vida, com a demonstração de dados efetivos sobre o programa, os seus objetivos, os seus resultados e a devida análise.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Fruição de direitos; Direito à moradia; Minha Casa Minha Vida.

1 Introdução

O presente visa demonstrar os fatores influentes na eficácia e consolidação do direito social, à moradia, art.6º/CF. Esses fatores, por sua vez, estarão condensados substancialmente em direcionamentos políticos, econômicos e sociais, consubstanciados através das políticas públicas. Portanto, trata-se objetivamente de uma análise interdisciplinar a partir da ciência jurídica, reforçando as possíveis contribuições ou prejuízos que as demais ferramentas estatais podem trazer, como por exemplo, estratégias e alinhamentos político-econômicos.

Trata-se de observar a aplicação da norma de direito fundamental social em contextos diversos, demonstrando quais fatores políticos, econômicos e sociais podem favorecer ou

¹ Mestre em Ciências Sociais /UFU (2013). Graduação em Direito/UFU (2011). Docente na Fucamp (Fundação Carmelitana Mário Palmério) e Unitri (Centro Universitário do Triângulo).
camillafernandesmoreira@yahoo.com.br

afetar negativamente a eficácia normativa, através da realização de políticas públicas. Como fatores políticos e econômicos, o estudo irá focar nas plataformas mais evidentes e características, como a social democracia e o neoliberalismo (ou neoconservadorismo). Vertentes político-econômicas que endossam papéis diferenciados para o Estado, ora definindo uma postura mais ativa, de interferência direta, ora reivindicando uma nova liberdade econômica desenfreada até mesmo desvinculada da conceituação clássica de liberalismo adotada por Adam Smith.

Em relação ao Direito de forma estrita, a verificação se pautará na análise da eficácia das normas incluindo o debate hermenêutico, ou seja, os processos interpretativos que garantam a avaliação dos fatores sociais e adotando um papel mais ativo para o jurista intérprete. A argumentação no que se refere à eficácia terá como substrato a vanguarda defensora dos direitos sociais, qualificando-os como normas de aplicação imediata.

Observa-se que o impedimento à fruição desses direitos infringe diretamente um princípio máximo levantado inclusive pela estrutura estatal dominante pós Revolução Francesa, o da liberdade. Dessa forma, a liberdade jurídica ou permissão jurídica de se fazer ou deixar de fazer algo, depende diretamente da liberdade fática, a possibilidade real de escolher entre as alternativas permitidas. O desdobramento evidente dessa ideia é o de que a liberdade existe plenamente apenas para aqueles que têm as condições de exercê-la, condições essas materiais.

A criação e execução de políticas públicas permitem aos textos legais a transfiguração da prescrição na realização, a aproximação do mundo do dever-ser para o mundo do ser e, portanto, esse caráter pragmático destinado ao poder Executivo deve ser buscado e enaltecido ao passo que as políticas se concretizem possibilitando a vida em sociedade com qualidade. O recorte temporal é utilizado para permitir que a verificação torne-se mais concreta e realística.

O meio de efetivação abordado pelo trabalho constitui-se das políticas públicas, uma forma de articulação jurídico-política que visa garantir um desenvolvimento social aliado às determinações econômicas. Dessa forma, grande parte da população carece de políticas públicas/programas sociais para que possam ter acesso garantido aos direitos sociais existentes. Partindo desse pressuposto, o objeto de problematização desse trabalho é: qual a influência da perspectiva econômica na aplicação das políticas públicas, e, por conseguinte, os reais problemas de eficácia do direito? Como essa influência pode ser caracterizada (como positiva ou negativa) em virtude dos fatores ideológicos vigentes e como a aplicação/eficácia do direito pode se tornar limitada?

Como hipóteses preliminares, supõe-se que essa influência seja imperante e direcionadora, ou seja, um dos fatores cruciais, senão o principal no manejo das políticas públicas e programas sociais. Quanto às consequências, estas podem ser mensuradas a depender do perfil macroeconômico adotado, tal qual uma social democracia ou uma plataforma eminentemente neoliberal ou neoconservadora.

2 Metodologia

Os resultados são explorados face ao levantamento teórico/empírico e trata-se de uma abordagem que, além dos aspectos da dogmática jurídica, faz-se também por um viés interdisciplinar, necessária para o êxito do trabalho.

O método eleito para a verificação proposta é o hipotético-dedutivo, ressaltando a abordagem qualitativa, na qual a descrição, análise e crítica estarão presentes. A pesquisa se dará pelo meio bibliográfico, a partir do qual se fará a extração de conceitos concernentes ao trabalho construir uma abordagem histórico-analítica, recorrendo à observação comparativa de modo evidenciar as formulações propostas. O meio documental também será utilizando, particularmente nos documentos normativos e publicações oficiais que viabilizará o acesso aos dados referentes à execução dos programas, como portarias, decretos entre outros.

