



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

SIMONE DA SILVA COSTA

**PROVISÃO HABITACIONAL E A (DES) CONSTRUÇÃO DO DIREITO À
CIDADE: UM OLHAR SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO
DE AVALIAÇÃO DO PMCMV.**

NATAL/RN

2016

SIMONE DA SILVA COSTA

**PROVISÃO HABITACIONAL E A (DES) CONSTRUÇÃO DO DIREITO À
CIDADE: UM OLHAR SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO
DE AVALIAÇÃO DO PMCMV.**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção ao título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo na linha de pesquisa Política e Projeto da Habitação Social.

Orientadora: Dr^a Françoise Dominique Valery.

NATAL/RN

2016

Catálogo da Publicação na Fonte. Universidade Federal do Rio Grande do Norte / Biblioteca Setorial de Arquitetura e Urbanismo.

Costa, Simone da Silva.

Provisão habitacional e a (des) construção do direito à cidade: um olhar sobre a ação civil pública como instrumento de avaliação do PMCMV / Simone da Silva Costa. – Natal, RN, 2016.

273f. : il.

Orientadora: Françoise Dominique Valery.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Departamento de Arquitetura e Urbanismo.

1. Habitação social – Tese. 2. Provisão habitacional – Tese. 3. Direito à cidade – Tese. 4. Programa minha casa minha vida – Tese. 5. Ação civil pública – Tese. I. Valery, Françoise Dominique. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BSE15

CDU 728

Dedicatória

*À memória de meus pais e avós,
Àqueles que ainda estão na luta pelo direito de
pertencerem à Cidade.*

Ebenézer: até aqui nos ajudou o SENHOR (I Samuel 7.12)

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer em primeiro lugar a Deus e ao seu filho Jesus Cristo pela sabedoria, ânimo, consolo e orações respondidas para que esse trabalho tivesse êxito.

À minha família, especialmente, à minha tia Rosália e ao meu irmão Sergiano por toda a força e apoio concedido nas horas difíceis. À Rafik Islam, por ter me ensinado que o amor não está limitado pelo tempo e pela distância, mas nasce, cresce e amadurece com a simples presença diária.

À minha orientadora Dr^a. Françoise Dominique Valery pelas sábias orientações; por ter me abraçado como orientanda e me ajudado a alcançar mais um degrau na minha vida acadêmica.

Ao Prof, Dr. Márcio Moraes Valença, pela oportunidade de me ajudar a entrar no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, além de ter sido meu orientador por 18 meses, e a todos meus companheiros da base de pesquisa “Cidades Contemporâneas” pelo cuidado e atenção a mim dedicada.

Aos professores, membros da banca de pré-defesa desta tese: Dr. Marcelo Bezerra de Melo Tinôco, Dr^a. Dulce Picanço Bentes Sobrinha, Dr. Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva e Dr. João Sette Whitaker Ferreira pelas relevantes contribuições que me conduziram a este resultado final.

À CAPES, pelo incentivo financeiro e apoio a pesquisa brasileira.

Enfim, sou grata a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização dessa tese.

À Deus seja a glória.

Talvez seja útil levar em conta o último elemento e considerar como se pode elaborar um novo nível de demanda efetiva, capaz de aumentar a capacidade de absorção de produtos (...). A demanda da classe trabalhadora por boa moradia talvez seja cooptada por um programa público de habitação, que serve para estabilizar a economia e para aumentar a demanda por materiais de construção de determinado tipo (HARVEY, 2005, p. 47, 48).

"Lutei pelo justo, pelo bom e pelo melhor do mundo."
(OLGA BENÁRIO PRESTES)

RESUMO

Com a constatação do processo histórico de (des) construção do direito à cidade resultante dos modelos de provisão habitacional anti-democráticos Pré-Constituição de 1988 e das distorções atuais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) presente na edificação dos empreendimentos em diversas cidades brasileiras, este trabalho de investigação procura responder as seguintes questões: as políticas federais de habitação implementadas no Brasil, após a década de 1940, se moveram em direção à efetivação do direito à cidade ou apenas atuaram no sentido de promover um empoderamento do setor privado? O PMCMV, atual modelo de provisão habitacional, segue os princípios e diretrizes que conduzem a concretização desse direito? Como a Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) pode contribuir para a produção de políticas habitacionais mais justas e democráticas, já que se constitui num instrumento de defesa dos interesses coletivos de uma sociedade? A fim de responder tais questões, faz-se uma revisão de literatura acerca do conceito de direito à moradia e à cidade, bem como dos modelos adotados pelas políticas habitacionais implementadas pelo governo federal a partir de 1940. Apresenta-se e crítica-se a estrutura adotada pelo PMCMV para a construção de moradias populares e, para tanto, utiliza a Ação Civil Pública como um instrumento de avaliação do PMCMV e de defesa do direito à cidade num momento de intensa provisão habitacional apoiada pelo sistema financeiro. Foram selecionadas e analisadas algumas ACPs ajuizadas pelo MPF em razão das graves falhas cometidas no aludido programa. Apresentamos também algumas recomendações do MPF para que o poder público restitua o direito à moradia digna aos hipossuficientes. Assim, ante a ausência da sociedade civil na formulação, implementação e tomada de decisões no PMCMV, destacamos a importância do MPF como um novo ator político e a ACP como um relevante instrumento de defesa do direito à cidade aos beneficiários de programas de habitação social produzidos pelo Estado. As considerações finais têm por objetivo mostrar que a provisão habitacional quando formulada sem a participação da sociedade civil, mesmo em contextos democráticos, acirra a luta pelo solo urbano, conduzindo ao processo de judicialização da política, ou seja, a intervenção direta do Poder Judiciário nos atos do Poder Executivo.

Palavras chaves: Provisão habitacional. Direito à Cidade. Programa Minha Casa Minha Vida. Ação Civil Pública. Habitação social.

ABSTRACT

Through the observation of the distortions of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) present in the edification of projects in several Brazilian cities, this work seeks to answer the following questions: federal housing policies implemented in the country after the 1940s, moved toward the realization of the right to the city or just acted to promote empowerment of the private sector? The PMCMV, current housing provision model follows the principles and directives that lead to realization of this right? As the Ação Civil Pública (Law 7.347/1985) can contribute to building a more just and democratic housing policies, since it is an instrument for defending the collective interests of a society? To answer the questions, we carried out a literature review on the concept of the right to housing and the right to the city, as well as the models adopted by the housing policies implemented by the federal government since 1940. It presents and critical to structure adopted by PMCMV for the provision of social housing and, therefore, uses the Ação Civil Pública as an evaluation instrument of the PMCMV and defense of the right to the city in a moment of intense housing construction supported by the system financial. It was selected and analyzed some ACPs presented by the MPF because of the serious mistakes made in the aforementioned program. We also present some MPF recommendations to the government restores the right to decent housing to hyposufficient. Thus, given the absence of civil society in the formulation, implementation and decision-making in PMCMV, we highlight the importance of the MPF as a new actor political and ACP as a relevant rights protection instrument to the city to beneficiaries of social housing programs produced by the state. The final considerations are intended to show that the housing provision when formulated without the participation of civil society, even in democratic contexts, intensifies the struggle for urban land, leading to policy legalization process, ie, the direct intervention of the judiciary in acts of the Executive.

Key words: Housing Provision. Right to the City. Minha Casa Minha Vida. Ação Civil Pública. Social Habitation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública
BNH - Banco Nacional de Habitação
CAPs - Caixa de Aposentadorias e Pensões
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CEF - Caixa Econômica Federal
COHABs - Companhias de Habitação
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviços
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPC - Fundação da Casa Popular
HIS – Habitação de Interesse Social
IAPs - Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
INOCOOPs - Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
MBES - Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MPF - Ministério Público Federal
MHU - Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação
PIB - Produto Interno Bruto (PIB)
PIB per capita - Produto Interno Bruto por Pessoa

PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV1 - Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1)
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH - Política Nacional de Habitação
RMN – Região Metropolitana de Natal
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SFI - Sistema Financeiro Imobiliário
SHM - Sistema de Habitação de Mercado
SNH – Sistema Nacional de Habitação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01 - Cortiço Cabeça de Porco (Rio de Janeiro), p. 62
- Figura 02 - Vila operária de Boa Viagem (Salvador/BA), p. 64
- Figura 03 - Estação da Vila Militar (Rio de Janeiro), p. 65
- Figura 04 – Avenida Presidente Vargas: antes e depois da demolição dos imóveis,
p. 71
- Figura 05 – Implantação do IAPc Coelho Neto (Rio de Janeiro), p. 72
- Figura 06 – Vista aérea do Parque Proletário da Gávea (Rio de Janeiro), p. 75
- Figura 07 –Conjunto Pedregulho (Rio de Janeiro), p. 77.
- Figura 08 – Conjunto Presidente Vargas (Rio de Janeiro), p. 78
- Figura 09 – Remoções de moradores de favelas em 1965 (Rio de Janeiro), p. 86
- Figura 10 - Conjunto Vila Kennedy em 1965 (Rio de Janeiro), p. 88
- Figura 11 – Conjunto Habitacional Mocambinho (Piauí), p. 89
- Figura 12 – Conjunto Residencial Praia de Guarujá (São Paulo), p. 91
- Figura 13 – Bairro Nobre ao lado da favela Paraisópolis (São Paulo), p. 96
- Figura 14 - Cooperativa Tacuabé (Uruguai), p. 99
- Figura 15 - Favela Complexo do Alemão (Rio de Janeiro), p. 108
- Figura 16- Aglomerado Subnormal (João Pessoa/Pb), p. 110
- Figura 17 - Aglomerado Subnormal no setor rural (Amapá), p. 111
- Figura 18 – Comunidade Frei Damião (Santa Catarina), p. 112
- Figura 19 – Favela Sol Nascente (DF), p. 118
- Figura 20 - Complexo Jardelino Ramos (RS), p. 119

Figura 21 – Participação do ônus excessivo com o aluguel no déficit habitacional – Regiões geográficas, Regiões metropolitanas e Brasil (2011 - 2012), p. 126

Figura 22 - Visão de Longo Prazo da Desigualdade no Brasil (2011 - 2012), p. 127

Figura 23 - Residencial Mangueira I, p. 147

Figura 24 – Cartão Minha Casa Melhor, p. 152

Figura 25 – Transporte privado (Motos Taxi) – Ceará Mirim (RN), p. 156

Figura 26 – Conjunto Residencial Sirius (São Paulo), p. 158

Figura 27 - Conjunto Residencial Salvação (Santarém-PA), p. 159

Figura 28 - Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - Rio de Janeiro (RJ), p. 160

Figura 29 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - Campo Grande – MS, p.161

Figura 30 - Empreendimento Chiquinha Gonzaga, p.174

Figura 31 – Reportagem sobre as fraudes no cadastro dos beneficiários do PMCMV, p. 176

Figura 32 - Processo nº 0004207-23.2013.4.05.8500, p. 180

Figura 33 – Processo nº 0012584-70.2011.403.6119, p. 181

Figura 34 - O PMCMV- Entidades, p.183

Figura 35 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - (Alto do Bosque/SP), p. 188

Figura 36 – Folder do empreendimento do PMCMV (faixa 01) - (Alto do Bosque/SP), p. 191.

Figura 37 – Periferização do empreendimento Alto do Bosque (SP), p. 193.

Figura 38 – Problemas no asfalto (empreendimento Alto do Bosque (SP), p 194.

Figura 39 – Problemas nas paredes (empreendimento Alto do Bosque (SP), p. 196.

Figura 40 – Processo nº 0001840-92.2014.4.01.3200, p. 199.

Figura 41 – Igarapé do Acará (AM), p. 200.

Figura 42 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) – AM, p. 201.

Figura 43 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - (PA), p. 204.

Figura 44 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - Araxá (MG), p. 205.

Figura 45 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) – Sete Lagoas (MG), p. 206.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Evolução do Déficit Habitacional Brasileiro - classificação segundo a espécie de domicílio (2001 a 2009), p. 116

Tabela 02 – Evolução do Déficit Habitacional Brasileiro - Tipo de material utilizado na cobertura do domicílio particular permanente (1992 a 1999), p. 117

LISTA DE QUADROS

- Quadro 01 – Quadro síntese das intervenções do MPF em busca do direito à cidade, p. 27
- Quadro 02 – Taxa de urbanização brasileira, p. 42
- Quadro 03 – Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), p. 69
- Quadro 04 – Formas de Atuação dos IAPs, p. 70
- Quadro 05 – Financiamentos habitacionais através do SFH (dez/80), p. 92.
- Quadro 06 – Distribuição de renda no Brasil - População economicamente ativa no Brasil (1960/1980), p. 92
- Quadro 07 - Evolução do Déficit Habitacional Brasileiro (famílias residentes em cômodos). Regiões geográficas (2001 a 2009), p. 106
- Quadro 08 – Composição do déficit por faixa de renda 2007-2012 (Brasil), p. 107
- Quadro 09 – Política habitacional (necessidades, ações e instrumentos), p. 120
- Quadro 10 - Participação dos componentes: coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel de domicílios urbanos no déficit habitacional brasileiro – regiões geográficas, regiões metropolitanas e Brasil (2011 - 2012), p. 124.
- Quadro 11 - Ônus excessivo com aluguel de domicílios urbanos e rural - Regiões geográficas, Regiões metropolitanas e Brasil (2011 - 2012), p. 125
- Quadro 12 - Adensamento excessivo de domicílios alugados por situação do domicílio segundo regiões geográficas - Unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) - Brasil - 2011-2012, p. 129

Quadro 13 – O Sistema Nacional de Habitação, p. 135

Quadro 14 - Gastos Anuais com Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários (2005 – 2010), p. 140

Quadro 15 - Renda, prestação e custo da moradia do PMCMV faixa 1 – Urbana, p. 145

Quadro 16 - Preço máximo dos produtos do Programa Minha Casa Melhor, p. 153

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. URBANIZAÇÃO, PROVISÃO ESTATAL DA MORADIA E DIREITO À CIDADE	39
2. PROVISÃO HABITACIONAL NO BRASIL E O DIREITO À CIDADE PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988	54
2.1. Estado e as primeiras tentativas de controle do uso e ocupação do solo na Primeira República	57
2.2. O germe da provisão habitacional brasileira: Os IAPs e a FCP.....	64
2.3. Do sonho da casa própria à violação do direito à moradia e à cidade durante a vigência do BNH.....	81
3. PROVISÃO HABITACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E OS DESAFIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988	98
3.1. A fragilidade dos programas habitacionais na década de 1990 e a precariedade do habitat nas cidades brasileiras... ..	102
3.2. A Política Nacional de Habitação com vistas à promoção do direito à cidade: entre o discurso e a prática.....	130
3.3. O Programa Minha Casa Minha Vida e a (des) construção do direito à cidade	143

4. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO DIREITO À CIDADE AOS BENEFICIÁRIOS DO PMCMV.....	164
4.1. A aproximação entre o direito à moradia digna e a política: a judicialização do PMCMV.....	169
4.1.1. Irregularidades no cadastro.....	170
4.1.2. Vícios construtivos e atraso na entrega das moradias.....	186
4.1.3. Danos ao meio ambiente.....	199
4.2. Empreendimentos do PMCMV sob investigação do Ministério Público.....	203
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	208
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	219
ANEXOS.....	238

INTRODUÇÃO

De acordo com Solis e Ribeiro (2003), a transição para o capitalismo no Brasil gerou cidades – e relações de cidadania – profundamente antidemocráticas e antipopulares em função de sua própria base estrutural. As cidades foram utilizadas como matéria prima para a valorização do capital, isto é, para a acumulação urbana. A passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado fez surgir, em particular, dois processos perversos: a degradação das condições de trabalho no interior das fábricas e as péssimas condições de moradia da população mais vulnerável. Durante todo o século XX, o processo de urbanização das cidades brasileiras aliado à deficiência de planejamento urbano contribuiu para que grande parte da força de trabalho fosse excluída do direito à moradia, o qual ocorre a partir do direito à cidade e implica na integração da população mais pobre aos frutos do desenvolvimento econômico, social e urbano.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) (2004, p. 2), o Direito a Cidade é definido como “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”. Constitui-se num direito coletivo daqueles que habitam as cidades, mas especialmente dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, baseado “em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado”.

Assim, o direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos propositadamente reconhecidos, concebidos integralmente, e compreende, desse

modo, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Ou seja, é um direito que abrange o direito ao trabalho, de acesso à saúde pública, à alimentação adequada, vestuário, transporte, energia elétrica, de acesso à justiça, ao reconhecimento de organização, reunião e manifestação, bem como o direito à moradia adequada. Elementos estes, conforme é exposto nos capítulos seguintes, não são encontrados nas políticas de provisão habitacional de interesse social, no Brasil, desde os anos de 1940 até os dias atuais, tendo em vista tratar-se de políticas descontínuas e focalizadas no instituto da casa própria

Entende-se por provisão habitacional de interesse social, a construção e o financiamento de novas moradias, pelo Estado, para a população de baixa renda. Historicamente, diferentes nomes foram atribuídos à habitação destinada a esta população, tais como: popular, econômica e social. Na atualidade, tais nomenclaturas foram apropriadas pelo mercado imobiliário (o segmento econômico, o segmento popular ou o segmento de baixa renda) (SHIMBO, 2010).