A análise qualitativa se fará presente não dispensando o mérito quantitativo utilizado de modo a fundamentar estruturalmente o trabalho aqui proposto.

3 Identificação das políticas públicas setoriais

Tal investigação fundamenta-se nos pressupostos da decisão política, abordando a vinculação econômica adotada como meio de produzir resultados satisfatórios. A questão apresenta uma relevância de amplitude característica. O problema da habitação² é de suma importância para condicionar o desenvolvimento nacional a níveis melhores dos constatados ultimamente e ignorá-lo representa quebrar as bases da dignidade humana como princípio consagrado e base dos direitos fundamentais.

No histórico nacional do constitucionalismo, observam-se ações voltadas para o setor habitacional apenas a partir de 1930, através de Vargas e, posteriormente, com Goulart. Capítulo abandonado pelas plataformas políticas nos anos subsequentes, o tema só retorna às pautas em 1964, na ditadura militar. Nesse período é criado o Banco Nacional de Habitação

² O trabalho admitirá os termos moradia e habitação como sinônimos, resguardando a concepção humanística do primeiro, e a técnica do segundo.

(BNH) que após anos de políticas não redistributivas, dissolve-se e tem suas funções repassadas à Caixa Econômica Federal, no governo Sarney. (CARDOSO, 2007, p. 15)

O período de redemocratização impõe um novo ordenamento jurídico brasileiro, o qual passa por um período conturbado para consolidar-se. O governo Fernando Henrique Cardoso realiza alguns programas sociais habitacionais com pouco relevo e sem uma devida articulação entre as esferas do poder. Mas merece destaque a inclusão do direito à moradia como direito social na Constituição Federal vigente.

Em 2002 é eleito Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e inicia-se a execução do maior programa habitacional realizado sob o aspecto quantitativo, o Minha Casa Minha Vida, portanto, programa social objeto de maior análise nesse estudo proposto. Atualmente, o déficit habitacional no Brasil gira em torno de cinco milhões de domicílios, conforme últimos dados apresentados pelo IPEA.

Evidentemente, a moradia no Brasil consiste ainda efetivação tanto quantitativa, como qualitativa, cabendo a essa pesquisa o escopo de desnudar as contribuições que uma determinada adequação econômica e institucional possa dar à eficácia de tais direitos permitindo uma melhor execução de programas sociais. Sendo assim, o problema em aberto consolida-se na avaliação estruturante das políticas públicas, ou seja, quais fatores econômicos são propulsores dos programas exitosos e quais apenas configuram a inatividade estatal perante as necessidades populares.

4 Fundamentalidade do direito à moradia

A Constituição de 1988, além de apresentar um número extenso de direitos e garantias individuais, inovou também ao incluir em seu catálogo os direitos econômicos, sociais e culturais de forma conjunta com os direitos civis e políticos, ao contrário da forma distributiva aplicada às constituições anteriores, nas quais esses direitos encontravam-se diluídos no âmbito da ordem social e econômica. (BONTEMPO, 2009, p. 64)

Os direitos sociais prestacionais previstos dentro do rol de direitos fundamentais destacados constitucionalmente determinam uma conduta positiva estatal, consistente em uma prestação de natureza fática, solicitando o cumprimento da prestação que constitui seu objeto, já que colimam o ajustamento da realidade material. Para que a execução dessas prescrições ocorra, faz-se necessário a efetivação de políticas públicas que visem reduzir o lapso existente entre a normatividade e a incidência pragmática.

Com efeito, sustenta-se que os direitos sociais são materialmente e formalmente fundamentais. Nesse sentido, destaca-se o trecho de Ingo Wolfgang Sarlet (2011, p. 74-75):

(...) A fundamentalidade formal encontra-se ligada ao direito constitucional positivo. (...) A fundamentalidade material, por sua vez decorre da circunstância de serem os Direitos Fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade.

Não obstante haja essa característica de fundamentalidade formal dos Direitos Sociais - que ocorre em virtude da localização em que estão positivados na Constituição Federal - é possível vislumbrar outro viés da fundamentalidade desses direitos, ou seja, tais direitos como materialmente fundamentais, pois estão diretamente relacionados com os objetivos e princípios da República Federativa do Brasil, sobretudo, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

De acordo com Luís Roberto Barroso, a intervenção estatal na execução dos direitos sociais objetiva “neutralizar as distorções econômicas geradas na sociedade, assegurando direitos afetos à segurança social, ao trabalho, ao salário digno, à liberdade sindical, à participação no lucro das empresas, à educação, ao acesso à cultura, à saúde, ao lazer, dentre outros”. (BARROSO, 2001, p. 101)