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR (2013) analisa a questão do direito à moradia adequada e, para tanto, apresenta os critérios definidos pelo Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre esta questão. Tais critérios são tão importantes quanto a disponibilidade da própria habitação. Além disso, o conceito de adequação é particularmente significativo em relação ao direito à moradia, pois serve para destacar uma série de fatores que devem ser levados em consideração a fim de determinar se certas formas de abrigo podem ser consideradas como

moradia adequada. Sendo assim, para saber se a moradia é adequada, o Comitê estabelece as seguintes condições:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (NAÇÕES UNIDAS apud BRASIL, 2013, p. 13)

De fato, segundo o estudo analisa, o processo de urbanização brasileira se desenvolveu sem a formulação de políticas habitacionais e urbanas justas que oferecessem uma moradia adequada à crescente população excluída dos mercados formais de trabalho segundo estes critérios. Consequentemente, o processo de exclusão territorial se tornou cada vez mais visível. Os diversos problemas relacionados com a pobreza, o desemprego, a especulação imobiliária e os elevados aluguéis empurraram para os bairros periféricos as classes menos favorecidas que, inicialmente, se alojaram em mocambos, cortiços, casas de cômodos e outras formas precárias de moradia (BONDUKI, 2009).

No século XX, a legislação urbanística e os planos urbanos não conseguiram responder às questões conflitantes dentro do contexto socioespacial e não

contribuíram para o acesso da população de baixa renda ao mercado imobiliário formal. Sendo assim, com o aumento da especulação, dos altos aluguéis e da omissão do poder público, as formas de moradias precárias, como as favelas e os loteamentos irregulares, foram sendo edificadas nas áreas periféricas das cidades (VILLAÇA, 2001).

O que caracteriza os espaços periféricos produzidos pelos pobres urbanos é a ausência das condições básicas de urbanidade e de inserção efetiva de parcela considerável da população à cidade, com poucos equipamentos nas áreas de saúde, segurança, creches, pré-escolas, esportes e cultura. É um processo que impede a fruição do direito à moradia segundo consta no art. 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948):

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, 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 em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

De acordo com Azevedo e Andrade (1982), a partir da década de 1930, a questão habitacional entrou para a agenda governamental brasileira com o reconhecimento da problemática urbana. No entanto, não era objetivo dos governos tecnocráticos produzir moradia digna e bem localizada, mas fortalecer e legitimar o poder do Estado. Ainda na década de 1920, especificamente em 1923, as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) foram autorizadas a financiar a construção de moradias, mas atendiam apenas a algumas categorias profissionais, tais como: industriários, comerciários e bancários. Somente com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, é que o governo atuaria na provisão habitacional

voltada exclusivamente para a construção de casas populares às classes de menor poder aquisitivo.

Ao longo das décadas, notamos a ausência de mecanismo que assegurassem um maior monitoramento do governo federal no sentido de fazer com que as políticas de governo se transformassem em políticas de Estado. O fracasso das políticas foi afetado por diversas conjunturas econômicas recessivas, bem como pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no plano local – recursos humanos, capacidade de gestão e articulação entre diversos serviços e políticas, infraestrutura disponível.

Diante do quadro urbano problemático, em 1963, o presidente João Goulart apresentou uma declaração ao Congresso Nacional abordando a necessidade da realização de uma reforma urbana. Contudo, após o golpe de 1964, os movimentos sociais perderam força e o seu âmbito de ação foi bastante enfraquecido. Ao mesmo tempo, persistiam as desigualdades na cidade como consequência das políticas públicas injustas, inclusive na área da habitação, pelo novo governo ditatorial (BRUM, 1996).

Para Maricato (1987) e Azevedo e Andrade (1982), em 1964, o governo federal formulou uma importante política habitacional enfatizando, em seus discursos, a necessidade de minimizar o déficit habitacional brasileiro¹. Contudo, a maior parcela dos recursos foi utilizada para favorecer os grupos de maior renda em de-

¹ Na atualidade, segundo a FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2010), o déficit habitacional deve ser analisado compreendendo o conceito mais amplo de necessidades habitacionais, as quais envolvem dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Ele é composto por quatro componentes, quais sejam: as habitações precárias; a coabitação familiar; o ônus excessivo com aluguel urbano e o adensamento excessivo de domicílios alugados.

trimento da população que vivia em condições de vulnerabilidade social. De fato, o governo não ofereceu oportunidades equitativas no sentido de reverter o quadro de pobreza, precariedade e vulnerabilidade habitacional, mas pretendeu dar maior legitimidade ao sistema ditatorial via ideologia da casa própria em detrimento dos interesses coletivos (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

O fim do período ditatorial, iniciado em 1964, ocorreu em 15 de janeiro de 1985, com a eleição do Presidente Tancredo Neves. No dia 24 de julho deste mesmo ano foi sancionada a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) visando tutelar os interesses coletivos no Brasil. É uma lei que surge como relevante instrumento político de exercício direto da democracia pelo povo, titular da soberania. Com o seu advento, a sociedade passou a ser titular de certas ações que contribuem para o controle social das políticas públicas, com destaque para as políticas habitacionais, tema desse trabalho, bem como para a concretização dos direitos que conduzam ao fortalecimento dos ideais democráticos e à cidadania, como é o caso do direito à cidade (LOPES, 2009).

Conforme a lei da Ação Civil Pública (ACP), em seu artigo 1º, a ACP é o instrumento processual para a defesa dos interesses difusos, coletivos e/ou individuais homogêneos² relativos ao meio ambiente, bens e direitos de valor históri-

² Os Interesses difusos são transindividuais, ou seja, que abrangem um número indeterminado de pessoas unidas pelo mesmo fato. Seus sujeitos são indeterminados e indetermináveis, como por exemplo as vítimas do uso de um determinado remédio; vítimas da poluição ambiental provocada por certa empresa. O interesse coletivo também é transindividual, embora pertencente a grupos ou categorias de pessoas determináveis (ex. moradores de um condomínio), possuindo uma só base jurídica (relação jurídica-base, diz o art. 81 do CDC). Os interesses individuais homogêneos é subespécie dos interesses coletivos. Um exemplo típico deste tipo de interesse é os moradores de um conjunto habitacional, em ação que obriga a construtora a reparos estruturais nas habitações financiadas (BRANCO, 2008).

co, turístico, artístico, estético, paisagístico, mais recentemente, também dos interesses dos portadores de necessidades especiais, bem como dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. Isto significa que a ACP defende não exclusivamente a um indivíduo, mas a toda a coletividade (BRASIL, 1985).

Com a extinção do BNH em 1986, as políticas governamentais voltadas para o enfrentamento da questão habitacional passaram a apresentar forte grau de descontinuidade, oscilando entre os programas de iniciativa dos governos locais, do setor privado ou das cooperativas (CARDOSO e ARAÇÃO, 2013). Sendo assim, a efetivação do direito à cidade foi ficando cada vez mais distante, conforme mostram os dados do elevado déficit habitacional brasileiro traduzido no aumento das habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010).

Neste contexto e após mais de 20 anos sem políticas federais de habitação, o governo brasileiro formulou e executou, no ano de 2009, a política pública denominada de PMCMV (Lei 11.777/2009 alterada pela Lei 12.424/2011). No entanto, conforme verificado neste trabalho, a habitação social não está sendo produzida segundo os critérios da moradia adequada e nem contribuindo à efetivação do direito à cidade, apesar da Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) abordarem a questão urbana sob a perspectiva da justiça social (MALDANER e SANTIN, 2015).

Adicionado a estes fatos, a decisão de implementar o PMCMV em prejuízo da política consubstanciada no Sistema Nacional de Habitação de

Interesse Social (SNHIS) (Lei 11.124/2005), instrumentalizada pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (Lei 11.124/2005), assim como por planos e fundos locais de habitação, tem contribuído para a (des) construção do direito à cidade.

Diante deste contexto, a metodologia utilizada neste trabalho consistiu de três fases:

Na primeira fase, realizou-se a pesquisa bibliográfica utilizando-se o método histórico descritivo sobre os modelos de provisão habitacional adotados no Brasil dos anos de 1940 até os dias atuais para mostrarmos como a (des) construção do direito à cidade ocorre numa perspectiva histórica. Em seguida, para compreendermos os conceitos de direito à cidade e direito à moradia foram consultados autores clássicos como: Lefebvre, Lojkin e Harvey, pois estes nos ajuda a compreender as contradições de políticas produzidas visando o processo de acumulação urbana. Já para entendermos os conceitos de provisão habitacional, Justiça, Ação Civil Pública e judicialização da política foram consultados diversos autores que tratam sobre o tema, tais como: Shimbo, Cavalieri, Souza e Mello.

Na segunda fase, foram feitas pesquisas na mídia eletrônica (jornais de grande circulação nacional, homepages, sites do youtube, sites jurídicos, dentre outros, em busca das informações relevantes sobre os impactos dos modelos de provisão habitacional brasileiro no cenário urbano nacional, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O resultado de tais pesquisas nos conduziu às denúncias que estavam sendo feita pela mídia local e pela própria

população beneficiada ao Ministério Público Federal sobre as irregularidades e injustiças cometidas pelos agentes responsáveis pelo PMCMV.

Na terceira fase, a autora entrou em contato com os responsáveis pela administração dos sites do MPF em todo o país a fim de conhecermos as demandas judiciais referentes ao PMCMV. Feito isto, selecionamos algumas ações, recomendações, inquéritos civis e ACPs do quadro 01, as quais estão analisadas no presente trabalho, especialmente de São Paulo, pois a maior concentração do déficit habitacional concentra-se na Região Sudeste, sendo seguida pela Região Nordeste.

Quadro 01 – Quadro síntese das intervenções do MPF em busca do direito à cidade.

REGIÃO NORTE	Empreendimento	Injustiça	Fonte para consulta das Inestigações ou ACPs
ACRE	Cidade do Povo	Dano aos interesses dos consumidores, aos direitos à saúde, ao meio ambiente e à ordem urbanística.	http://www.mp.ac.gov.br/wp-content/uploads/ACP-0800015-12.8.01.0001.pdf
AMAZONAS	Conjunto habitacional Meu Orgulho	Danos causados ao meio ambiente	Consultar a ACP 0001840-92.2014.4.01.3200 no site: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/numeroProcesso.php?secao=AM&enviar=ok
RORAIMA	Empreendimentos em Boa Vista	Descumprimento das leis trabalhistas com acidentes de trabalho fatal.	Consultar http://www.prt11.mpt.gov.br/procuradorias/ptm-boa-vista/102-mpt-ajuiza-acao-contra-construtoras-do-minha-casa-minha-vida-em-boa-vista .
RONDÔNIA	Conjunto Habitacional Jardim Primavera	Falta de estudos de impacto ambiental e Infraestrutura adequada	Consultar a ACP 0005299-09.2013.8.22.0003 no site: http://www.jusbrasil.com.br/diarios/62441271/djro-29-11-2013-pg-574 .
PARÁ	Empreendimentos nos municípios de Ananindeua, Santarém, Marabá e Itaituba	Descumprimento das leis trabalhistas com dispensa de trabalhadores sem pagamentos de salários	Número do processo TRT8: 0001551-14.2014.5.08.0119 divulgado pelo site: http://www.prt8.mpt.gov.br/procuradorias/prt-belem/139-mpt-requer-condenacao-da-carmona-cabrera-engenharia .
AMAPÁ	Empreendimentos nos Município de Serra do Navio; nas Aldeias Piquiá e Kurupi, no Oiapoque	Falta de segurança no meio ambiente de trabalho.	A fiscalização do MPT diagnosticou existência de péssimas condições de trabalho e de moradia dos trabalhadores. Informação divulgada no site: portal.mpt.mp.br/wps/portal/portal_mpt/mpt/noticias-antigas/2012/ .
TOCANTINS	Empreendimentos em Colmeia e Carmolândia	Ausência na entrega das moradias	Consultar a ACP 0000755-69.2014.4.01.4300 no site http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial

REGIÃO SUL	Empreendimento	Injustiça	Site para consulta das ações judiciais e extrajudiciais
PARANÁ	Conjunto Residencial Cidade Norte II	Construção do empreendimento em local inadequado inundou as moradias durante a cheia.	Justiça determina o pagamento de aluguel social e a construção de novos empreendimentos. Consultar o site: http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=10806 .
SANTA CATARINA	Residencial Meu Lar	Vícios construtivos	O inquérito, instaurado pelo procurador da República Anderson Lodetti Cunha de Oliveira Consultar o site: http://www2.prsc.mpf.mp.br .
RIO GRANDE DO SUL	Moradas Club Pelotas e Moradas Pelotas"	Cobrança de corretagem pelas incorporadoras	Consultar o site: http://s.conjur.com.br/dl/acp-mpf-rs-cobranca-corretagem.pdf

REGIÃO CENTRO OESTE	Empreendimento	Injustiça	Site para consulta das ações judiciais e extrajudiciais
MATO GROSSO	Município de São Pedro da Cipa	Obras paralisadas	Portaria ICP 8/2015 informando a instauração de Inquérito civil para defesa do patrimônio público e social. Consultar o site: http://www.prmt.mpf.mp.br/
MATO GROSSO DO SUL	Empreendimento Vale dos Sonhos	Venda ilegal dos imóveis e paralisação da obra	Portaria ICP-60/2015 informando a instauração de Inquérito civil para defesa do patrimônio público e social. Consultar o site: http://www.prms.mpf.mp.br/ .
GOIÁS	Empreendimentos em Iporá	Falta de transparência e de publicidade do cadastro de inscritos, critérios de seleção, processo seletivo, listas de beneficiados e de excluídos	A sentença proferida em 30 de junho de 2015 determinou a paralisação das contratações até que a seleção seja feita conforme normas do programa. Ver sentença na íntegra no site: http://www.prgo.mpf.mp.br/images/stories/ascom/not1901_sentenca_PCMCV_Ipora.pdf
DISTRITO FEDERAL	Empreendimento Parque das Bênçãos	Procedimento de licenciamento ambiental irregular com possível prejuízo ao patrimônio público e futuros danos ao meio ambiente e à ordem urbanística	A decisão judicial proibiu novas licitações ou atos administrativos sem o cumprimento das condicionantes ambientais. Consultar o processo no site http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgj1?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIR_CUN=1&CDNUPROC=20130111797434

REGIÃO NORDESTE	Empreendimento	Injustiça	Site para consulta das ações judiciais e extrajudiciais
MARANHÃO	Residencial Nova Miritua	Vícios construtivos	A ACP pode ser consultada no site: http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial
CEARÁ	Empreendimento no município de Mauriti	Comercialização, doação e irregularidades cadastrais dos beneficiários.	Recomendação do MPF/CE recomendou ao prefeito do município de Mauriti, no Cariri, para que adotem providências no sentido de corrigir irregularidades. Consulta site: http://www.prce.mpf.mp.br/conteudo/noticias/exibe_noticia?idNoti=52936&idPubl=7149
PIAUÍ	Município de Campo Maior	Irregularidade na aplicação das verbas federais.	Portaria ICP-53/2015 informando a instauração de Inquérito civil para defesa do patrimônio público e social. Consultar o site: http://www.prpi.mpf.mp.br/
BAHIA	Loteamentos Habitacionais Vida Nova Campo Formoso I e I	Comercialização ilegal dos imóveis	http://www.prba.mpf.mp.br/mpf-noticias/direitos-do-cidadao/ACP37201308.MCMV.pdf
PERNAMBUCO	Conjunto Habitacional Miguel Arraes	Vícios de construção	O Processo nº 0803639-21.2015.4.05.8300 tramita na 12ª Vara Federal em Pernambuco. Consulta ao site: http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_consumidor-e-ordem-economica/mpf-pe-ajuiza-acao-para-garantir-reparacao-de-danos-em-imoveis-de-conjunto-habitacional
ALAGOAS	Condomínios Parque Petrópolis I, II e III.	Cobrança ilegal de taxas pela empresa Zampieri Imóveis.	Consulta no site: http://www.pral.mpf.mp.br/admin/noticias/arquivo/mpfal_entra_com_a_o_civil_pblica_contra_a_caixa_econmica_e_a_zampieri_imveis/
SERGIPE	Empreendimento no Município de São Cristóvão	Portadores de deficiências são excluídos do cadastro de beneficiários.	A ACP 0004207-23.2013.4.05.8500 pode ser consultada no site: http://consulta.jfse.jus.br/Consulta/lista_publ.asp?CodRelac=2014000050&NumRelac=2014.000050&DtPubl=13/02/2014&NomeLocFis=3%20a.%20VARA%20FEDERAL&CodSecao=85&CodLocFis=3.
PARAÍBA	Empreendimento no Município de Triunfo	Vícios construtivos graves	ACP nº 0800374-48.2014.4.05.8202. Consultar Site: http://www.prpb.mpf.mp.br/news/mpf-quer-condenacao-de-responsaveis-por-defeitos-em-imoveis-do-minha-casa-minha-vida.
RIO GRANDE DO NORTE	Empreendimento do Município de Coronel Ezequiel	Ocupação e invasão das moradias	A recomendação do Ministério Público Estado do RN nº. 0004/2014 é a de imediata devolução aos verdadeiros beneficiários. Consultar site: http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/patrimonio-publico/patrimonio-publico-material-de-apoio/atuacao-do-mp/recomendacoes/2860-recomendacao-04-2014-santa-cruz-regularizacao-do-programa-minha-casa-minha-vida-coronel-ezequiel/file:

REGIÃO SUDESTE	Empreendimento	Injustiça	Site para consulta das ações judiciais e extrajudiciais
Minas Gerais	Loteamento Nova Germânia e Residencial Parques das águas.	Vícios construtivos	https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/numeroProcesso.php?secao=JFO . Número da ACP: 0017996-98.2014.4.01.3801.
Rio de Janeiro	Obra do Minha Casa, Minha Vida em Duque de Caxias	Trabalho escravo	O Inquérito Civil 004329.2014.01.000/7-35 apurou a presença de trabalho escravo. Consultar site: http://www.prt1.mpt.gov.br/informe-se/noticias-do-mpt-rj/301-mpt-e-mte-resgatam-tres-trabalhadores-escravos-de-obra-do-minha-casa-minha-vida-no-rj
São Paulo	Condomínio Alto do Bosque	Vícios construtivos	http://www.prsp.mpf.gov.br/sala-de-imprensa/pdfs-das-noticias/ACP_minha_casa_minha_vida_AltodoBosque_Rio_Claro.pdf/view
Espírito Santo	Empreendimentos diversos no Espírito Santo	Cobrança irregular de taxa de corretagem	A ACP 0003712-47.2014.4.02.5001 foi instaurada pelo MPF do Espírito Santo. Consultar site: http://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/122112269/mpf-es-processa-construtora-por-taxa-de-corretagem-no-minha-casa-minha-vida

Fonte: Elaborado por Simone Costa (2015).