São inegáveis as tendências da Constituição de 1988 no sentido de estabelecer um Estado do bem-estar social, claramente intervencionista e planejador, tendo como principais objetivos promover a redução das injustiças sociais ocorrentes no País. O caráter dirigente da Constituição não deixa dúvidas em relação às prestações destinadas ao Estado. (BONTEMPO, 2009, p. 66)

Adota-se o pressuposto de que normas jurídicas são objetos culturais, condição atribuída devido à sua realidade, à sua experiência e por fim, são valiosas positiva ou negativamente. A interpretação é ato inerente à condição humana e dessa forma todo e qualquer objeto que esteja ou não na experiência perceptível pelo mundo empírico, é passível de interpretação. Entretanto, a interpretação deve ser passível de limites, visando impedir, por exemplo, que um intérprete revestido sob o princípio da máxima efetividade reformule o texto constitucional, vez que a constituição escrita é limite que não se pode eliminar. (SILVA NETO, 1999, p. 26)

A técnica hermenêutico-concretizadora, propagada por Konrad Hesse, determina de certa forma um caráter criativo da interpretação constitucional, vez que o conteúdo da norma interpretada só irá se completar se estiver presente o procedimento interpretativo. Para tanto é necessário que o intérprete capte o conteúdo da norma em sintonia com a existência histórica

vivenciada. É necessário ressaltar que essa técnica hermenêutico-concretizadora se volta para a consagração do desfecho que mais efetive, melhor concretize a norma constitucional, e se constitui uma das soluções possíveis para solucionar o problema normativo sob o ponto de vista da efetividade. (HESSE, 1991, p. 16)

O direito também é produto do espírito humano, portanto, um objeto cultural e recorrer à ideologia, neste caso, se faz mister, coopera para uma iniciativa rentável sob o ponto de vista interpretativo. O recurso à ideologia define o único modo de se colher os valores incluídos no sistema do direito positivo, pois está voltada à valoração do conteúdo axiológico inserido no ordenamento jurídico. Dessa forma, o aplicador e o operador do direito selecionam os valores que já se encontram na ordenação. O limite imposto à utilização deste recurso situa-se na necessidade intransponível do valor estar efetivamente em sede constitucional. (SILVA NETO, 1999, p. 26-36)

As proposições acerca do Estado, da governabilidade e da sociedade civil devem compreender inicialmente as concepções dos termos público e privado. Na linguagem comum, tem-se que o interesse público determina-se imediatamente em relação e em contraste com o interesse privado e vice-versa. O termo supracitado sociedade civil é em tempos atuais, empregado dentro da dicotomia Estado/sociedade civil. Entende-se por sociedade civil a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, este passa a desempenhar unicamente a função coativa. (BOBBIO, 1988, p. 15)

Importante destacar a distinção entre Estado e Governo, nesse aspecto Höfling esclarece que o Estado é o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo, e Governo, como conjunto de programas e projetos que parte da sociedade propõe para a sociedade como um todo. (HÖFLING, 2001, p. 31)

Ao se analisar a crítica marxista clássica em relação à política econômica capitalista, observa-se que a busca pela emancipação da classe proletária se dá após a evidência de quais forças ideológicas e materiais representavam a opressão ao proletariado. Dessa forma, distintamente demonstra-se nas sociedades contemporâneas, “políticas que se justificam como sendo de interesse público e frequentemente distribuem benefícios às classes dominantes”. (RODRIGUES, 2010, p. 57)

Roberto Lyra endossa tal posicionamento ao afirmar que

(...) a lei sempre emana do Estado e permanece, em última análise, ligada à classe dominante, pois o Estado, como sistema de órgãos que regem a sociedade politicamente organizada, fica sob o controle daqueles que comandam o processo econômico, na qualidade de proprietários dos meios de produção. Embora as leis apresentem contradições, que não nos permitem

rejeitá-las sem exame, como pura expressão dos interesses daquela classe, também não se pode afirmar, ingênua ou manhosamente, que toda legislação seja Direito autêntico, legítimo e indiscutível. (LYRA FILHO, 1982, p. 2)

Höfling afirma a impossibilidade de o Estado ser reduzido à mera burocracia pública, trata-se de políticas públicas que inferem uma responsabilidade estatal, tanto quanto a sua implementação quanto à sua manutenção e todos os fatores e decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos bem como agentes da sociedade que estão, de certa forma, relacionados à política implementada. Dessa forma, torna-se complexa a redução de políticas públicas às políticas estatais. (HÖFLING, 2001, p. 31)

Merece destaque a análise referente às diferenças existentes entre o aparelho de Estado e o poder de Estado, ou seja, o Estado “pode, por exemplo, apresentar-se como o fiador político dos interesses das diversas classes e frações do bloco no poder, face aos interesses da classe ou fração hegemônica, pode fazer funcionar por vezes aquelas classes e frações contra esta última” apenas exercitando a sua função de organizador político, realizando alguns sacrifícios necessários à sua hegemonia. A suposição que destaca o Estado como mero comitê de gestão dos negócios burgueses deve ser tida como insuficiente vez que o Estado possui um papel complexo em relação ao bloco no poder, e a sua relação particular com a fração hegemônica. (POULANTZAS, 1977, p. 298)

De acordo com Celina Souza, pode-se esclarecer política pública como uma área do conhecimento que colima tanto “colocar o governo em ação” quanto analisar essa ação e, se necessário, propor mudanças na direção dessas ações. As políticas públicas possuem uma formulação que se constitui no estágio em que os governos democráticos “traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26)

De toda sorte, o estudo dos governos e de suas respectivas políticas públicas se faz muito necessário pela forma com que essas políticas incidem diretamente na vida cotidiana do homem, e mais especificamente, do contribuinte. São os impostos pagos pelos cidadãos a base das políticas que após a conclusão ideológica do gestor, irão regular os comportamentos e conflitos, organizar as burocracias e os mercados e distribuir variados benefícios à população. (RODRIGUES, 2009, p 29)

Exposta a fundamentação teórica necessária para a avaliação empírica, passa-se então à breve explanação, por meio de um retrospecto histórico, das políticas públicas implantadas no constitucionalismo brasileiro vinculadas à moradia, iniciadas há pouco tempo - menos de um século.

Apenas a partir de 1930, com o governo Vargas a habitação social entrou em ascensão, tendo como motivos o congelamento dos aluguéis e a facilitação de venda de lotes a prestação. Em relação ao governo Goulart, vale destacar algumas características que relacionam-se ao setor habitacional. Trata-se de um governo no qual se impôs limites à atuação do capital estrangeiro; ampliação e fortalecimento da presença do Estado na economia; descentralização do crescimento econômico; fortalecimento do mercado interno; estímulo à pequena e média empresa nacional; alocação de uma parcela maior de recursos públicos para área social – educação, saúde, habitação e transporte coletivo; melhoria salarial e maior equidade na distribuição de renda.

A consolidação de uma política habitacional deu-se apenas em 1964, após o golpe militar. Vale destacar que a crise pela qual o país passava não se referia apenas ao setor habitacional. Dois anos após o golpe a persistência da crise econômica foi um fator crucial para o rompimento da unidade do novo bloco no poder, até então hegemônico pelos setores que defendiam maior abertura ao capital estrangeiro. (SOUZA, 2008, p. 71)

O Banco Nacional de Habitação consolida-se como ícone fundamental desse período, apresentando algumas deficiências como pressupostos rígidos e centralizados, de administração autoritária, com um déficit relacionado à incorporação de processos alternativos de produção da moradia, a adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia, entre outros. O resultado foi a exclusão de parcelas significativas da população de baixa renda do atendimento da política habitacional.

Os movimentos sociais evidenciaram a necessidade de se institucionalizar uma política pública que solucionasse a situação deflagrada pela crise existente na década de 1980-90, entre eles pode-se destacar o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano) que em 1997 se tornou, movimento dos trabalhadores sem-teto. Esses grupos englobavam os trabalhadores que não conseguiam ter acesso a um financiamento para compra da casa própria. Paralelamente o Movimento Nacional dos Mutuários reunia mutuários de baixa renda e classe média, que ficaram incapacitados de pagar a prestação da casa própria.

5 Interferência econômico-política na concretização do direito à moradia: O minha casa minha vida como estudo de caso

A Constituição de 1988 marcou a progressiva transferência de atribuições para os Estados e Municípios, fator que tornou a habitação uma competência comum dos três níveis de governo. A pressão causada por movimentos urbanos favoreceu uma maior participação

dos municípios na questão da habitação, uma vez que a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e em contato direto com os problemas da população carente.

Observa-se, conforme afirma Alexandre Bernardino Costa que “as práticas sociais e o direito podem se aproximar mais, embora não exista teórica e verdadeiramente uma distância entre eles.” Tem-se que a resistência realizada pelos movimentos sociais antecede o reconhecimento do direito de fato. Além disso “por mais que insistam os teóricos do direito quanto à baixa intensidade/eficácia das normas protetivas dos direitos sociais, habitação e mobilidade urbana são prerrogativas jurídicas disponíveis de modo satisfatório na dogmática jurídica”. (COSTA; GUERRA, 2008, p. 6098)

Importante salientar que o período no qual Fernando Collor realizava sua campanha no Brasil, efetivava-se em Washington uma reunião convocada pelo Instituto Internacional de Economia, patrocinada diretamente pelos EUA, Banco Mundial, FMI, transnacionais e grandes bancos estadunidenses. Tal reunião apresentava como objetivo explícito a análise do panorama mundial e a proposição de alternativas. O resultado foi a produção de um documento denominado Consenso de Washington, constituído em dez pontos.³(SOUZA, 2008, p. 201)