A utilização do modelo histórico neste estudo se justifica na medida em que, historicamente, os modelos de provisão habitacional, adotados no país, tem conduzido a um processo de exclusão das classes menos favorecidas dos frutos do desenvolvimento econômico e urbano e, provocado desigualdades urbanas e habitacionais. Ou seja, a (des) construção do direito à cidade provocado pelas formas de provisão habitacional, nas cidades brasileiras, é um processo histórico. Além disso, o modelo nos ajuda a compreender tanto o caminho percorrido pelas políticas federais de habitação, para construir habitação popular quanto aos obstáculos impostos por estes modelos para a efetivação do direito à cidade. Em se tratando do PMCMV, essas violações podem ser analisadas por meio do instituto da ACP que data do ano de 1985. Conforme descrito no quadro 01, o elevado número de ACPs promovidas pelo MPF, em diversos municípios brasileiros revelam o grau elevado de injustiça presente no referido programa.

De acordo com as análises das ACPs é possível verificar que os vários problemas existentes no PMCMV, nas regiões brasileiras, apontam para a reprodução da pobreza e da desigualdade urbana, ou seja, para o aumento da injustiça territorial. Sendo assim, o programa tem sido alvo de denúncias por diversos atores sociais (beneficiários, mídia local e nacional e pelo próprio MPF).

De acordo com o quadro 01, as irregularidades encontradas nos conteúdos das ACPs analisadas e que tramintam em várias cidades brasileiras, e que permite uma maior compreensão do que está acontecendo no espaço urbano nacional, na atualidade, podemos destacar:

- a) Danos ao meio ambiente e à ordem urbanística;

- b) Ausência/Atraso na entrega das moradias com prejuízo para a população beneficiada;
- c) Empreendimentos entregues com diversos vícios construtivos, construídos em locais inadequados e com problemas de acessibilidade;
- d) Empreendimentos entregues fora do prazo acordado;
- e) Falta de transparência e de publicidade no cadastro de inscritos, critérios de seleção e processo seletivo;
- f) Comercialização ilegal das moradias já entregues aos beneficiários;
- g) Cobrança de corretagem irregular pelas incorporadoras;
- h) Falta de segurança pública nos empreendimentos que facilitam a invasão, a ocupação e atuação de milícias com prejuízos materiais e psicológicos para os moradores dos respectivos conjuntos.

Diante deste contexto, foram selecionadas e analisadas algumas ACPs que tramitam Nas Cortes Judiciais em todo o país no sentido de reestabelecer a Justiça. Em conformidade com CAVALIERI FILHO (2002), a finalidade do Direito é a realização da Justiça. No entanto, para o mesmo autor, nem tudo que é direito é justo e nem tudo que é justo é direito. Isto ocorre porque a Justiça é um sistema aberto de valores, em constante mutação e o Direito é um conjunto de princípios e regras destinado a realizá-la.

A idéia de Justiça engloba valores inerentes ao ser humano, transcendentais, tais como a liberdade, igualdade, fraternidade, dignidade, equidade, honestidade, moralidade, segurança, enfim, enfim tudo aquilo que vem sendo chamado de direito natural desde a antiguidade. O Direito, por seu turno, é uma invenção humana, um fenômeno histórico e cultural concebido como técnica para a pacificação social e a realização da justiça (CAVALIERI FILHO, 2002, p. 58).

Certamente que somente uma política habitacional justa pode transformar a situação de desigualdade urbana que prevalece nas cidades brasileiras na atualidade. A justiça na referida política implica na compreensão de que é preciso construir bairros sob a perspectiva do direito à cidade, enquanto direito coletivo, incluindo a participação popular, a democracia direta e a cidadania.

Portanto, num contexto de mercantilização da moradia e descompromisso do Poder Executivo Federal sobre os empreendimentos produzidos para a habitação social ao longo de décadas, defendemos a tese de que é por meio das ACPs que o Poder Judiciário pode defender os interesses dos beneficiários prejudicados pelo PMCMV. De fato, este instrumento “confere à sociedade o poder de exigir uma conduta positiva do Estado dirigida à efetivação do bem comum (...); transforma a prestação jurisdicional em instrumento de controle social das atividades estatais e de atuação na gestão pública” (SOUZA, 2012, p. 275).

Além disso, sendo o PMCMV, quase que em sua totalidade, pautado pela atuação tanto da indústria da construção civil como do mercado imobiliário, com pouca ou quase nenhuma participação das entidades sem fins lucrativos (aqui se lê a participação efetiva dos movimentos populares por intermédio dos mutirões, autogestão, empreitadas e/ou cooperativas), a ACP torna-se um canal para participação democrática, na busca pelo direito à moradia digna e à cidade.

O objetivo econômico do PMCMV em elevar a demanda agregada via investimentos na construção civil, sem o devido planejamento urbano e o uso

adequado dos instrumentos urbanísticos existentes tem provocado os impactos negativos no espaço urbano brasileiro, onde os direitos humanos se fragilizam, exigindo assim a sua proteção contínua. Sendo assim, o processo de (des) construção do direito à cidade tem contribuído para a crescente interferência dos órgãos de justiça na busca da efetivação deste direito. De fato, o poder judiciário se defronta com a responsabilidade de buscar soluções para os problemas gerados pela má (de) formação da “política habitacional” consubstanciada no PMCMV.

Diante da relevância destes objetivos é que destacamos a ACP como instrumento concretizador da democracia participativa e da defesa do direito à cidade. Revela-se, portanto, num instrumento judiciário capaz de interferir nas políticas públicas construídas pelo poder executivo³, em defesa dos interesses difusos e coletivos e na construção de cidades mais justas e democráticas.

Logo, este trabalho denominado de *PROVISÃO HABITACIONAL E A (DES) CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE: UM OLHAR SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DO PMCMV*, procura responder as seguintes questões: as políticas federais de habitação popular implementadas no país, após a década de 1940, se moveram em direção à efetivação do direito à cidade? O PMCMV, atual modelo de provisão habitacional, segue os princípios e diretrizes que conduzem a concretização deste direito?

³Para Coelho (2009), Montesquieu descreve as três funções fundamentais do Estado: a Legislativa, a Executiva e a Judiciária. Na função legislativa, o Estado produz as leis e o ordenamento jurídico necessários à vida em sociedade. Como por exemplo, podemos citar o a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Na função executiva, o Estado tem por finalidade assegurar o cumprimento desta Lei. Já na sua função judiciária, ele busca julgar os atos praticados tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil segundo à legislação existente. Esta divisão de funções visa evitar que o Estado abuse do seu poder, tornado-se um tirano contra os seus súditos. Como neste estudo estamos tratando de políticas habitacionais, é importante destacar que estas políticas foram criadas pelo Poder Executivo, também conhecido como governo. Já os conflitos são julgados pelo Poder Judiciário.

Como a ACP pode contribuir para a construção de políticas habitacionais mais justas e democráticas, já que se constitui num instrumento de defesa dos interesses coletivos de uma sociedade?

Para responder tais questões, a tese está estruturada em quatro capítulos, onde é feita revisão de literatura acerca do conceito de direito à moradia e à cidade, bem como dos modelos adotados pelas políticas habitacionais implementadas pelo governo federal a partir de 1940. Apresenta-se e crítica-se a estrutura adotada pelo PMCMV para a edificação de moradias populares e, para tanto, utiliza a ACP (Lei 7.347/1985) como um instrumento de avaliação dos resultados do programa no espaço urbano e na defesa do direito à cidade num momento de intensa construção de moradias apoiada pelo sistema financeiro.

É importante ressaltar que a presente tese não faz uma análise do PMCMV, mas uma avaliação de políticas habitacionais. ARRETCHE (1998), destaca que a avaliação de políticas públicas é diferente das outras modalidades de avaliação, ou seja, da avaliação política e da análise de políticas públicas. Segundo a mesma autora, a avaliação política analisa o processo de tomada de decisão que resulta na adoção de certo tipo de política pública⁴.

Na análise, a política se dedica a explicar o processo decisório e os fundamentos políticos que explicam a existência de uma política social⁵, sendo objeto de estudo da Ciência Política. Já a avaliação tem como principal objetivo estabelecer um valor ou julgamento sobre o significado e efeitos das políticas

⁴ Segundo CAVALCANTE (2007), as políticas públicas fazem referência ao padrão de conduta do governo. Elas estão relacionadas com a orientação a ser seguida pela atividade governamental. Logo, podemos definir uma política pública como o Estado em ação, no sentido de responder às necessidades da sociedade em geral, dentre as quais encontram-se a moradia popular.

⁵ A política social tem por objetivo promover o “bem estar dos cidadãos” e se constituir em objeto de reivindicação dos mais diferentes movimentos sociais e sindicais.

sociais. A seguir, apresentamos alguns conceitos referentes a avaliação de políticas públicas segundo diversos autores.

Para DYE (2005), a avaliação de políticas públicas diz respeito a pesquisa que estuda as conseqüências da política pública, as respectivas mudanças na sociedade, envolvendo o impacto. WEIS (1978) a denomina de investigação avaliativa. Para MENY e THOENIG (1992), a avaliação procura explicar de maneira científica os resultados da ação do governo, utilizando para isso métodos científicos para apreciar a eficácia e os efeitos buscados. Segundo SUBIRATS (1995): seria método de investigação sistemática sobre uma política ou programa. De acordo com COHEN e FRANCO (1993), avaliar é comparar um padrão almejado com a realidade. Por fim, DRAIBE (2001) esclarece que a avaliação se refere a pesquisa sobre intervenção na realidade social.

Assim, por meio do uso da ACP, como instrumento não apenas de defesa do direito à cidade, mas também de avaliação, é possível atribuir um valor ao PMCMV, pois, segundo Bryan Barry (BARRY apud FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 108), “avaliar é atribuir valor: determinando se as coisas são boas ou más, tanto no sentido qualitativo, quanto no sentido quantitativo”. Para CATELLI apud MACHADO et al. (2007: 396), o termo “avaliar” é entendido como o “exercício da análise e do julgamento sobre qualquer situação”.

Os quatro capítulos da tese correspondem a momentos históricos dos modelos de provisão habitacional no Brasil. Nesta investigação são pontuadas ações governamentais que levaram, ou não, a formulação e execução de políticas voltadas para a efetivação do direito à cidade. O uso da ACP como instrumento de

avaliação é feito apenas no PMCMV porque o referido instituto surgiu apenas na década de 80 e contribui para a compreensão dos problemas presentes nas regiões brasileiras decorrentes da implementação de uma política social, a qual, deveria promover a redução da pobreza e das desigualdades sociais e urbanas.

Portanto, no primeiro capítulo, faz-se uma breve reflexão sobre os estudos desenvolvidos por Jean Lojkine, Henry Lefebvre e David Harvey para compreendermos a função do Estado (Poder Executivo) no processo de urbanização capitalista e na construção (ou não) do direito à cidade, bem como a importância da atual da implementação de políticas habitacionais equitativas, tendo em vista que o déficit habitacional brasileiro continua elevado mesmo com a atuação do PMCMV.

Por meio de pesquisa bibliográfica e dados secundários, o segundo capítulo está dedicado a compreender a trajetória da provisão habitacional brasileira, realizada pelo governo federal para a população de baixa renda, no século XX, em especial a FCP (1946 – 1964) e o BNH (1964 – 1986). Para Arretche, estas políticas foram formuladas num período onde os direitos políticos estavam ausentes. Constituindo-se, portanto, em políticas habitacionais que não contavam com a participação da sociedade civil e dos movimentos populares para a sua efetivação (ARRETCHE, 1995).

O terceiro capítulo faz uma revisão bibliográfica sobre a questão habitacional pós-BNH, o processo que conduziu a promulgação da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade em 2001, da formulação da Política Nacional de Habitação (PNH) no ano de 2004, do Sistema Nacional de Habitação

de Interesse Social (SNHIS) em 2005, bem como do Plano Nacional de Habitação em 2007. Todas estas conquistas objetivavam produzir políticas urbanas e habitacionais mais justas. No entanto, seus princípios foram abandonados com a emergência do PMCMV. Como resultado, constata-se a existência de diversos empreendimentos, construídos com recursos públicos, hoje sob fiscalização do poder judiciário, tendo em vista as elevadas irregularidades na execução do PMCMV.

No quarto e último capítulo é feita uma avaliação dos resultados do PMCMV, por meio do instituto da ACP, dando maior ênfase a ACP nº 0012584-70.2011.403.6119. De acordo com o exame realizado neste estudo é possível apresentar, de maneira científica, o resultado das ações governamentais referentes a provisão habitacional por meio do PMCMV.

A pesquisa aponta a necessidade de buscar mecanismos que contribuam para a ampliação da participação e do controle social na dinâmica dos programas públicos, pois a sua qualidade depende da intensificação da participação dos usuários (CAVALCANTI, 2008).

Além disso, espera-se com este estudo contribuir sobre o conceito do direito à moradia digna e à cidade, bem como a necessidade de se construir políticas que promova uma real inclusão das classes de menor renda nos benefícios e atrativos que a cidade tem para oferecer, já que até os dias atuais as ações governamentais tem se preocupado em construir moradias dando ênfase ao instituto da casa própria, em detrimento da construção de cidades mais justas.

1. URBANIZAÇÃO, PROVISÃO ESTATAL DA MORADIA E DIREITO À CIDADE.

O objetivo deste capítulo fazer uma reflexão teórica sobre a função da construção da moradia realizada pelo Estado⁶ procurando entender o seu papel no processo de urbanização capitalista e na efetivação do direito à cidade. Este estudo torna-se necessário porque, nos períodos recessivos, geralmente ocorre cooptação da política habitacional pelos governos objetivando modificar o ambiente geográfico e adaptá-lo às necessidades de acumulação do capital, em detrimento da construção de cidades cuja geografia urbana esteja de acordo com princípios da justiça social e o respeito ao meio ambiente (HARVEY, 2005).

Segundo Lojkine (1981), o Estado é uma instituição que intervém diretamente no processo de urbanização, mas a sua forma de atuação contribui para aumentar os conflitos entre grupos sociais. O estudo do crítico francês acerca do espaço urbano é válido para nossa realidade atual porque existem nas cidades capitalistas práticas universalizantes, tais como: a transformação do urbano e da moradia em mercadoria, a busca desenfreada pelo lucro, pobreza, marginalização, bem como a constante luta entre as classes por uma maior apropriação da renda e do espaço urbano.

Na realidade, após a Segunda Guerra Mundial, o Estado assumiu uma parte da coordenação da economia e da distribuição dos recursos por meio das

⁶ De acordo com o sociólogo alemão Max Weber (1999), o que caracteriza o Estado é o monopólio do exercício legítimo da força em uma sociedade. As milícias e outras organizações armadas competem entre si pelo controle sobre os espaços urbanos pelo simples uso da força. O Estado, no entanto, se diferencia desses grupos, por se encontrar investido de legitimidade para exercer, em última instância, a força física sobre os indivíduos. Isto é, o Estado não admite concorrência e exerce de forma monopolista o poder político, que é o poder supremo nas cidades capitalistas contemporâneas.

políticas econômicas e sociais, inclusive das políticas habitacionais. De fato, as condições econômicas do pós-guerra reduziram a rigidez liberal e abriram espaços, de forma gradual, para a crescente intervenção governamental, até o estabelecimento do que se convencionou chamar de Estado de Bem-Estar Social nos países de capitalismo avançado, que surge em virtude da crescente demanda por serviços de segurança sócio-econômica.

No entender de Faria (1998), a essência do “Bem Estar Social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político e não como caridade” (WILESKY apud FARIA, 1998, p. 39). O Estado do Bem Estar Social seria uma forma de institucionalização dos direitos sociais. Sua função é garantir um nível mínimo de participação do indivíduo na riqueza coletiva.

O processo de urbanização brasileira, por sua vez, torna a política social necessária porque a industrialização tardia, em países periféricos como o Brasil, promoveu o crescimento econômico mas não a adequada distribuição dos frutos deste crescimento. O Estado assume a função de produzir políticas e programas sociais porque o mercado não se mostra capaz de promover a igualdade entre as classes, mas protege apenas os que se abastecem dele. Assim, “o processo de industrialização teria criado novas demandas de gasto público, uma vez que a família não podia mais exercer suas funções tradicionais e o novo processo produtivo provocara a marginalização de determinados grupos de indivíduos” (FARIA, 1998, p. 40).

Para Arretche (1995), os serviços sociais emergiram para dar respostas às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivência das sociedades. Contudo, os direitos de propriedade privada e da taxa de lucro continuaram a se sobrepôr sobre todas as outras noções de direito humano, em particular, do direito à moradia digna e à cidade.

No Brasil, não se construiu o Estado do Bem-Estar Social, mas o Estado desenvolvimentista. A atuação deste modelo de Estado foi, por muitos anos, dirigido por prática autoritária/ditatorial construindo-se o acesso da idéia de Estado Providência, contribuindo para aumento das distâncias sociais e o processo de empobrecimento das populações urbanas e rurais (BENEVIDES, 2011).