Esse ideário ficou conhecido popularmente como neoliberalismo e tem como predecessores imediatos Milton Friedman e Von Misses Hayek. A proposta é de liberdade de mercado em contraposição ao Keynesianismo já exposto anteriormente e diante a pressão dos EUA e das instituições multilaterais, as elites da América Latina adotaram o receituário indicado pelo Consenso. No Brasil, no início da década de 90, houve a expedição de um libelo pela Fiesp (Federação das indústrias do estado de São Paulo) que preconizava para o país um rol de medidas reprodutoras do Consenso. Através desse documento, os setores empresariais pressionavam as tomadas de decisões do presidente recém-eleito, Collor. (SOUZA, 2008, p. 206)

De todo modo, a título ilustrativo, Hayek em sua obra *Direito, Legislação e Liberdade* propaga a impossibilidade de exigência prestacional dos direitos sociais, por considerar o agente ativo abstrato. Além disso, explana a impossibilidade de consolidação dos direitos sociais conjuntamente com os direitos civis, afirmando uma expressa incompatibilidade, na

³ Cabe destaque para os principais pontos: 1. A abertura econômica, isto é, o fim das barreiras protecionistas entre as nações; 2. A desestatização, isto é, a privatização das empresas estatais; 3. A desregulamentação, isto é, o fim das regras que limitam o movimento de capitais a nível internacional e ao interior de cada país, particularmente o especulativo; 4. A flexibilização das relações de trabalho, isto é, o fim dos direitos sindicais, trabalhistas e previdenciários, sobretudo nos países da América Latina.

qual “os novos direitos não poderiam ser aplicados por lei sem que se destruísse, ao mesmo tempo, aquela ordem liberal a que visam os consagrados direitos civis” (HAYEK, 1985, p. 125)

Ademais, observa-se o enlace produzido entre teoria e prática supracitadas, demarcando a configuração objetivada das doutrinas neoliberais ou neoconservadoras e os resultados práticos promovidos através dessa aplicação teórica.

Destaca-se a completa ligação entre os ditames do Consenso e o fato de o Brasil tornar-se um país signatário dele. Os cortes públicos inviabilizaram o crescimento econômico e a queda da inflação trazendo reflexos ainda mais devastadores, como o desemprego e o aprofundamento da crise. O investimento no setor habitacional foi claramente impossibilitado.

O corte dos gastos públicos, como de praxe afetou diretamente os gastos sociais. Conforme um estudo realizado por dois economistas: Rosa Maria Marques e Sérgio L. Cerqueira Silva, ambos do Instituto de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo, só nos dois primeiros anos do governo Collor, os gastos com educação foram reduzidos à metade e os gastos com saúde caíram 44%. (SOUZA, 2008, p. 206)

De outro lado, por meio da teoria dos direitos fundamentais, Robert Alexy afirma que a extensão do exercício dos direitos fundamentais sociais aumenta na circunstância de crise econômica ao passo que nesses momentos específicos, a distribuição de fato desses direitos acaba por ser restringida. Dessa forma, imagina-se fundamentada a impossibilidade de direitos fundamentais sociais definitivos. Mas deve-se observar que “os necessários sopesamentos podem conduzir, em circunstâncias distintas, a direitos definitivos distintos”. Ademais, conjuga-se a esse fator que é exatamente no período da crise econômica que a proteção constitucional a esses direitos ainda que mínima, faz-se imprescindível. (ALEXY, 2008, p. 513)

Realizadas as digressões cabíveis acerca do aporte teórico e as vinculações práticas adotadas, volta-se à análise empírica do governo FHC. Este possui como principais pontos de relevância: o reconhecimento da cidade ilegal e a extensão dos direitos e da cidadania; o conceito de déficit que incorporou áreas ocupadas precariamente; a descentralização dos programas, porém sem uma legítima e fundada articulação entre os mesmos; a diversidade de programas - tais como, Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual Associativa; Apoio à Produção. A Carta de Crédito Individual Associativa - representou o maior destaque entre os programas, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados a

habitação, foram consumidos pelo programa. Porém nenhum desses programas apresentou a repercussão esperada.

Um marco importante, porém, no governo FHC, foi a aprovação pelo Congresso Nacional e promulgação presidencial do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), em 2001, depois de 13 anos de tramitação, um componente indispensável para o equacionamento da questão habitacional no país. Em uma avaliação geral do governo FHC no que se refere às políticas habitacionais, a característica de atendimento privilegiado às camadas de renda média da população foi mantida.