No cenário urbano, por exemplo, as injustiças sociais produzidas pelo processo de urbanização capitalista, especificamente, a partir dos anos de 1960, apresentaram-se com a ampliação da massa de assalariados vivendo em áreas sem infraestrutura ou serviços urbanos. Na década de 1970, o número de habitantes morando nas cidades foi, pela primeira vez, maior do que a população que vivia na zona rural.

A urbanização no Brasil é um fenômeno determinante na sua organização e (trans) formação espacial. Verifica-se que, entre 1940 e 1980, ocorreu uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Segundos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (ver quadro 02), na década de 1940, a taxa de urbanização no Brasil era de 31,24%; em 1970, essa taxa cresceu para 55,92%. No ano 2010, a população

urbana brasileira ultrapassava os 84%. Essa crescente urbanização brasileira fez surgir diversas demandas sociais, exigindo do Estado a formulação de políticas sociais voltadas para modificar territórios e aglomerados urbanos, bem como atender às necessidades urbanas da população mais carente.

Quadro 02 – Taxa de Urbanização brasileira

Período	Taxa
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,67
1970	55,92
1980	67,59
1991	75,59
2000	81,23
2007	83,48
2010	84,36

Fonte: IBGE - Séries Históricas e Estatísticas (2010).

Até 1930, as políticas sociais observadas eram fragmentadas, com caráter meramente emergencial. Já entre 1930 e 1945, houve um aumento no papel do Estado tanto na área trabalhista quanto na previdenciária, fato este evidenciado pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e realocação da questão previdenciária da esfera do setor privado para a organização baseada nas categorias profissionais (BENEVIDES, 2011).

Certamente que estas políticas, em virtude do seu limitado alcance, estavam voltadas exclusivamente para proteção dos direitos dos trabalhadores urbanos, excluindo a população desempregada, apresentando elevado grau de injustiça na sua formulação e execução, e não contribuindo para assegurar o

direito à moradia digna e à cidade, já que foram utilizadas como instrumento voltado para elevar a demanda efetiva, conforme explica Harvey (2005).

Talvez seja útil levar em conta o último elemento e considerar como se pode elaborar um novo nível de demanda efetiva, capaz de aumentar a capacidade de absorção de produtos (...). A demanda da classe trabalhadora por boa moradia talvez seja cooptada por um programa pública de habitação, que serve para estabilizar a economia e para aumentar a demanda por materiais de construção de determinado tipo (HARVEY, 2005, p. 47, 48).

O fato é que o elevado nível de investimento estatal injetado no processo de urbanização, no pós-guerra, tanto nos países desenvolvidos como nos países de terceiro mundo, dinamizou os setores produtivos, inclusive da construção civil, nos grandes centros urbanos que, de outra forma, não teriam sido produzidos pelas forças livres de mercado, ou seja, pela iniciativa privada.

Se o investimento público demanda insumos como construção civil e máquinas e equipamentos, e ainda, se as políticas públicas de subsídios e crédito beneficiam a produção doméstica, desloca-se a estrutura produtiva para setores mais intensivos em capital e tecnologia. A indústria capital-intensiva, por seus efeitos de encadeamento, eleva a produtividade e dinamiza a economia. Se os ganhos de produtividade forem acompanhados de elevação dos salários reais, constitui-se, assim, a marcha ao desenvolvimento (REIS, 2008, p. 14).

Sendo assim, analisar o conceito de direito à cidade a partir dos anos de 1940 até os dias atuais justifica-se na medida em que as questões urbanas vêm sendo, historicamente, regidas pela égide do Estado capitalista. No Brasil, particularmente, a questão da moradia não vem sendo tratada visando reduzir o problema da desigualdade social e urbana, mas “sim privilegiando os aspectos econômicos da produção e atendendo aos interesses políticos” (RAMOS, 2007, p. 11).

Além disso, com a expansão das cidades capitalistas, o Estado passou a demandar, cada vez mais, insumos e materiais de construção dos setores produtivos para produzir os meios de consumo coletivos, tais como: escolas, hospitais, creches, áreas de lazer, praças, iluminação pública, redes de água, esgoto, drenagem pluvial e pavimentação (LOJKINE, 1981).

Lojkine (1981) explica que os meios de consumo coletivo aliado a outros fatores como a localização da área, o tipo de atividades a se desenvolver nela, as condições históricas de constituição do grupo social ali residente, possuem a capacidade de agregar valor ao solo urbano. Portanto, são capazes de definir as características que irão formar uma tipologia socioespacial para cada área da cidade. As áreas mais valorizadas possuem os preços mais elevados e, por isso, verificam-se nos bairros padrões de residências segundo o grupo social que adquire os lotes.

A provisão estatal destes meios se torna necessária na medida em que cresce a população nos centros urbanos, tendo em vista a emergência de novos modos de vida, bem como de novas necessidades sociais e urbanas. Ou seja, com o desenvolvimento das cidades capitalistas, a população passou a demandar certos tipos de mercadorias, para além do fisiologicamente necessário, de forma a incorporar também o consumo coletivo.

As necessidades habitacionais, por exemplo, tornaram-se mais complexas. Além da casa para morar, a população necessita da habitação em seu sentido amplo, isto é, precisa que sua residência esteja localizada perto dos meios de consumo coletivos.

A habitação em seu sentido amplo, ou seja, não como um simples abrigo, mas a moradia bem localizada em relação aos lugares das atividades diárias de seus moradores e dotada de todos os serviços urbanos essenciais, tais como os de transportes, de saneamento e saúde, de educação e de lazer, entre outros, coloca-se no centro do consumo coletivo necessário à reprodução da força de trabalho (COSTA, 1986, p. 167).

O Estado ampliou seus investimentos, por meio de suas políticas, em áreas prioritárias, amplamente ancorado nos princípios keynesianos. Essa intervenção foi importante, pois abriu o caminho para a institucionalização dos direitos sociais, mas não conseguiu garantir o nível desejável de participação do indivíduo na riqueza coletiva produzida pelas cidades. Contrariamente, em diversos casos, contribuiu para excluí-lo do direito à cidade.

Para Lefebvre (2001, p. 4) a cidade, enquanto centro da vida social e política deve ser desfrutada por todas as classes sociais, pois além da sua capacidade de acumular riquezas e valorizar o capital, reúne também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos). Para este autor, a cidade é uma obra que possui valor de uso, mas o capitalismo a transformou num valor de troca, ou seja, numa mercadoria:

A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é valor de uso e o produto é valor de troca. O uso principal da cidade, isto é, das ruas, das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro) (LEFEBVRE, 2001, p. 4).

Assim, à semelhança do que ocorre no processo produtivo, onde se verifica a luta de classes pela repartição do produto do trabalho, no urbano também se verifica os conflitos entre as classes sociais pela terra urbanizada. As classes excluídas da urbe, por sua vez, não se atemorizam com sua fragilidade,

mas lutam pelo direito de participar e cooperar para a beleza da obra. Em outras palavras, lutam por reformas urbanas. Sendo assim, “no contexto urbano, as lutas de facções, de grupos, de classes, reforçam o direito de pertencer [...], têm a Cidade por local, por arena” (LEFEBVRE, 2001, p. 6).

Para Lefebvre, portanto, o direito à cidade é um movimento em direção à constituição de uma democracia urbana onde se constitui ou reconstitui uma unidade espaço-temporal que vai de encontro à produção capitalista do espaço. De fato, o direito à cidade sugere e aplica o conhecimento da produção do espaço não fragmentado, no qual é imprescindível o conhecimento da vida cotidiana, pois é nesta que se desenvolve a práxis social. O conceito sugere a necessidade de reestruturar as noções de poder que constroem o espaço urbano.

Segundo Purcell (2002), a noção de espaço explicado por Lefebvre inclui o que ele chama de espaço percebido, espaço concebido e espaço vivido. O espaço percebido refere-se às questões espaciais objetivas e concretas que as pessoas encontram em seu ambiente diário. O espaço concebido refere-se às construções mentais de espaço, as idéias criativas sobre as representações do espaço. Já o espaço vivido é o complexo com combinação de espaço percebido e concebido; representa a experiência real da pessoa no espaço da vida cotidiana. Assim, viver o espaço não é apenas uma fase passiva em que a vida social se desenrola, mas representa um elemento constitutivo da vida social

Neste sentido, uma política de habitação para ser considerada justa deve ser formulada e executada visando evitar o desenvolvimento urbano desigual, ou seja, implica em incluir a população de baixa renda nos frutos do

desenvolvimento urbano e dos direitos humanos fundamentais. De fato, a exclusão territorial, além de ser a expressão da desigualdade social, constitui-se no agente responsável pela reprodução dessa desigualdade.

Além disso, para garantir a efetivação do direito à cidade, a provisão estatal da moradia deve criar instrumentos que valorizem o uso da habitação em seu sentido coletivo, com o objetivo de satisfazer não a necessidade particular de certo indivíduo ou de certos grupos sociais, mas atender a uma necessidade social que só pode ser satisfeita de forma coletiva.

Os transportes coletivos de passageiros, a assistência hospitalar ou o ensino escolar são valores de uso coletivos no sentido em que se dirigem ao consumo de uma coletividade social e - ou - territorial (estratos sociais definidos por sua renda, e ainda, classes sociais cujo modo de consumo está ligado ao lugar no processo de produção e de reprodução do capital) (LOJKINE, 1981, p. 132).

Desta forma, a construção da infraestrutura, os equipamentos e os serviços urbanos, resultados da execução de uma política habitacional e urbana eficiente não são apenas objetos estruturantes da cidade, porque integram o processo de produção do espaço, mas devem conduzir a um processo de transformação que acarrete o bem-estar das classes mais vulneráveis.

Com certeza, a construção de equipamentos urbanos e habitacionais para suprir as necessidades de consumo coletivo de um dado município em detrimento de outros representa um aumento na desigualdade urbana e social. Por exemplo, o trabalhador que é deslocado para a periferia por um programa habitacional, não tendo acesso à segurança pública, à assistência médica, ao transporte público eficiente, dificilmente terá a qualificação e as habilidades

produtivas necessárias para encontrar uma ocupação decente, já que se encontra longe dos mercados de trabalho.

Para compreender essa realidade, basta analisar o estilo de vida e de moradia das classes operárias e da população desempregada no início do processo de urbanização brasileira. Naquele período, em virtude da baixa provisão estatal em equipamentos coletivos, as classes de menor poder aquisitivo estavam privadas das mais elementares “condições de existência, sem o amparo da lei e do Estado. Uma exclusão tão antiga quanto a própria cidade” (SOLIS e RIBEIRO, 2003, p. 118).

Diante deste quadro, é possível compreender que o direito à cidade envolve muito mais do que planejar o espaço por meio da inversão elevada em infraestrutura urbana, ou seja, da produção material do espaço, mas criar condições para melhorar as relações sociais entre as classes, já que estas estão articuladas com o espaço vivido na vida cotidiana. O fato é que a busca pela efetivação do direito à cidade conduz os indivíduos ao desfrute de uma vida urbana renovada, diferente da vida pautada no consumismo e nas relações de produção capitalistas (LEFEBVRE apud PURCELL, 2002).

Por outro lado, há uma forte ideologia por trás da provisão da moradia praticada pelo Estado, pois geralmente consegue reduzir o potencial revolucionário do trabalhador, minimizando o seu desejo de transformar a cidade. Engels citado por Blay (1985, p. 17) explica que “o dono de uma casa se torna inimigo do proletariado, perde seu espírito revolucionário, perde sua capacidade

de exigir melhores salários”. Enfim, perde o desejo de mudar o status quo pré-estabelecido.

Diante dessa realidade, o Estado, ao construir conjuntos habitacionais, bem como os meios de consumo coletivo, em diversas localidades, não está apenas concedendo a moradia ao mais necessitado, mas promovendo uma divisão do trabalho no espaço urbano, que pode ampliar as desigualdades, interferindo nos movimentos da classe operária, bem como no seu espaço vivido.

No caso brasileiro, Villaça (2001, p. 141) explica que “uma das características mais marcantes da metrópole brasileira é a segregação espacial dos bairros residenciais das distintas classes sociais”. Esta segregação, em muitos casos, é criada por meio da construção de conjuntos habitacionais pelo Estado para a força de trabalho menos qualificada e de menor renda em periferias, onde não se encontra a infraestrutura e os serviços públicos essenciais. Em contraposição, nas áreas mais valorizadas, estão localizados a classe média e a classe de renda mais elevada, isto é, os capitalistas e os trabalhadores mais qualificados.

Os terrenos mais caros são ocupados pelas camadas de alta renda, pois na periferia de metro quadrado barato a alta renda ocupa terrenos grandes ou, em se tratando de condomínios verticais, grandes quotas ideais de terreno. Finalmente, deve-se considerar que a classe média também ocupa terra cara no que se refere ao preço do metro quadrado de terreno, consumindo pouca terra per capita ou por família, como em Copacabana, no Itaim ou Moema, ambos em São Paulo (VILLAÇA, 2001, p. 147).

Isto porque, no estágio atual do capitalismo, as grandes empresas, para executar suas diversas atividades, precisam não apenas de estradas ou instrumentos de telecomunicação, mas igualmente de conjuntos coletivos de

habitação, escolas, universidades e centros de pesquisas. Quer dizer, necessitam de novas formas de urbanização, que nem sempre objetivam suprir as necessidades habitacionais das camadas populares. “A sua estruturação interna, entretanto, se processa sob o domínio de forças que representam os interesses de consumo (condições de vida) das camadas de mais alta renda” (VILLAÇA, 2001, p. 328).

Abreu e Vaz (1991), citando o caso do Rio de Janeiro ocorrido entre 1903 e 1906, relatam como o Estado agravou os problemas que ele pretendia solucionar, ou seja, atuou para (des) construir o direito à cidade. Os autores relatam que a Reforma Urbana realizada por Pereira Passos⁷, no Rio de Janeiro, produziu dois tipos de bairros: bairros periféricos habitados por uma população de baixa renda e bairros bem equipados voltados para a habitação da elite carioca. Um fenômeno espacial contraditório, produzido na contramão do direito à cidade, ao produzir a diferenciação espacial conforme explicado por Lojkine.

É, por um lado, o subdesenvolvimento crescente das regiões menos equipadas em infraestruturas urbanas (meios de circulação materiais e meios de consumo coletivos) e, por outro, o congestionamento urbano, a gigantesca aglomeração de "megalópoles" onde já estão concentrados os mais variados e densos meios de comunicação e de consumo coletivos. Aglomerações no interior das quais se reproduzirá o mesmo processo de diferenciação espacial entre as zonas mais bem equipadas que o serão cada vez mais - centros de negócios, zonas residenciais das classes dominantes - e as zonas menos equipadas, cuja distância em relação às primeiras tende sempre crescer (LOJKINE, 1981, p. 163).

⁷ Entre 1903 e 1906, no Rio de Janeiro, a Reforma Urbana realizada pelo prefeito Pereira Passos, ao sanear e ordenar a malha de circulação viária demoliu casarões, abriu diversas ruas e alargaram outras, permitindo assim o arejamento, ventilação e uma melhor iluminação do centro e ainda a adoção de uma arquitetura de padrão superior. Em contrapartida, provocou a expulsão dos pobres do centro da cidade, viabilizando a proliferação de habitações precárias, dentre estas as novas favelas. Esse período ficou conhecido como popularmente como “Bota-abaixo”, visou o saneamento, o urbanismo e o embelezamento, dando ao Rio de Janeiro ares de cidade moderna e cosmopolita. (ABREU e VAZ, 1991).

Segundo Lojkine (1981, p. 174), a dificuldade de reduzir as desigualdades no espaço urbano, dentre outros fatores está relacionado a existência do monopólio da propriedade privada da terra. A propriedade fundiária representa para o capital, o monopólio sobre a terra. A extração da renda fundiária é um procedimento que vem se desenvolvendo cada vez mais rápido desde o pós-guerra dada a fusão do capital financeiro com a renda fundiária, cujas características apontam para uma tendência parasitária e especulativa, isto é, os recursos não são aplicados no processo produtivo, por isso não geram emprego e renda para a população mais carente.

Fator de agravamento da tendência à baixa da taxa de lucro, a apropriação monopolística da renda fundiária urbana é também e, sobretudo um obstáculo estrutural para qualquer verdadeira planificação urbana; a coletivização do uso do solo urbano choca-se, de fato, muito menos com a pequena propriedade privada que o novo arsenal legislativo permite expropriar com muita "eficácia", do que com a propriedade privada monopolista (LOJKINE, 1981, p. 166).

De certo, na atualidade, a renda fundiária monopolizada pelos grandes grupos financeiros internacionais que dominam o mercado fundiário e imobiliário, determina o modelo de desenvolvimento urbano e impõe limites a qualquer projeto urbano que tenha por meta o direito à cidade. O resultado deste monopólio é o aumento das desigualdades sociais produzidas pelos mecanismos de formação dos preços do solo (LOJKINE, 1981).

O autor explica que existem três tipos de segregação urbana: a) a segregação denominada de centro-periferia; b) a segregação residencial, e c) a segregação geográfica de acordo com as funções urbanas.

1) Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia. O papel-chave dos efeitos de aglomeração explica, a nosso ver,

a importância dessa "renda de acordo com a localização". 2) Uma separação crescente entre as zonas e moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular. 3) Um esfacelamento generalizado das "funções urbanas", disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas: zonas de escritórios, zona industrial, zona de moradia (...). É o que a política urbana sistematizou e racionalizou sob o nome de zoneamento (LOJKINE, 1981, p. 167).

Essa divisão social e espacial do trabalho é caracterizada pela apropriação exclusiva dos meios de consumo coletivos nos grandes centros urbanos que facilita as funções de direção dos grupos de maior poder aquisitivo, os quais exercem papel determinante na formação dos preços imobiliários, com impactos significativos, inclusive sobre o modelo construído para a formulação e execução da política habitacional.

As desigualdades espaciais presentes nas cidades atuais são um fenômeno complexo e estão relacionados com a subordinação da estratificação urbana a um processo segregativo que promove o acesso desigual aos meios de consumo coletivo pelas diferentes classes sociais, tendo em vista as necessidades de reprodução do capital. Com efeito, os elevados preços do solo excluem a possibilidade da construção de moradia popular nos grandes centros urbanos, já que os capitalistas imobiliários estão à procura de elevar a taxa de lucro de seus investimentos. Para reverter este quadro de desigualdade e irregularidade, a ação estatal torna-se fundamental para, "regular, atenuar os efeitos negativos - no nível do funcionamento global das formações sociais - da segregação e da mutilação capitalistas dos equipamentos urbanos" (LOJKINE, 1981, p. 169).

Na contramão dos argumentos de Lojkine, a política habitacional e urbana brasileira vem exacerbando a contradição entre os meios de reprodução

do capital e os meios de reprodução da força de trabalho, ao promover a segregação social dos valores de usos urbanos e selecionar as localidades onde os equipamentos urbanos serão implantados.

Neste contexto, ao formular e executar suas políticas habitacionais, o Estado brasileiro promoveu um modelo de urbanização que excluiu a população mais pobre do usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia urbana, equidade e justiça social, bem como dificultou seu acesso aos mercados de trabalhos, às zonas urbanas industriais e aos centros de comércios.

Para Harvey (2003), esta situação não é aceita de maneira passiva pela sociedade. Por isso, em determinados momentos, a população começa a lutar contra esse sistema, reivindicando a efetivação dos direitos coletivos, como é o caso do direito à cidade. Para este autor, o direito à cidade é muito mais do que um direito de acesso individual aos recursos que a cidade capitalista encarna. Constitui-se num direito coletivo, e não um direito individual, pois as transformações pelas quais a cidade porventura possa passar dependem, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo sobre os processos de urbanização.

No seu entender, é preciso resgatar a liberdade de fazer e refazer a cidade segundo as necessidades coletivas, pois isso é um dos bens mais preciosos que existe, mas também o mais negligenciado dos direitos humanos.

The right to the city is, therefore, far more than a right of individual access to the resources that the city embodies: it is a right to change ourselves by changing the city more after our heart's desire. It is, moreover, a collective rather than an individual right since changing the city inevitably

depends upon the exercise of a collective power over the processes of urbanization (HARVEY, 2003, *online*).

Harvey afirma que esta negligência está relacionada com o fato do processo de urbanização ter sido deixado a cargo do Estado e das classes mais poderosas. Esses grupos vêm produzindo as cidades, segundo a lógica capitalista de produção, construindo um mundo de dotado de anomias, alienação, injustiça, violência e frustração. Sendo assim, reivindicar a justiça urbana e o direito à cidade implica em trazer para a coletividade o poder de modelar o processo de urbanização segundo as necessidades da comunidade e não segundo as necessidades de reprodução do capital.

Lutar pelo direito à cidade consiste em lutar contra um sistema que está sempre em busca de novos mercados, onde possa colocar seus novos produtos, e criar estilos de vida e que, no longo prazo, são os agentes transformadores das próprias cidades.

Neste sentido, pode-se observar que tanto Harvey quanto Lojkin afirmam que o processo de urbanização tem sido usado para expandir o processo de acumulação capitalista. Ou seja, no objetivo de valorizar o capital, muitos recursos públicos e privados são aplicados em transformações infraestruturais, construção de estradas e moradia popular. Com esta estratégia, o capital consegue resolver seu problema de absorção de capital excedente, mas ao preço de processos de destruição criativa⁸ que implicam na expropriação das massas urbanas dos direitos sociais e urbanos.

⁸ Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) criou a teoria da “destruição criativa”, a qual sustenta que o sistema capitalista progride por revolucionar constantemente sua estrutura econômica através da ação do empresário inovador, o qual estaria sempre procurando introduzir um novo bem, um novo

Harvey (2005) afirma que o caráter predador e competitivo presente nas cidades regidas pelo capitalismo exige a presença de um poder regulador: “De fato, toda a história do capitalismo é impensável sem a organização de uma estrutura regulatória para controlar, dirigir e limitar a competição” (HARVEY, 2005, p. 37). Este poder regulador é o Estado. Sendo assim, no próximo capítulo trataremos de analisar a trajetória histórica a ação governamental na área de provisão habitacional e seu impacto na fruição, ou não, do direito à cidade.

método de produção, a abertura de novos mercados, a conquista de uma nova fonte de matérias-primas e/ou a criação de um novo monopólio (SCHUMPETER, 1982). Como exemplo podemos citar a produção de novos empreendimentos imobiliários, tais como os condomínios fechados ao invés dos antigos cortiços para aluguéis.

2. PROVISÃO HABITACIONAL NO BRASIL E DIREITO À CIDADE PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988.

O propósito deste capítulo é compreender, historicamente, os modelos de provisão habitacional adotado no Brasil no período que precede a Constituição Federal de 1988 e a sua relação com o processo de (des) construção do direito à cidade.

A questão urbana e habitacional, bem como da exclusão social no Brasil, remonta às atividades produtivas do açúcar, da mineração, do café, do gado, da borracha, do algodão e da industrialização. Os problemas começaram a se agravar durante a fase de passagem para o sistema capitalista iniciada na Primeira República (1889-1929). Essa transição é finalizada apenas no fim da década de 1950, quando a importância econômica do setor capitalista (a indústria) ultrapassa a de um setor ainda basicamente pré-capitalista (a agricultura) (FURTADO, 2005)

O modelo de capitalismo implementado no Brasil promoveu uma profunda desigualdade entre as cidades brasileiras, que se expressa no dinamismo de sua economia, no ritmo de desenvolvimento urbano e, principalmente, na qualidade de vida e acesso da população aos meios de consumo coletivos e ao direito à cidade.

Assim, ao longo do século XX, mas principalmente no período compreendido entre 1930 e 1970, o Brasil se modernizou e expandiu as regulações do Estado, assim como os mecanismos para sua intervenção, a fim de

promover o desenvolvimento do país e a evolução do sistema de proteção social. Este, por sua vez, enfatizava as relações entre o capital e o trabalho⁹, com reduzida atenção aos direitos sociais e à cidadania (BENEVIDES, 2011).

A presença tuteladora do Estado atinge contornos mais nítidos no plano social, no início da década de 40, com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. A ocupação de espaços na economia brasileira através do Estado também começa a concretizar-se na mesma época com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda e continua nos anos 50 com a criação da Petrobrás e algumas grandes empresas de energia elétrica, a começar pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF. Essas e outras estatais constituíram-se em verdadeiros agentes de desenvolvimento, cumprindo papel relevante de alavancar o progresso brasileiro (BRUM, 1996, p. 85).

Furtado (2005) esclarece como foi o desenvolvimento da economia cafeeira. Em sua análise, ele explana que o café se desenvolveu com base no uso intensivo da mão-de-obra escrava e do fator terra. Durante esta fase da economia nacional, formou-se uma nova classe empresarial que desempenharia um papel de fundamental relevância no desenvolvimento urbano subsequente do país, iniciando-se pela cidade do Rio de Janeiro, principal mercado consumidor da época.

A nova classe dirigente formou-se numa luta que se estende em uma frente ampla: aquisição de terras, recrutamento de mão-de-obra, organização e direção da produção, transporte interno, comercialização nos portos, contatos oficiais, interferência na política financeira e econômica (FURTADO, 2005, p. 118).

Após 1929, houve uma forte contração das rendas monetária e real. O desequilíbrio externo provocado pela desvalorização cambial foi um dos principais

⁹ Durante a Primeira República os problemas urbanos e habitacionais estavam intimamente relacionados com a questão da formação do mercado de trabalho. O excedente de trabalhadores que permanecia nos centros urbanos, especificamente em São Paulo e Rio de Janeiro (ABREU, 2003).

fatores para que o país encontrasse, dentro dele mesmo, os mecanismos para os efeitos depressivos vindos de fora, dando um impulso mais acelerado ao processo de industrialização e de urbanização.

O deslocamento do centro dinâmico da economia propiciou o deslocamento de um grande contingente de pessoas que viviam o modo de vida rural, engrossando esse fenômeno que já vinha ocorrendo com a corrente migratória que vinha da Europa para trabalhar nas lavouras e a abolição da escravatura, no final do século XIX. Neste cenário, a grande cidade torna-se o lugar de todos os capitais e de todos os trabalhos, bem como o teatro de numerosas atividades marginais, tendo em vista o aumento da informalidade das ocupações (SANTOS, 2005).

O efeito destas mudanças contribuiu para a constituição das injustiças sociais próprias ao capitalismo e dos contrastes no ambiente social e no espaço construído, apresentado um processo histórico de desenvolvimento marcado por um quadro de extrema desigualdade sócio territorial e de concentração de renda, onde as necessidades sociais e habitacionais da população de baixa renda foram visivelmente negligenciadas permitindo, assim, a formação de espaços de pobreza.

Segundo Abreu (1994), esta crescente demanda por habitação pelas camadas de menor poder aquisitivo constituía-se numa demanda potencial ou nicho de mercado para o setor imobiliário. A nova realidade urbana acabou estimulando de forma mais intensa a edificações de habitações sociais coletivas nas cidades, já presente desde o final do século XIX, notadamente os cortiços e

as vilas operárias. Tal fenômeno ocorreu sem a equidade e a eficiência necessária à promoção do direito à cidade e a justiça urbana, já que a população de baixa renda não tinha acesso à moradia digna nem aos bens de consumo coletivos.

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (SANTOS, 2005, p. 10).

2.1 Estado e as primeiras tentativas de controle do uso e ocupação do solo na Primeira República.

A baixa intervenção estatal na área habitacional até os anos de 1930, contribuiu para a concentração de trabalhadores em locais inadequados, carentes dos meios de consumo coletivos essenciais e em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) tendo como abrigo, em geral, habitações coletivas e precárias destinadas ao mercado de locação cada vez crescente. O setor privado, por sua vez, não estava interessado em produzir moradia popular, mas na atividade imobiliária, “quer com a estocagem de terrenos em áreas menos densamente povoadas, quer com a construção civil em áreas mais centrais” (PADIS apud PERUZZO, 1984, p. 30).

O fato é que a crescente precariedade do habitat estava intimamente relacionada com o aumento da pobreza urbana. Por outro lado, a legislação formulada pelo Estado era extremamente segregadora, pois garantia a proteção dos espaços das elites, das classes mais abastardas, mas por outro lado atuava

no sentido de eliminar as habitações operárias, em especial, os cortiços, tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo (BONDUKI, 1998).

Excluídos do que hoje se conhece por direito à moradia, os habitantes dos cortiços ainda estavam destinados a viver em espaços sem urbanidade. Além disso, as moradias oferecidas pelo setor privado não eram suficientes, em quantidade nem em qualidade, para suprir as necessidades habitacionais, da população de baixa renda, naquele período (BONDUKI, 1998).

Logo, como resultado da limitada oferta de moradias, os preços dos aluguéis se elevavam. A população que não tinha ocupação ou não possuía renda suficiente para morar nos centros, partia para a autoconstrução em espaços precários, tais como as áreas ambientalmente frágeis, as favelas e os mocambos, deflagrando assim uma grave crise habitacional naquele período (BONDUKI, 1998).

Para Maricato (1987), a crise atingia de forma direta a classe trabalhadora empregada no setor pré-capitalista de baixíssima produtividade, quer dizer, afetava os trabalhadores autônomos eventuais, empregados domésticos e trabalhadores familiares sem remuneração, geralmente à margem da legislação. Por outro lado, os grupos de empresários provenientes da elite rural, detentores do poder político e econômico, habitavam em bairros centrais equipados de toda infraestrutura e serviços públicos.

Villaça (2001, p. 311) explica que desde meados do século XIX, mais cedo em algumas metrópoles, mais tarde em outras, as classes de maior renda procuraram se segregar em determinadas regiões: “a zona Sul, no Rio e Belo

Horizonte, no quadrante sudoeste em São Paulo, no Nordeste, em Salvador, no Oeste e depois Sul no Recife, e no Leste em Porto Alegre”.

Diante de tantos problemas, o movimento operário e a questão habitacional começaram a preocupar as elites e os profissionais ligados à imprensa, literatura, engenharia, medicina, ao direito e à filantropia que passam a buscar soluções, propondo a adoção do urbanismo higienista. Isto é o discurso higienista sobre as más condições higiênicas das habitações redefiniu os espaços da cidade (ROLNIK, 1997, p. 44).

A legislação adotada pelo modelo higienista acelerou o processo de segregação residencial. Aos territórios mais valorizados foram estabelecidos preços elevados, por isso apenas a classe de mais alta renda conseguia comprar moradias nos bairros dotados de infraestrutura e serviços essenciais. Os imóveis de luxo certamente não podiam ser adquiridos pela população de baixa renda. Desta maneira, a legislação era um fator importante no processo segregador e atuava no sentido contrário à efetivação do direito à moradia e à cidade (ROLNIK, 1997).

A fim de evitar que os territórios de pobreza invadissem os espaços onde se concentravam os bairros mais valorizados, a ação governamental estava voltada para a realização de diagnósticos periódicos para detectar as possíveis “doenças”. A “cura” consistia na demolição das habitações coletivas e insalubres em diversas áreas da cidade.

A consciência da cidade como um território corporal estimulava ao poder público a exterminar suas “partes impuras e doentes”, as quais se constituíram no combate às habitações coletivas, notadamente às estalagens e aos cortiços. A “saneabilidade urbana” se propunha a erradicar as habitações insalubres geradoras dos focos pútridos da

“infecção social”. Os médicos e os higienistas, baseados nas teorias que relacionavam a doença com o meio ambiente, propõem a medicalização do espaço e da sociedade, sugerindo normas de comportamento e de organização das cidades: localização mais adequada para os equipamentos urbanos; regras para a construção de habitações, hospitais, cemitérios, escolas, repartições públicas, praças, jardins(...); intervenção nos ambientes considerados doentios e mesmo migração temporária da população nas estações consideradas mais propensas às epidemias (COSTA, 2013, p. 52).

As “cirurgias” promovidas pelas normas higienistas consistiam, dentre outras medidas, na erradicação dos cortiços. Em 1893 foi demolido o primeiro cortiço no Rio de Janeiro denominado de “Cabeça de Porco” (ver figura 01). Os habitantes que ali residiam eram considerados “criminosos” e deveriam ser transferidos dos centros da cidade. Enquanto a população pobre partia para os morros e favelas em busca de moradia, a destruição do cortiço abria caminho para a exploração imobiliária.

Figura 01 – “Cortiço Cabeça de Porco” (Rio de Janeiro)



Fonte: FERRAZ (2015).

Após as intervenções, grande parte do proletariado urbano paulista perdia o seu direito à moradia e à cidade já que eram expulsos para longe dos centros e dos mercados de trabalho. A injustiça urbana, pois, se refletia com intensidade na população que precisava morar junto aos centros, seja para economizar com transportes, seja para se deslocar aos seus locais de trabalho.

Durante este período de crise habitacional, demolição de cortiços e surgimento de novas favelas, surge uma nova forma de habitação desejável e estimulada pelas autoridades higienistas, quais sejam: as vilas operárias.

A constituição um mercado imobiliário dual, no qual os pobres estavam alocados na periferia, começou com a proibição de instalar cortiços na zona central definida pelas posturas de 1886 e reiterada pelo código sanitário de 1894, que proibia terminantemente a construção de cortiços e permitia a construção de vilas operárias higiênicas fora da aglomeração urbana. a lei 498, de 1900, isentou de impostos municipais os proprietários que construíssem vilas operárias de acordo com o padrão municipal e fora do perímetro urbano, delimitado por esta lei (ROLNIK, 1996, p. 47).

Peruzzo (1984), relata que em virtude do processo de industrialização em curso, muitas indústrias começaram a construir novas vilas operárias para abrigar o operariado urbano em ascensão. As vilas operárias, ao contrário das habitações coletivas que estavam sendo demolidas, eram permitidas e incentivadas tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo.

O Estado estimulava os investimentos privados do capital industrial para a construção das vilas operárias, as quais deveriam ser construídas segundo as normas higienistas vigentes, em termos de ordem, salubridade e decência em detrimento dos cortiços.

A vila operária era o modelo de moradia ideal para os higienistas, pois era salubre e continha equipamentos sanitários em cada unidade; para o poder público, que as incentivava com isenções de impostos; e para os

industriais, que chegaram a construir vilas que eram verdadeiras cidades em miniaturas (BONDUKI, 1998, p. 53).

Enfim, seguindo os princípios liberais da não intervenção do Estado nas questões econômicas, o poder público promoveu e estimulou a produção das vilas operárias pelas indústrias, mas não realizou nenhuma política habitacional que minimizasse as péssimas condições do operariado nascente. As habitações permitidas pelo poder público se destinavam exclusivamente para os trabalhadores ligados às empresas. Assim, o setor privado interferia não apenas nas relações de produções, mas no cotidiano dos operários e na produção do uso e da ocupação do solo. De fato, já nesse período, “o capital imobiliário passou a ser uma atraente forma de reprodução do capital com altas taxas de lucro” (BLAY, 1985, p. 9, 10). Como exemplo de vila operária pode-se citar a vila construída para atender aos operários do Empório Industrial do Norte, localizada na cidade de Salvador (BA).

Figura 02 – Vila operária de Boa Viagem (Salvador/BA)



Fonte: CARDOSO (2011b).