Em meados da década de 90 a União abandonou a política de construção de habitação popular e no segundo Governo Lula foi criado o programa habitacional “Minha casa minha vida”, rompendo, dessa forma, com a omissão da União nesse setor. Ainda em aplicação, o programa representou também uma convergência de interesses dos grupos dos sem-teto e um ramo da construção civil, entretanto há ainda questionamentos e reivindicações acerca de outros pontos do programa como o modelo de casa, a forma de financiamento entre outros. (BOITO, 2012)

Observa-se que apesar de um atraso histórico em relação às áreas da habitação, saúde e educação, as melhoras foram significativas e houve razoável expansão dos investimentos. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) supracitado, oferece subsídio aos mais necessitados com taxas reduzidas e maior disponibilidade de crédito e financiamento para a reforma e compra de imóveis residenciais. Contribuiu de forma evidente para a melhoria nas condições de moradia dos brasileiros e promove desde então a redução do déficit habitacional existente no país. (MATTOSO, 2013, p. 116)

A maior parte dos recursos disponíveis foram direcionados à energia e infraestrutura urbana, ou seja, aproximadamente 4/5 do mais de 1 trilhão de reais do investimento planejado. Apenas na programação de desembolsos ao saneamento e à habitação popular colocou-se 75% dos recursos provenientes da Caixa Econômica Federal, objetivando a redução do déficit habitacional que atinge a base da pirâmide social e a urbanização das favelas dos grandes centros metropolitanos do país. (POCHMANN, 2013, p. 153)

A Caixa Econômica Federal (CEF) no governo Lula, teve seu papel ampliado, vez que se trata da principal parceira do Ministério das Cidades na implementação dos programas de habitação, destinados à população de baixa renda. Independente da fonte de recursos, como Fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ou de novos fundos, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse

Social (FNHIS)⁴, a CEF está presente na implantação dos projetos habitacionais. (OLIVA, 2010, p. 213)

Afirma-se ainda, que a proposta original continha um sistema descentralizado de investimentos em habitação subsidiado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional. A resposta do governo Lula pode ser considerada de mão dupla: referendou o FNHIS para os movimentos sociais e o PMCMV para os empresários, no entanto, o primeiro maneja recursos bem mais irrisórios do que o último. (MARICATO, 2011, p. 56)

Maricato (2011), afirma haver a existência de alguns impasses relacionados ao tema da urbanização brasileira, especificamente no que se refere ao programa PMCMV. Além disso, a autora salienta a necessidade de apoio dos bancos e do capital imobiliário para que projetos de lei fossem aprovados em uma velocidade incomum: Lei Federal 10.931, de 2004; Lei 11.033, de 2004; Lei 11.196, de 2005, todas regulamentando o crédito imobiliário e a tributação do mercado financeiro. Isto permitiu que os investidores tivessem garantida a alienação fiduciária, ou seja, o direito de retomada do imóvel diante do não pagamento. (MARICATO, 2011, p. 59)

Na área urbana o programa é dividido por 3 faixas de renda mensal: até R\$ 1.600 (faixa 1), que tem como fonte de investimentos o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) promovido pela União; até R\$ 3.100 (2), utilizando-se o FGTS e até 5 mil (3), por meio do Fundo Garantidor de Habitação. (CARTILHA PMCMV, 2010).

Apresenta como objetivo o financiamento às empresas do mercado imobiliário para produção de habitação popular priorizando a faixa 1. Tem como abrangência as capitais e respectivas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, podendo contemplar em condições especiais, municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu déficit/demanda habitacional. (Cartilha PMCMV)

As principais características do projeto referem-se à direção das ações predominantemente para a faixa 2 e utilização de terrenos amplos situados próximos de fonte de transporte, embora com localização periférica, o que inviabiliza, pelo menos inicialmente, o acesso aos equipamentos sociais necessários como hospitais, escolas, entre outros. Em relação à faixa 1, esta não tem sido atendida conforme as suas necessidades: objetivamente, os

⁴ O FNHIS constituiu-se inicialmente de uma proposta política habitacional construída pelos movimentos sociais, bastante diferenciada do PMCMV. Nesse sentido o FNHIS foi aprovado através da base do governo objetivando atender as pressões dos movimentos sociais. Conforme a Lei que o instituiu (Lei nº 11.124/05) a sua origem é fundamentada em um projeto de lei de iniciativa popular, entregue ao Congresso Nacional em 1990, contendo mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores.

dados revelam conforme o PNAD 2007, que o déficit habitacional tem 90% de sua carência nas populações que sobrevivem na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos mensais.

Trata-se da avaliação completa do programa social, ou seja, tal investigação não se encerra na verificação da quantidade de habitações versus o déficit existente, mas a execução de todas as variáveis necessárias à moradia digna, como o acesso aos equipamentos sociais e/ou fornecimento de serviços essenciais.