Assim, a crescente demanda por moradias, por parte da classe trabalhadora, dinamizou o mercado voltado para a construção de vilas, as quais começaram a ser produzidas, não apenas pelo capital industrial, mas também pelo próprio poder público para moradia dos militares. Estas ficaram conhecidas como Vilas Militares. A figura 03 mostra a estação da vila militar inaugurada no Rio de Janeiro em 1910, para aquartelamento de tropas da guarnição militar do Rio de Janeiro¹⁰.

Figura 03 – Estação de Vila Militar (Rio de Janeiro)



Fonte: MORAES (2011)

Os investidores se multiplicam na produção de casas para aluguel: profissionais liberais, donos de pequeno comércio ou de oficinas, indústrias, fazendeiros, viúvas herdeiras, todas estas categorias de capitalistas investem na construção de casas para aluguel. A estas iniciativas individuais começaram a se juntar outras, nas formas de “mútuas”, isto é, companhias de capital aberto que reúnem acionistas a fim de investir na construção de casas para aluguel e que, muitas vezes se constroem na forma de vilas (BLAY, 1985, p. 11).

¹⁰ As informações foram retiradas do site <http://www.ramaldesantacruz.com/estacoes.htm>. Acesso em 02 de fevereiro de 2016.

Apesar de todos os recursos e esforços do setor privado investidos na área habitacional, a crise econômica mundial iniciada com a quebra da bolsa de valores revelou a sua fragilidade em produzir moradias adequada às necessidades da população. De fato, tornou-se notório que a produção de moradias produzida pelo setor privado não poderia funcionar no seu ponto máximo de eficiência, isto é, sendo regulada apenas pelas forças de mercado. Deflagrada a crise, o Estado passou a atuar mais ativamente em todas as áreas da sociedade, inclusive na questão habitacional e urbana.

A crise econômica mundial iniciada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque são apenas exemplos de uma série de eventos e fatores que mudaram o eixo do entendimento a respeito dos direitos. A partir de então, ganha força a ideia de que deveriam ser implementados e defendidos os “direitos sociais” (ou “de segunda geração”), transformando, conseqüentemente, o Estado passivo, assegurador da atuação das livres forças do mercado, em Estado interventor, dirigente, efetivador dos direitos. O Estado deixa de esperar que os direitos se concretizem mediante a atuação dos agentes privados e passa a atuar positivamente para que tal resultado ocorra. As instituições jurídicas liberais clássicas, como a propriedade e o contrato, são transformadas por esse fenômeno e passam a ser vistas como sendo dotadas de uma função social, e não mais como direitos meramente individuais. O eixo das concepções jurídicas desloca-se do indivíduo para a coletividade (NEVES, 2012, p. 20).

2.2 O germe da política habitacional brasileira: os IAPs e a FCP

No Brasil, o Estado atuou com mais intensidade, a partir de 1930, visando conciliar os interesses entre o capital e o trabalho dado o processo acelerado de industrialização. O objetivo das intervenções buscava substituir a ideia de lutas de classes pela de reconciliação. Dessa forma, o projeto de proteção social se deu nos moldes do autoritarismo. Além disso, as políticas públicas atuaram no sentido de minimizar a crise recessiva.

Embora o Estado não seja capaz de impedir o movimento cíclico da economia capitalista – em que períodos de expansão econômica são seguidos de períodos recessivos, durante os quais a economia se retrai até encontra um ponto de equilíbrio entre oferta e demanda, ensejando a retomada pelo ciclo expansivo – a intervenção do governo no mercado, poderia tornar os ciclos descentes menos profundos, aliviando os seus efeitos deletérios sobre o emprego e o bem-estar coletivo (COELHO, 2009, p. 65).

Um importante avanço para a questão do direito à moradia foi o reconhecimento do Poder Legislativo, de acordo com o estabelecido pela Constituição Federal de 1934 de que a propriedade deve cumprir seu papel social. No seu artigo 113, ficou estabelecido que o direito de propriedade deveria ser exercido observando o interesse coletivo. “Esta compreensão sobre o princípio da função social trazido pela Constituição de 1934, foi mantido nas Constituições de 1937 e 1946” (GONÇALVES, 2013, *online*).

Conforme Rolnik (1997), regra geral, as normas estabelecidas pelo governo, por outro lado, em termos de legislação construíram uma teia invisível e silenciosa que se estendeu sobre o todo o território da cidade e contribuiu não apenas para definir as formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, como também regular, de forma efetiva, o desenvolvimento de cidade. Certamente que a legislação urbana estabelecia fronteiras de poder.

Assim, o Estado, no exercício da função legislativa, estabelecia e qualificava territórios urbanos, conferindo sentidos e legalidade que beneficiavam apenas o modo de vida das classes sociais mais abastardas. Certamente que estas classes estavam diretamente envolvidas na formulação dos instrumentos legais que definiam as normas responsáveis pela violação do direito à cidade e da construção de cidades mais justas.

Na medida em que o poder público estabelecia uma legislação urbana definidora da atuação do mercado imobiliário, definia também os espaços onde as diferentes faixas de poder aquisitivo poderiam frequentar. Em outras palavras, o Estado estava fortalecendo a “lei da segregação”. A exclusão dos pobres de certas atividades no espaço urbano, implicava numa desigual produção e distribuição do solo (VILLAÇA, 1997).

Em suma, a partir de 1930, em todo o mundo ocidental, independentemente dos regimes políticos ou da orientação ideológica dos partidos governantes nas democracias, o Estado expandiu sua ação interventora e regulatória sobre o mercado. Em 1932, Roosevelt colocou o New Deal (“novo acordo”) como promotor do desenvolvimento econômico nacional do bem-estar social. No Brasil, Getúlio Vargas, por meio de uma ditadura militar passou a regular as atividades da vida econômica e social dos brasileiros, inclusive na área habitacional como é visto a seguir.

Ante um contexto de crise social e política, na década de 1930, o governo brasileiro foi impulsionado a dinamizar a emergente sociedade urbano-industrial por meio de suas políticas públicas, inclusive com atuação direta na habitação social, tendo em vista a crescente demanda por habitações. Neste sentido, várias ações foram realizadas para viabilizar a provisão da moradia popular, dentre as quais se incluíam: a concessão de subsídios e financiamentos, o desenvolvimento de processos produtivos visando reduzir os custos de construção, bem como a formulação de leis reguladoras para o mercado de locação (PERUZZO, 1984).

Segundo Azevedo e Andrade (1982), durante a década de 1930, foram criados diversos órgãos governamentais, sendo eles: as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Essas experiências esboçaram o germe da política habitacional voltada para regulamentar o mercado de habitação social.

Contudo, é importante ressaltar que, sete anos antes, em 1923, a Lei Eloy Chaves já havia consolidado a base do sistema previdenciário brasileiro, criando a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os trabalhadores de cada uma das empresas ferroviárias no Brasil sob o regime privado, mas que foram progressivamente sendo substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) (ver quadro 03). Estes consistiam em autarquias de nível nacional centralizadas no governo federal, cuja filiação ocorria por intermédio de categorias profissionais, diferente do modelo das CAPs que se organizavam por empresas privadas.

Quadro 03- Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)

Data	Categoria Profissional
1933	IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
1934	IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.
1936	IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
1938	IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
1941	IPASE - Instituto de Pensões e Assistência aos Servidores do Estado
1953	CAPFESP - Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e de Empresa do Serviço Público.
1960	IAPFESP - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos

Fonte: Adaptado e elaborado pela autora¹¹.

¹¹ Disponível em: <http://politicadahabitacao.blogspot.com.br>. Acesso em 12 de outubro de 2014

A atuação dos IAPs na área da habitação foi definida pelo Decreto 1.749/37, o qual estabelecia até metade de suas reservas para o financiamento da casa própria, a uma taxa que oscilava entre 6 e 8% a.a, e prazos para pagamentos variando entre 10 e 25 anos. Contudo, a política era injusta e excludente, pois não contemplava a população de baixa renda que precisava de moradia, mas não estava ligada a algumas associações. No quadro 04 está resumida a forma de atuação da referida política (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Quadro 04 - Forma de Atuação dos IAPs

Planos	
A	Locação ou venda de habitações, em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelo próprio instituto, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido aos associados;
B	Financiamento da aquisição da moradia ou construção em terreno próprio aos associados;
C	Empréstimos hipotecários a <i>qualquer pessoa física ou jurídica</i> a fim de garantir a máxima rentabilidade para as reservas acumuladas das instituições previdenciárias e a sua estabilidade financeira

Fonte: BONDUKI, 1998, p.104. Elaborado pela Autora.

(...) os IAPs investiram direta e indiretamente (via concessão de crédito) na construção de grandes edifícios comerciais e residenciais, em conjuntos populares e, sobretudo, em terrenos, tornando-se os maiores detentores individuais da terra urbana do país (MELO apud BONDUKI, 1998, p. 105).

De acordo com os dados apresentados por Farah (1985), entre 1937 e 1964, os IAPs edificaram aproximadamente 130.000 moradias em todo país, excluindo os apartamentos financiados para as classes médias e altas. Estes números corresponderam a mais de 4% do total de moradias urbanas ocupadas no país, em fins da década de 1950 (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

No interior deste processo de provisão habitacional, Faleiros (2006, p. 152) afirma que “os Institutos que substituíram as Caixas responderam a uma racionalização tecnocrática, a uma centralização federal, uma cooptação da classe

operária”, pois permitiam às empresas tanto uma redução em suas despesas administrativas quanto uma socialização dos custos das Caixas com a contribuição dos trabalhadores.

De fato, no período Vargas, a provisão de moradias para a habitação social não oferecia condições e oportunidades equitativas para todos os beneficiários. O modelo da política habitacional estava amplamente fundamentado na lógica moderna da racionalização e não da melhoria da qualidade de vida urbana da população em geral.

De fato, o modelo era ineficiente quanto analisado sob a perspectiva da efetivação do direito à cidade, pois o crédito liberado para a execução da política nos moldes dos IAPs, além de não resolver a crise habitacional em curso, ainda alterava significativamente o espaço urbano em favor das classes mais abastardas.

Por exemplo, no sudeste do país, especificamente, na cidade do Rio de Janeiro, foram derrubados vários quarteirões e prédios coloniais localizados no centro urbano e, em seu lugar, construiu-se a Avenida Presidente Vargas no ano de 1946, e diversos outros grandes edifícios coletivos de luxo (ver figura 04), em detrimento da construção de habitações para a população de baixa renda.

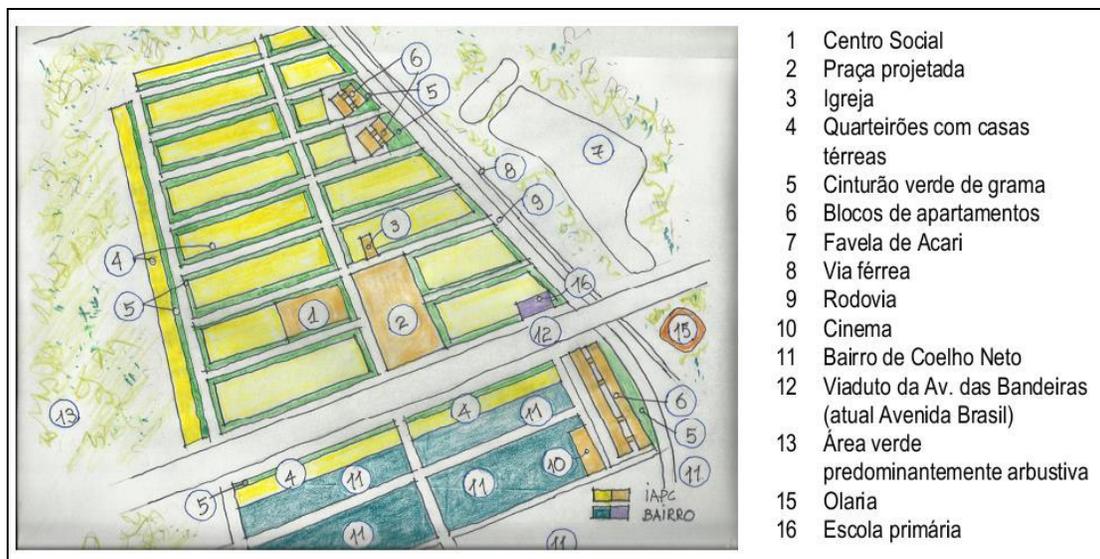
Figura 04 – Avenida Presidente Vargas.
Antes e depois da demolição dos imóveis



Fonte: FOLLETO (2003).

Apesar do reduzido alcance da política, as tipologias habitacionais dos conjuntos produzidos pelos IAPs foram idealizadas visando promover a inserção urbana e a integração social da população beneficiada. Elian e Rossi (2013) apresentam como bom modelo arquitetônico, o IAPC de Coelho Neto construído, no ano de 1950, no município do Rio de Janeiro (ver figura 05).

Figura 05 - Implantação do IAPc Coelho Neto (Rio de Janeiro)¹²



Fonte: ELIAN e ROSSI (2013, p. 1,2)

No IAPC de Coelho Neto conviveram jovens de famílias de baixa renda e classe média baixa sem qualquer tipo de discriminação ou segregação entre os membros do grupo. As tipologias habitacionais adotadas eram constituídas por edifícios multifamiliares de quatro pavimentos com estabelecimentos comerciais no pavimento térreo, além de unidades unifamiliares de um único pavimento. Além das edificações residenciais, foram construídos equipamentos urbanos, a saber: um centro social, com quadra esportiva, salas de aula, salão de dança e biblioteca, uma escola secundária e uma praça no coração do Conjunto Habitacional, onde os jovens se encontravam diariamente. O Conjunto foi implantado ao lado da Favela de Acari e próximo à Favela Morro União, na época chamada Morro do Jorge Turco, comunidades com um número expressivo de habitantes de renda mais baixa. O Conjunto também se localizou próximo

¹² Elaborado por Mario Elian antigo morador do Conjunto habitacional Coelho Neto (ELIAN e ROSSI, 2013).

a outras comunidades menores como a do Furão e a da Cafua (ELIAN e ROSSI, 2013, p. 1,2).

Conforme relata os autores Elian e Rossi (2013, p. 8), o conjunto habitacional Coelho Neto foi considerado como um bom exemplo de provisão da habitação social, já que a sua construção atendia às necessidades mínimas da população para se viver com dignidade. E isto só era possível porque sua tipologia urbana possuía características que “contribuíram para uma forte integração social entre seus moradores e entre os moradores da vizinhança, de classes de renda diversificadas”.

O conjunto residencial Coelho Neto era produto de um modelo de política habitacional que democratizava o uso e a ocupação do solo. Por exemplo, construir uma sala de cinema na década de 1950, quando o acesso à televisão era praticamente inacessível as classes de menor poder aquisitivo foi uma das medidas mais revolucionárias para aquela época. O IAPc Coelho Neto tinha duas salas de cinema, conforme descrito no site que retrata as memórias do referido conjunto¹³.

Em 1949, o Sr. Godofredo Rodrigues Alexandre iniciou as obras para construção do primeiro cinema do bairro. Era o Cine Coelho Neto, localizado à rua Mambucaba, número 744 (antigo número 162). (...) O IAPC (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes) construiu também no conjunto residencial de Coelho Neto uma sala de cinema na esquina das ruas Guaçupi e Bagé. O edital de concorrência pública para locação do cinema, publicado no Diário Oficial da União em março de 1952, detalhava que a sala era dotada de “1.170 poltronas de madeira, instalação para ventilação e iluminação, dois projetores cinematográficos marca Philips com tela e aparelhos sonoros”.

Por outro lado, os elevados investimentos estatais em obras de infraestrutura urbana nas áreas centrais e urbanizadas incitavam o processo de

¹³Disponível em: <https://coelhoneto.wordpress.com/2012/02/02/cinemas-de-coelho-neto/#more-62>. Acesso em 05 de dezembro de 2015.

valorização dos terrenos, dificultado a inserção dos pobres urbanos na cidade formal, acelerando o que se denomina na atualidade de gentrificação¹⁴. Com o aumento dos valores imobiliários, grande parte dos grupos socioeconômicos menos favorecidos partia para as favelas, promovendo a fragmentação urbana e a divisão desigual do espaço urbano.

Para Abreu (1984), a fragmentação urbana se torna bastante intensa a partir dos anos de 1940 e o “problema das favelas” já não mais podia ser ignorado pelo Estado. Era preciso elaborar um planejamento eficaz com vista a regulação urbanística da cidade. Contudo, os programas executados promoviam o efeito contrário, ou seja, aceleravam essa fragmentação. As ações se voltavam para a remoção de favelas das áreas que iam se valorizando em virtude das reformas urbanas (notadamente obras viárias), como a construção da Presidente Vargas já mencionada.

Na década de 1940, constata-se novamente a tentativa de implementar um modelo de provisão habitacional segundo a lógica da exclusão, sem que houvesse a formulação de uma gestão democrática da cidade, pela institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão urbana, bem como a execução de uma política habitacional justa com vistas o direito à cidade.

¹⁴ Gentrificação é um processo de transformação socioespacial, no qual a reabilitação de imóveis residenciais localizados em bairros da classe trabalhadora ou de gênese popular/tradicional atrai novos moradores de classe mais elevadas, levando ao desalojamento dos antigos moradores que não podem mais pagar o aumento dos custos de habitação que acompanham a regeneração (PACIONE, 2001).

A fim de resolver o problema das favelas, especificamente, do Rio de Janeiro, novas moradias foram construídas em terrenos estatais denominadas de “Parques Proletários”. Os primeiros assentamentos deste tipo foram os três parques proletários provisórios “oficiais” construídos entre os anos de 1941 e 1943, na Gávea (Parque nº 01), um no Caju (Parque nº 02) e outro no Leblon (Parque nº 03) para o qual foram removidos vários moradores das favelas (ver figura 06) (RODRIGUES, 2014).