Essa desproporcionalidade nos investimentos pode ser observada através de pesquisa realizada no município de Uberlândia: analisando o período de 2009 a 2013 foram construídos 4.172 domicílios destinados à Faixa 1, e, em contrapartida 9.406, à Faixa 2. Observa-se que o déficit habitacional da cidade é de 49.500 domicílios e desses, 73% constitui-se de famílias que necessitam de moradia e possuem renda mensal de 0 a 3 salários mínimos. (MOREIRA, 2013, p. 94)

Até algum tempo atrás, os recursos do FGTS (Faixa II) eram empregados sem qualquer interferência da Prefeitura. A contratação era realizada diretamente pela CEF e não havia seleção prévia de mutuários. Todo o processo de financiamento era realizado sem consulta direta ao poder público local.

Atualmente, algumas Prefeituras tem tomado à frente no processo de seleção de mutuários também para a Faixa II. Observa-se que a valorização dos imóveis no período de ascensão do MCMV assumiu patamares elevados, retirando a possibilidade dos consumidores dessa faixa de adquirirem os imóveis tanto da Faixa 1, por não atenderem os requisitos necessários, como da Faixa II que apresentou um aumento da exigência relacionada à renda para financiamento dos imóveis, uma vez que o próprio mercado habitacional inflou nesse período. (UBERLÂNDIA, 2015)

O que se tem é nada mais que uma nítida tentativa de regularização das distorções provocadas pela auto regulação do mercado, aumentando invariavelmente os valores dos imóveis sem uma contrapartida na qualidade tanto das construções, como dos equipamentos sociais disponibilizados e da localização. Trata-se de apenas mais uma das consequências da gestão mercadológica arbitrária de bens indispensáveis ao cumprimento do mínimo existencial.

Na Tabela 1, pode-se observar o número de unidades construídas com recursos dos dois fundos até 2012. O total dos recursos oriundos do FAR foi estimado em seu máximo, considerando que o teto para o financiamento de cada unidade é de R\$ 65.000. Foram 4.172 unidades habitacionais exclusivamente para as famílias que recebem menos de 3 salários mínimos. Assim, pode-se estimar em R\$ 271 milhões como teto para o volume total dos

financiamentos destinados à Faixa 1 nesse período. Para a Faixa 2 (de 3 a 6 salários mínimos) e a Faixa 3 (de 6 a 10 salários mínimos), o investimento foi quase quatro vezes maior, com o dobro de unidades financiadas.

Tabela 1: Número de residências e valor total dos financiamentos do PMCMV em Uberlândia (2009-2015).

	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)		Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	
	Número de Residências	Valor total em financiamentos (R\$)	Número de residências	Valor total dos financiamentos (R\$)
2009	3902	-	5.692	294.600.895,08
2010	64	-	4.042	312.461.224,77
2011	-	-	6.914	442.015.491,55
2012	206	-	6.372	436.766.153,73
2013	576	-	5.188	559.962.536,85
2014	1.600	-	10.081	808.102.720,16
2015	-	-	553	71.049.702,22
TOTAL	6.348	-	38.842	2.924.958.724,00

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Superintendência Regional da CEF e Secretaria de Habitação – Uberlândia.

A demonstração numérica é simples: a habitação de interesse social, financiada com recursos do FAR, ocupa um espaço de menor importância dentro do PMCMV na cidade. Entretanto, a produção da habitação para as Faixas 2 e 3 é realizada com muito mais aporte de recursos e viabilizando bem mais unidades, sem qualquer regulação do Poder Público regional. Um projeto viabilizado pelo Governo Federal, levado adiante pelas leis do mercado. Considerando-se que as famílias na Faixa 1 correspondem a 73% do déficit habitacional em Uberlândia, evidentemente não há uma proporção razoável entre déficit e liberação de recursos. Tampouco há um acompanhamento suficiente pelo poder público das construções financiadas com recursos do FGTS e seu impacto urbano.

Se os dados indicassem o inverso, ou seja, que a maior parte dos imóveis estivesse direcionada à população de baixa renda, os resultados poderiam ensejar uma redução drástica no saldo do déficit habitacional existente no município. Outra informação relevante obtida através da análise da tabela refere-se às diretrizes do PMCMV 2 que pretendia reduzir a diferença entre imóveis financiados para a Faixa 1 e os financiados para a Faixa II. Tal proposta foi veiculada durante a divulgação do PMCMV 2, mas nunca constou em nenhuma legislação do programa de fato, tornou-se o eco de um mero discurso sem efetividade. (BRASIL, 2011)

Entretanto, é possível que este quadro se altere uma vez que sejam considerados os números de 2013 e 2014, uma vez que o próprio PMCMV assumiu em 2012 a modificação no direcionamento das demandas a serem atendidas, alterando para 60% dos investimentos do programa para as classes mais baixas constituintes da Faixa 1. Se for efetivada, essa alteração será importante para que se possa dar prioridade às famílias que compõem a vasta maioria do déficit habitacional.