Figura 06 – Vista aérea do Parque Proletário da Gávea (Rio de Janeiro)



Fonte: acervo do PROJETO COMUNICAR apud PARQUE PROLETÁRIO e a PUC-RIO (1970).

Contrariamente, para minimizar o impacto da crise habitacional em curso, o governo formulou um novo modelo de política habitacional denominado de Fundação da Casa Popular (FCP) pelo Decreto-Lei Federal nº. 9.777 de 6/09/1946. Em linhas gerais, a FCP não foi projetada com a pretensão de resolver a crise de habitação e produzir moradia digna para a população mais carente. O que de fato se procurava naquele momento era utilizar a política habitacional como um instrumento ideológico capaz de garantir a estabilidade social, angariar

legitimidade e obter uma maior penetração do governo junto aos trabalhadores urbanos (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

O desenho da FPC era bastante ambicioso, pois além da provisão de moradias, previa também diversas ações voltadas à formulação e execução de uma efetiva política urbana, do financiamento de “obras urbanísticas de abastecimento d’água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visam à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras” (TROMPOWSKY, 2004, p.4).

De acordo com Azevedo e Andrade (1982), a FPC surgiu como uma resposta do Estado à forte crise nacional de habitação, que atingia, principalmente, a cidade do Rio de Janeiro, num momento de intensa politização da população acerca da questão urbana. Esta questão estava sendo debatida nos discursos voltados para as favelas e mocambos.

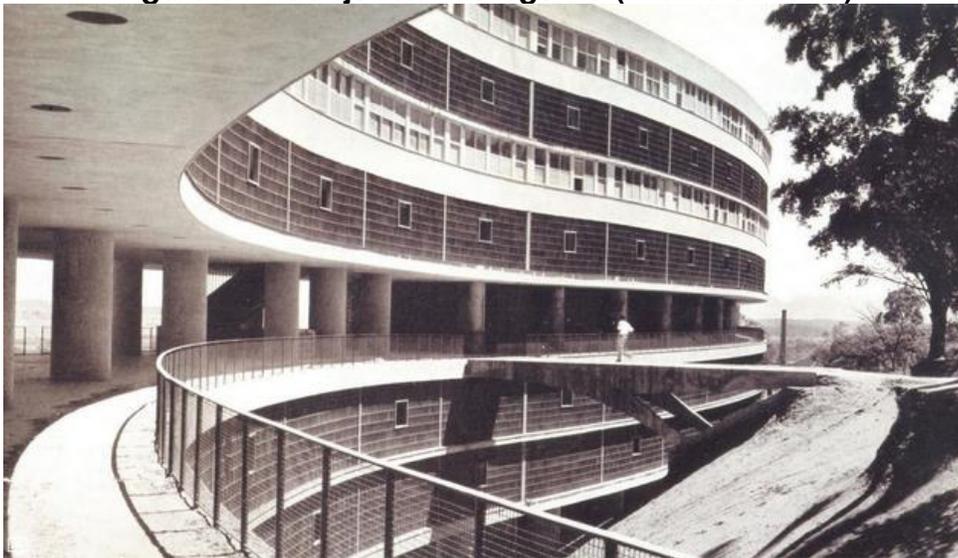
Aquei apresentamos dois modelos de conjuntos habitacionais produzidos durante o período da FCP, sendo eles: o Conjunto Residencial Prefeito Mendes de Moraes (conhecido por Pedregulho), e o Conjunto Presidente Vargas (Minhocão de Guadalupe). O Conjunto Pedregulho é apresentado na figura 07.

O Conjunto Residencial Prefeito Mendes de Moraes, conhecido como Pedregulho, foi projetado pelo arquiteto Affonso Eduardo Reidy em 1947, para abrigar funcionários públicos do então Distrito Federal. Localizado no bairro de São Cristóvão, Rio de Janeiro, o Pedregulho compõe a fase social da arquitetura de Reidy, ao lado da Unidade Residencial da Gávea (1952) e do Teatro Armando Gonzaga (1950), em Marechal Hermes (SÁ e FRACALOSI (2011, *online*).

O conjunto Pedregulho, concluído em 1952, era dotado de espaços de uso comum, áreas verdes, parques esportivos, escola, posto de saúde,

mercado e administração que lhe conferiam autonomia. A moradia era reduzida às funções essenciais dentro de uma área mínima. No entanto, para residir no referido conjunto, era preciso ser brasileiro ou residente no país há mais de 10 anos e as famílias deveriam ser grandes, possuindo renda inferior a 12,8 salários mínimos. Além do mercado e dos blocos habitacionais, foram projetados uma escola, um centro de saúde, uma administração e um castelo d'água. (DINIZ, 2007).

Figura 07 –Conjunto Pedregulho (Rio de Janeiro)



Fonte: SÁ e FRACALOSSO (2011, *online*)

Na visão de Sá e Fracalossi (2011), o Pedregulho foi edificado para abrigar funcionários públicos do então Distrito Federal. Localizado no bairro de São Cristóvão, Rio de Janeiro, compõe a fase social da arquitetura de Reidy. O referido conjunto foi elogiado por Max Bill, em 1953, e por Le Corbusier, em sua passagem pelo Brasil em 1962, revelando assim que é possível produzir habitação social com excelente qualidade arquitetônica e urbanística.

O Conjunto Habitacional Presidente Getúlio Vargas foi construído também pela FCP, na década de 1950, expressando em sua concepção os princípios da arquitetura moderna. A figura 08 mostra o conjunto como um exemplo significativo das tendências da época, por seu modelo arquitetônico e urbanístico, “pelo porte e pela complexidade do empreendimento que incluía uma série de equipamentos sociais, espaços de uso coletivo e programas assistenciais” (DINIZ, 2007, p. 3).

Figura 08 –Conjunto Presidente Vargas (Rio de Janeiro)



Fonte: DINIZ (2007)

Assim, com a unificação dos (IAPs) e, por conseguinte, das suas carteiras prediais, abriu-se caminho para a possibilidade da implementação da FCP, cujas metas principais consistiam em:

- (i) Minimizar o problema da moradia popular rural e urbano e o da infraestrutura sanitária;
- (ii) Qualificar a mão de obra municipal;
- (iii) Realizar pesquisas e estudos que conduzissem à redução de custos das construções;

- (iv) Financiar a indústria de materiais carentes no mercado;
- (v) Prestar assistência social às classes trabalhadoras.

A realidade da política habitacional atual, no entanto, em nada se compara com o modelo projetado pelo arquiteto Affonso Eduardo Reidy que concebeu o Conjunto Pedregulho, o qual conseguiu estabelecer uma relação entre habitação social, modernização, educação popular e transformação da comunidade onde foi implantado (SÁ e FRACALOSSI (2011, *online*).

No entanto, apesar desta obra clássica da habitação social, no geral, as intervenções praticadas pelo governo federal não foram suficientes para atacar o problema da moradia popular. O fracasso da política consubstanciada na FCP ocorreu por diversos fatores, dentre os quais se podem citar: a falta de recursos financeiros das prefeituras; a escassez de pessoal qualificado; a inexistência de pesquisas e estudos que conduzissem ao barateamento de construções, dentre outros. Certamente que a FPC não tinha a maturidade institucional e nem o respaldo político necessário dos Estados ou legislação para intervir eficientemente no setor habitacional, mas deixou como modelos projetos arquitetônicos de referência para a construção dos conjuntos habitacionais atuais (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Cabe ainda destacar que a FCP, assim como as demais políticas de habitação de cunho federal que a sucedeu, privilegiou o princípio da casa própria em detrimento da efetivação do direito à moradia adequada. Certamente que não interessava aos governos populistas combater os problemas da moradia popular, mas obter dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio. Logo,

a população urbana sofreu com as péssimas condições de habitabilidade e continuou a viver em circunstâncias de precariedade e insegurança da posse, insalubridade e desconforto, além da violência e da promiscuidade decorrente da alta densidade residencial. Seu direito à cidade era, portanto, constantemente violado (COSTA, 2015).

Durante o período de atuação da FCP (1946 a 1964), surgiu no Brasil o populismo, cuja ideologia era disseminada pela pequena burguesia. Esta, por sua vez, procurou mobilizar politicamente “as massas” nos períodos iniciais da industrialização. Estas massas eram compostas por assalariados que não possuíam “consciência de classe”, característica dos trabalhadores providos de longas tradições de lutas. De fato, eram “trabalhadores com escasso “treino partidário” e “tímida consciência de direitos”, o que os tornava “incapazes” de exercer influência sobre os políticos populistas. (FERREIRA apud BATISTELLA, 2012, p. 471).

No Brasil, o populismo teve início no governo de Getúlio Vargas na década de 1930. Consistia na prática de uma política promovida pelos governos¹⁵ que tinham por objetivo obter o apoio popular. Predominou até o ano de 1964, quando foi substituído pelos governos ditatoriais. A queda do Estado Novo abriu caminho para a democratização do Brasil no pós-guerra. Afirmavam seus compromissos “com o povo”, mais do que com seus partidos e programas. Essa

¹⁵ Os Presidentes do Brasil do período populista (1946/1964) foram: José Linhares (1945-1946 - interino); Eurico Gaspar Dutra (1946-1951); Getúlio Vargas (1951-1954); Café Filho (1954-1955); ; Carlos Luz (1955 - interino); Nereu Ramos (1955-1956 - interino); Juscelino Kubitschek (1956-1961); Jânio Quadros (1961); Ranieri Mazilli (1961 - interino); João Goulart (1961-1964) (BRUM, 1996)

prática populista ajustou-se bem à situação do país, no momento em que crescia rapidamente a população urbana. Era principalmente às massas proletárias urbanas que o populismo se dirigia (BRUM, 1996).

O governo populista que mais desagradou a elite brasileira foi o do Presidente João Goulart. A insatisfação das classes de maior poder aquisitivo estava relacionada com o fato da agenda reformista. O governo intervencionista e nacionalista pretendia realizar as seguintes Reformas de Base: reformas bancária, fiscal, urbana, eleitoral, agrária e educacional.

Reforma Urbana: combate à especulação imobiliária, inclusive com desapropriação dos “latifúndios urbanos e suburbanos”, a fim de solucionar o drama de milhões de brasileiros sem teto e sem condições de vida digna nas cidades, possibilitando-lhes com urgência e de maneira viável, o espaço físico e casa própria, além de trabalho viável (BRUM, 1996, p. 134).

Ao realizar a Reforma Urbana, o Estado pretendia conceder a justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias". O projeto foi elaborado principalmente por urbanistas.

Durante o governo João Goulart, os arquitetos tomaram a frente do debate e deram uma contribuição relevante para uma nova política habitacional, articulada a questão urbana e vinculada com as generosas perspectivas de transformações mais estruturais da sociedade brasileira, conhecidas como “Reformas de Base”. Neste contexto, onde os principais problemas nacionais – como a questão agrária, a educação e o desenvolvimento nacional – foram debatidos sob uma intensa politização das iniciativas públicas, os arquitetos capitanearam o processo de discussão sobre a questão urbana e habitacional. Introduziram temas, abordagens e propostas novas, de tendência claramente progressista, que colocaram pela primeira vez em pauta a reforma urbana como um elemento indispensável para enfrentar a grave crise de moradia que afetava as cidades brasileiras no início dos anos 1960 (BONDUKI e KOURY, 2010, *online*).

A busca pelo direito à cidade crescia à medida que se ampliava a consciência política dos principais agentes sociais. Os sindicatos urbanos estavam mais independentes e voltados para a defesa dos interesses da classe trabalhadora industrial. Já os trabalhadores rurais, por sua vez, se mobilizavam reivindicando a posse pela terra (reforma agrária). “Instala-se na sociedade um processo de intensa politização” (BRUM, 1996, p. 126).

Neste contexto, as elites ficavam cada vez mais inseguras dada a crescente organização da sociedade civil e das organizações populares, ainda que fragilmente articuladas. Aproveitando-se destes fatores e da deteriorização do quadro político-partidário, as classes dominantes conseguiram derrubar o governo de João Goulart.

Na madrugada do dia 31 de março de 1964, um golpe militar foi deflagrado contra o governo legalmente constituído de João Goulart. A falta de reação do governo e dos grupos que lhe davam apoio foi notável. Não se conseguiu articular os militares legalistas. Também fracassou uma greve geral proposta pelo Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) em apoio ao governo. Os militares envolvidos no golpe de 1964 justificaram sua ação afirmando que o objetivo era restaurar a disciplina e a hierarquia nas Forças Armadas e deter a "ameaça comunista" que, segundo eles, pairava sobre o Brasil. Uma idéia fundamental para os golpistas era que a principal ameaça à ordem capitalista e à segurança do país não viria de fora, através de uma guerra tradicional contra exércitos estrangeiros; ela viria de dentro do próprio país, através de brasileiros que atuariam como "inimigos internos" – para usar uma expressão da época. Esses "inimigos internos" procurariam implantar o comunismo no país pela via revolucionária, através da "subversão" da ordem existente – daí serem chamados pelos militares de "subversivos" (FGV/CPDOC, *online*)¹⁶.

Com o Golpe de Estado foram abolidos todos os instrumentos democráticos. Presidentes, governadores e prefeitos de capitais passaram a ser

¹⁶ Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964>. Acesso em 08 de janeiro de 2016.

eleitos indiretamente. O campo de atuação do Congresso Nacional foi fortemente reduzido. Os Parlamentares que criticavam o governo tiveram seu mandato cassado. Os sindicatos e os meios de comunicação sofreram rigorosa censura. Todos estes fatores foram decisivos para paralisar a luta pelo direito à moradia digna e à cidade, bem como para a formulação de políticas habitacionais mais Justas.

2.3 Do sonho da casa própria à violação do direito à moradia e à cidade durante a vigência do BNH.

Conforme visto anteriormente, a partir de 1960 ocorreram muitas mudanças na sociedade brasileira. Do ponto de vista político, o sistema democrático foi substituído pelo autoritarismo do regime militar. No plano econômico, particularmente após 1963, o país se viu envolvido numa grave crise recessiva, cujo resultado foi o declínio do produto interno bruto (PIB) e da renda.

Toda crise se caracteriza por um declínio de produção econômica e do nível de emprego e dos salários, por uma crescente insatisfação e descontentamento em relação ao “status quo”, pela mobilização e dinamismo da consciência social dos diversos segmentos que compõem a sociedade, pelo aguçamento do debate nacional em torno das proposições em busca de saídas, com vistas a superação da situação crítica (BRUM, 1996, p. 122).

Conforme Fagnani (2005), no período de 1961 a 1964, esgotaram-se as possibilidades de crescimento da economia brasileira. O país entra numa fase de recessão e estagnação. Com isso, o processo de favelização tornava-se cada vez mais intenso. No auge da crise, procurando evitar o progresso dos setores populares cada vez mais apoiados pelo governo de João Goulart, os militares

tomaram o poder neutralizando as forças reformistas. Com a neutralização do setor popular, fecharam-se os canais formais de manifestação e diálogo entre Estado e sociedade, inclusive eliminando as possibilidades de realização da Reforma Urbana, já que esta era uma proposta do governo que foi deposto.

Preocupados com a crise que se estabelecia no espaço urbano nacional, os novos órgãos de decisão adotaram políticas públicas voltadas para o crescimento econômico, as quais beneficiavam de forma direta as classes médias e altas em detrimento do segmento popular. Estas políticas públicas favoreceram, nos anos posteriores, a concentração econômica e a desigualdade social e urbana, indo na contra-mão dos ideais da Reforma Urbana proposto no governo Goulart.

Segundo Azevedo e Andrade (1982), em busca de aprofundar os laços entre economia brasileira e o capital internacional, projetando o Brasil como um país integrante do primeiro mundo, o governo ditatorial realizou diversas reformas estruturais, inclusive no seu sistema financeiro. O resultado foi a aprovação de três documentos para estabelecer base legal do sistema, sendo eles:

- A Reforma Bancária (Lei Nº 4595 de 31/12/1964);
- A Reforma Habitacional, criando o Sistema Financeiro de Habitação – SFH - (Lei Nº 4380 de 21/08/1964);
- A Reforma do Sistema Financeiro e do Mercado de Capitais (Lei Nº 4728, de 14/07/1965).

Neste contexto, o governo brasileiro extinguiu a FCP e criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), Lei 4.320/64, o qual oferecia condições de crédito

para que a população tivesse acesso à casa própria. Naquele período de elevada instabilidade social, ser proprietário do seu próprio “chão” significava a fixação na cidade, a proteção contra a crise econômica em curso. Já para os desempregados era “a certeza de um teto enquanto se buscava trabalho” (BLAY, 1985, p. 81). De fato, o governo cooptou a provisão habitacional como um meio ideológico para acalmar as massas.

Com a Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui o Plano Nacional de Habitação e cria o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, é dado o passo inicial para uma nova política habitacional. Por trás das novas medidas está a intenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no Governo Goulart. Reveladora dessa intenção é a carta endereçada por Sandra Cavalcanti ao presidente da República, onde é encaminhada a proposta do plano com a sugestão para a criação do BNH (AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 39).

Segundo Blay (1985), o modelo do SFH consistiu numa solução capitalista para a construção das moradias tinha por objetivo principal fragilizar os movimentos reivindicatórios da classe trabalhadora. Ou seja, “transformar trabalhadores em proprietários reduziria o impacto negativo do novo regime e a resistência com a supressão dos direitos políticos e liberdades civis” (NEVES, 2012, p. 112).

Outra prática muito comum e que violentava o direito à cidade, consistia na prática de remoção de favelas pelo governo. De acordo com o portal de notícias da Globo¹⁷, a demanda por habitação, na década de 1960, era o sonho de muitos brasileiros, principalmente, no Rio de Janeiro. Em 1965, cerca de 365 mil pessoas moravam em favelas nesta cidade. Hoje este número chega a 1,4 milhão.