Em uma tentativa de alteração da situação, em 2012 a meta divulgada ampliou de 40 para 60% o investimento realizado para habitação na Faixa 1. Um montante que ainda assim é questionável e insuficiente para a solução do problema da maior parcela carente de moradia. Como se dá esse processo e quais fundos são utilizados para cada Faixa constituem-se de informações técnicas, mas as motivações que levam o governo à essas determinações precisam ser analisadas e avaliadas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trata-se de uma prevista articulação com o mercado, visando o aquecimento econômico e a produção livre das habitações. Os fatores condicionadores restringem à participação das empresas nos processos licitatórios dos quais a população em geral não pode ter acesso, nem ao mesmo solicitando essas informações diretamente à Caixa Econômica Federal. A fiscalização pública ou realizada pelos próprios atores sociais torna-se impossível diante esse quadro de obscuridade e omissão de informações.

Fica evidente a necessária avaliação de resultados e dos fatores que interferem diretamente na execução de programas sociais. A construção deliberada de habitações não se constitui meio suficiente para solucionar as demandas populares, o que é uma afirmação embasada teórica e empiricamente, mas o desdobramento da problemática é justamente antever quais fatores financiam esses equívocos de execução, possibilitando uma base crítica da percepção das situações vigentes.

O estudo obviamente não pretende exaurir as discussões acerca do tema, mas busca sob caráter elucidativo demonstrar quantas barreiras científicas, políticas e econômicas ainda precisam ser quebradas para e efetiva fruição de direitos por seus sujeitos. Trata-se de uma pesquisa em constante adaptação, principalmente nesse momento, em que pese as novas informações divulgadas pela mídia da contenção de financiamentos promovidos pela Caixa e o constante adiamento do lançamento da terceira fase do Programa.

Para que o produto dessas distintas relações apresente saldo positivo, não basta apenas a existência formal de um direito, ou o lançamento de um programa social que pretenda resolver o problema habitacional do país, ou a possibilidade de participação de movimento sociais nas decisões a serem tomadas, ou a participação direta do sujeito de direito, ou um contrato definindo claros direitos e deveres das empresas envolvidas regulamentando a eficiência mercadológica a partir da justiça social, mas talvez a convergência desses interesses possa permitir dar um passo adiante nas políticas públicas concretizadas.

BIBLIOGRAFIA PRELIMINAR

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. Coleção Habitare ANTAC: Porto Alegre, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 4ª ed. 2ª tir. São Paulo: Saraiva, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

BOITO JR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Disponível em <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>> Acesso em 21 janeiro 2013.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo ISSN 1984-5766, N°1-2008

BONTEMPO, Alessandra Gotti. **Direitos Sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988**. 3ª tir. Curitiba: Juruá, 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <http://www.adh.pi.gov.br/minha_casa_minha_vida.pdf> Acesso em 23 setembro 2011.

CARDOSO, Aduino Lucio. **Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**.

IPPUR/UFRJ: MON, 17 de Dezembro de 2007. Disponível em:

<http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=155:politica-habitacional-no-brasil-balanco-e-perspectivas&catid=36:colecacao-textos&Itemid=82&lang=pt> Acesso em: 23 maio 2010.

CASTRO, Marcus Faro de. Novas perspectivas jurídicas sobre a reforma de políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**. Revista vinculada ao programa de pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília janeiro – junho de 2014, volume 1, número 1.

COSTA, Alexandre Bernardino; GUERRA, Gustavo Rabay. **Direito a que cidade? A construção social do direito à moradia e ao convívio digno na paisagem urbana (a partir da Constituição e da democracia)**. Disponível em <

http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_789.pdf> Acesso em 13 março 2013.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O welfare state no Brasil: características e perspectivas**. Disponível em < <http://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>> Acesso em 23 março 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Loyola. 1991.

HAYEK, Friedrich Von. **Direito, legislação e liberdade**: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985. 3v.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n.55, nov. 2001. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso>.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estudo aponta redução no déficit habitacional no país**. 2013. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656 > Acesso em 23 janeiro 2014.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 11ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARICATO, Erminia. **Política urbana e de habitação social**: um assunto pouco importante para o governo FHC. USP/FAU, julho de 1998.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do Direito e Filosofia Política**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano de Habitação Nacional**. Disponível em <[www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produto-2/Capitulo 6.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produto-2/Capitulo%206.pdf)> Acesso em 17 janeiro 2011.

MOREIRA, Camilla Fernandes. **O Programa Minha Casa Minha Vida**: uma análise dos impactos na cidade de Uberlândia – MG. 2013. 115f. Dissertação – Instituto de Ciências Sociais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2013.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Campinas, SP: [s.n.], 2010.

POCHMANN, Marcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. SADER, Emir (org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo editorial, 2013.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **O princípio da máxima efetividade e a interpretação constitucional**. São Paulo: LTR, 1999.

SMITH, Adam. **Riqueza das nações**. São Paulo: Folha de S.Paulo, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003> Acesso em 15 setembro 2012.