¹⁷ Disponível em:< <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-450-anos/noticia/2015/03/foi-noticia-ha-50-anos-rio-tinha-crise-da-falta-dagua-e-criminalidade-crescia.html>>. Acesso em 08.10.2015.

A remoção de famílias e a construção de moradias estavam entre as principais manchetes dos jornais da cidade.

A ocupação da Vila Progresso, uma das comunidades que fazem parte do território da Vila Kennedy (RJ), se iniciou por volta de 1941, quando a área ainda era um sítio cujo proprietário parcelou o terreno vendendo os lotes para os moradores da região à época. Entretanto, como as famílias não pagaram os impostos ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o terreno passou a ser de propriedade da União.

Em 1964, a Vila Kennedy (RJ) foi ocupada por famílias removidas pelo governo municipal. Naquele período, surgiu então um novo “conjunto habitacional, no bairro de Bangu, na Avenida Brasil, com 5069 unidades”¹⁸. Foram removidas para este bairro famílias que viviam em diversas outras partes da cidade como o morro do Pasmado em Botafogo e a favela do Esqueleto (ver figura 09) (RJTV, (2015, *online*).

Figura 09 – Remoções de moradores de favelas em 1965 (Rio de Janeiro)



Fonte: RJTV (2015).

¹⁸ Informação extraída do site <<http://www.riomaisocial.org/territorios/vila-kennedy-em-ocupacao>>. Acesso em 11 de outubro de 2015.

Os novos moradores beneficiados pela política municipal foram transferidos para um conjunto habitacional de casinhas idênticas e ainda em construção, distante da infraestrutura necessária ao seu bem-estar habitacional e social. Certamente, este exemplo mostra que, com a instauração da Ditadura Militar e o modelo de habitação implementado pelo BNH, o governo federal tinha por objetivo reduzir o número de favelas da paisagem urbana brasileira. Paralelamente a política de remoções de favela, o governo sancionou a Lei 5.107 que instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no ano de 1966 e de outras fontes de recursos. O Conjunto Vila Kennedy pode ser vista na figura 10.

Figura 10 – Conjunto Vila Kennedy em 1965 (Rio de Janeiro)



Fonte: RJTV (2015).

Assim, em 1967, contando com os recursos desta poupança compulsória, o modelo BNH ganhou maior dinamismo. Como os recursos eram provenientes do trabalho, mas estavam sendo investidos no setor urbano, fica

claro a contribuição do trabalhador no processo de socialização contraditória das forças produtivas e das relações de produção.

O BNH possuía uma gestão centralizada no governo federal, com nenhuma participação popular nas decisões de como enfrentar os problemas habitacionais e urbanos. A edificações das moradias eram feitas em elevada escala e contribuiu para expansão da cidade periférica. Todos os conjuntos habitacionais tinham características em comum: habitações simples voltadas para pessoas de baixa renda ou da classe média e localizadas em sítios isolados da cidade, o que dificultava muito a locomoção e as condições de vida. O conjunto habitacional Mocambinho, localizado no Piauí, é um exemplo da provisão periférica da moradia realizada pelas Cohab's (ver figura 11).

Figura 11 - Conjunto Habitacional Mocambinho (Piauí)



Fonte: Acervo digital da TERESINA ANTIGA (2015, *online*).

O Banco atuou basicamente por meio das Companhias de Habitação (COHABs) (ver figura 11), a qual atendia a população até 5 salários mínimos, e dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) que atendiam a população que ganhava entre 6 a 12 salários mínimos, por meio de

poupanças voluntárias e compulsórias. Estas poupanças, por sua vez, eram utilizadas como recursos para o financiamento dos imóveis. Desta maneira, uma parte das classes de menor renda tiveram à sua disposição recursos financeiros para o financiamento da aquisição da casa própria (BONATES, 2009).

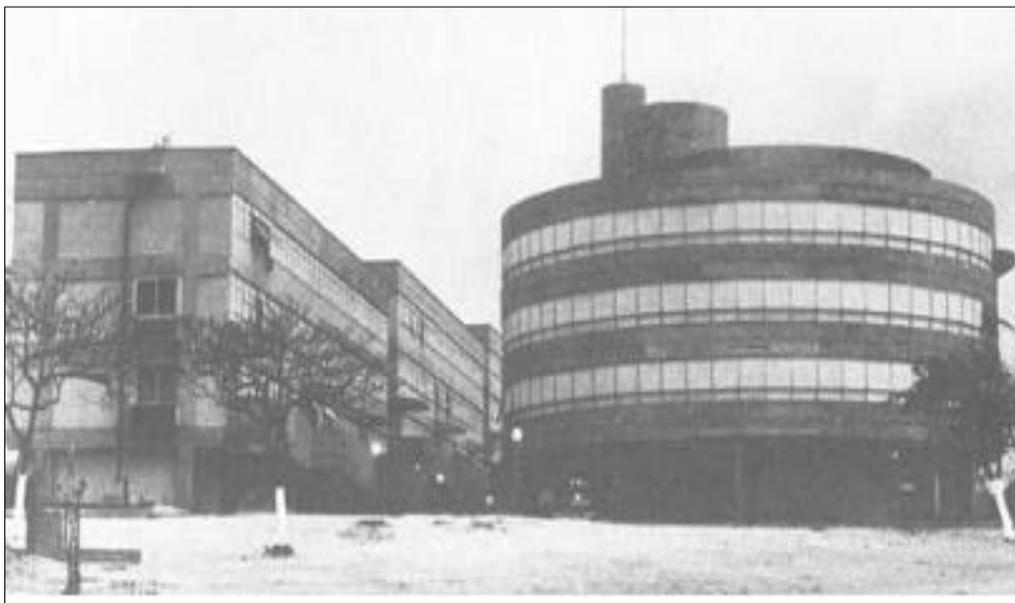
Independente do objetivo de dominação social, o BNH proporcionou impactos positivos e negativos nas cidades brasileiras, ainda que não se confirmasse como uma política habitacional justa. Positivamente, com a criação do Banco preencheu-se um vazio institucional até então não existente no campo específico da habitação social brasileira. Como aspecto negativo pode-se citar o fato do SFH, do SBPE e FGTS, não disponibilizar uma parcela maior dos recursos à classe popular, mas à classe média e alta, bem como ao setor empresarial ligado à construção civil e aos grupos rentistas. Nesta perspectiva, o BNH atuou atendendo as condições do mercado financeiro privado, estimulou a acumulação urbana, e tratou a moradia popular não como um direito, mas como uma mercadoria qualquer (VALERY, 1990).

Na realidade, a maior contradição do BNH estava relacionada com o fato da impossibilidade de um banco suprir de maneira eficiente as necessidades habitacionais da população de baixa renda, visto que o objetivo social entrava em conflito com a estratégia empresarial de obter lucratividade por meio da venda de um produto, no caso a moradia. O Banco dava preferência às famílias com capacidade de pagamento “compatíveis com o custo das cadernetas de poupança e letras imobiliárias, o que impedia a aplicação dos recursos para a faixa mais pobre da população” (NEVES, 2012, p. 117).

De fato, dificilmente, um trabalhador assalariado, num período de elevada concentração de renda, poderia adquirir uma unidade habitacional no Conjunto Habitacional Praia de Guarujá, tendo em vista sua localização privilegiada (SANVITTO, 2014).

Com efeito, a injustiça da política era bastante visível enquanto a parte favelada da população era removida para locais inapropriados de moradia, apenas às classes médias e altas, que possuíam os recursos financeiros necessários à compra dos imóveis comercializados pelo Banco, residiam em locais tão privilegiados quanto a praia de Guarujá (ver figura 12).

Figura 12 – Conjunto Residencial Praia de Guarujá (São Paulo)



Fonte: Projeto, n. 66, ago. 1984, p.60 apud SANVITTO (2014, p. 9)

Certamente que a política de habitação social do período BNH foi pouco efetiva para o exercício de fato do direito à moradia e à cidade, principalmente dado o caráter conservador dos seus mecanismos institucionais e burocráticos. A iniciativa do governo federal, apesar de necessária para a construção da moradia popular, não permitiu que os recursos fossem direcionados

para as classes de menor poder aquisitivo, o que provocou impactos negativos não esperados tanto na redistribuição da renda quanto na redistribuição do espaço urbano (VALERY, 1986).

No tocante as unidades financiadas com recursos do SFH até dezembro de 1980, somente 35% destinaram-se formalmente a população que auferia rendimentos mensais abaixo de cinco salários mínimos. Já as classes médias e altas foram contempladas com 65% (AZEVEDO e ANDRADE, 1982). O quadro 05 apresenta as unidades habitacionais financiadas segundo o tipo de mercado.

Quadro 05 - Financiamentos habitacionais pelo SFH (dez/80)

Mercado	Unidades financiadas	%
Popular ¹⁹	1.004.884	35,0
Econômico ²⁰	627.824	21,8
Médio ²¹	1.241.175	43,2
Total	2.873.883	100,00

Fonte: Azevedo e Andrade (1982, p. 72)²².

Nesse período, a desigualdade de renda estava bastante elevada (ver quadro 06). De acordo com os dados dos censos apresentados por Brum (1996, p.191), no período compreendido entre 1960 e 1980, a concentração econômica foi bastante acentuada em virtude das políticas econômicas dos governos militares. Ou seja, os 80% mais pobres da população economicamente ativa brasileira sofreram perdas substanciais na participação proporcional da renda que fora produzida no país, isto é, essa participação caiu de 44,8% para 33,7%. Em

¹⁹ COHABs e habitações construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda.

²⁰ Cooperativas Habitacionais, Institutos, Mercados de Hipotecas.

²¹ SBPE e Recon.

²² Adaptado por Simone Costa (2015).

contraposição, os 10% mais ricos tiveram, no mesmo período, um ganho expressivo, passando de 46,7% para 50,9%.

**Quadro 06 - Distribuição de renda
População economicamente ativa no Brasil (1960/1980)**

(%)

População Economicamente Ativa	1960	1970	1980
Os 20% mais pobres	3,9	3,4	2,8
<i>Os 50% mais ricos</i>	17,4	14,9	12,6
<i>Os 80% mais pobres</i>	44,8	38,2	33,7
<i>Os 10% intermediários</i>	15,6	15,1	15,5
<i>Os 10% mais ricos</i>	39,6	46,7	50,9
<i>Os 5% mais ricos</i>	28,3	34,1	37,9
<i>Os 1% mais ricos</i>	11,9	14,7	16,9

Fonte: Fundação IBGE – Censos apud Brum (1996, p. 191).

Portanto, fica claro que o modelo de provisão habitacional implementado durante o regime militar assumiu caráter concentrador, elitista e seletivo (VALERY, 1990), de forma a ampliar o grau de desigualdade social e urbana entre os anos de 1960 e 1980 (ver quadro 06).

Conseqüentemente, em decorrência desse aumento na desigualdade de renda, a questão habitacional e urbana se agravou. Tornou-se cada vez mais difícil para a população de baixo poder aquisitivo, a obtenção de financiamentos junto ao BNH e aos demais agentes financeiros para a aquisição da casa própria. Por outro lado, aqueles que conseguiam obter os recursos necessários ao financiamento do imóvel eram deslocados para conjuntos residenciais edificados em bairros periféricos. Com isso, em vez de caminhar no sentido da justiça social

e urbana, a política habitacional do BNH estabelecia limites e desafios para a efetivação do direito à moradia e à cidade.

O modelo de política adotado pelos governos militares, com efeito, ampliou cada vez as distâncias sociais e territoriais entre os grupos sociais no cenário nacional. As diferenças entre os bairros revelavam as diferenças de estilos de vidas e, portanto, das condições e qualidade de moradia. A gestão do Estado ditatorial, excluía “do processo histórico nacional mais da metade da população do país, mantida em situação de absoluta ou relativa marginalidade econômica, social, política, cultural e educacional” (BRUM, 1996, p. 195).

O BNH, além de se constituir numa política injusta, não conseguiu resolver a crise habitacional dos anos de 1960. Ao contrário, apesar do crescimento econômico, durante o período militar foi crescente o processo de favelização nas cidades brasileiras.

A favelização dá saltos gigantescos justamente no período em que a economia brasileira apresenta as mais elevadas taxas de crescimento. Alguns exemplos são bastante ilustrativos a respeito: Porto Alegre possuía cerca de 30.000 favelados em 1968 e esse número sobe para 300.000 em 1980; o Rio de Janeiro tinha aproximadamente 450.000 favelados em 1965, passando para mais de 1.800.000 em 1980; São Paulo, a cidade mais rica do país, em apenas oito anos, de 1972 a 1980, teve seu número de favelados aumentado de 42.000 para cerca de 1.000.000 de pessoas. E o fenômeno se reflete praticamente em todas as cidades do país, com intensidade maior nos centros urbanos mais populosos. Em vez de caminhar no sentido de construção da nação, ampliou-se a massa de marginalizados, despossuídos e excluídos (BRUM, 1996, p. 196).

Após a crise internacional que elevou os preços do petróleo e dos produtos industrializados nos anos 70, os países que concediam empréstimos ao Brasil e financiavam seu crescimento acelerado, passaram a exigir a criação de planos econômicos antiinflacionários e o corte de gastos para equilibrar as contas

públicas. O resultado da crise atingiu fortemente as COHABs. Conforme os dados do Departamento de Planejamento e Coordenação (Deplan) – Rio de Janeiro apresentados por Azevedo e Andrade (1982, p. 72): “o período 1970-1974 caracteriza-se pela perda de dinamismo das Companhias Habitacionais. Financiam-se apenas 76.746 unidades, o que representa menos da metade da etapa anterior”.

As COHABs enfrentaram dificuldades em virtude da retração das atividades econômicas agravadas e pelo desvio de recursos destinados a especulação financeira em virtude dos elevados juros. Por outro lado, com o aumento do desemprego e das perdas salariais, o BNH já não conseguia conciliar o objetivo social da política de habitação com o modelo empresarial que norteava os seus negócios: “à medida que ganha vulto e se alastra o problema da inadimplência, as Companhias Habitacionais, se tornam vulneráveis financeiramente, desfazendo-se o sonho inicial de construir moradias para famílias de menor poder aquisitivo” (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 71).

Esgotado o modelo de desenvolvimento capitalista centrado na industrialização por substituição de importações, implantado após a Grande Depressão, esgotaram-se também as fontes de recursos (voluntários e compulsórios) que sustentaram a política do BNH durante seus 22 anos de existência. A retração dos recursos públicos para financiar as atividades empresariais do banco aliado à crescente inadimplência dos mutuários foram fatores determinantes para o fechamento do banco no ano de 1986. Este acontecimento encerrou uma etapa importante da política habitacional no país,

cujo efeito imediato foi um forte arrefecimento na oferta de habitação de interesse social.

Constatada a incapacidade do Estado brasileiro de continuar financiando o crescimento econômico e formular políticas habitacionais em acordo com os critérios de moradia adequada, ampliou-se a injustiça na distribuição do espaço urbano brasileiro. Proliferam-se loteamentos irregulares e clandestinos nas periferias, excluídos de regularização fundiária e da oferta de serviços públicos, convivendo ao lado de grandes condomínios fechados marcados pela ‘segurança’ de grandes muros e sistemas de câmeras de alta tecnologia (ver figura 13).

Figura 13 - Bairro Nobre ao lado da favela Paraisópolis (São Paulo)



Fonte: ALENCAR (2012).

Para Valença (2001), a política recessiva dos anos de 1980 contribuiu de forma decisiva para a retração dos recursos que davam suporte ao formato operacional do BNH. Com a estagnação da caderneta de poupança, do FGTS e do retorno dos financiamentos até então concedidos (prestações da casa própria),

o banco faliu e o problema habitacional se agravou.

O SFH não estava preparado para enfrentar a crise, devido ao seu formato operacional. O sistema dependia do desempenho da economia, em particular dos níveis dos salários e emprego, enfim, da renda. A política recessiva impôs restrições à renda, afetando as principais fontes de financiamento do SFH: a caderneta de poupança, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço⁴ (FGTS) e o "retorno" dos financiamentos até então concedidos (prestações da casa própria) (VALENÇA, 2001, p. 29).

Enfim, a política de habitação adotada pelo BNH, realizada num processo histórico contraditório, marcado por elevada concentração da riqueza e da renda, não tinha em seu arcabouço os elementos necessários à construção de cidades justas. Pelo contrário, a moradia passou a fazer parte dos circuitos de circulação do capital. Sem os subsídios e os investimentos públicos na área habitacional, a classe que detinha a menor parte da renda nacional se rendeu ao improvisado e ocupou áreas irregulares desprovidas de coletas de lixo, coletas de esgoto, distribuição de água, patrulha e policiamento.

Em virtude da elevada densidade populacional destes espaços, a população de baixa renda foi destituída dos requisitos básicos para o desenvolvimento da cidadania plena.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade (ROLNIK, 2006, P. 8).

O BNH promoveu a provisão habitacional em massa, mas as ações desenvolvidas nos espaços urbanos construíram vazios e/ou um periurbano com espaços controlados e isolados da cidade e das possibilidades de diversidade da vida urbana (NEGRELOS, 2010).

3. PROVISÃO HABITACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E OS DESAFIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Neste capítulo faremos uma análise histórica sobre os modelos de provisão habitacional adotado no Brasil após a Constituição Federal de 1988. O objetivo é investigar se houve, ou não, mudanças na forma de provisão habitacional adotada no período militar após o processo de redemocratização brasileira, isto porque a Carta Maior trouxe muitos avanços sociais e é conhecida como a Constituição cidadã.

Após o fim da ditadura militar, surgiram muitos movimentos reivindicando a participação popular na formulação e execução dos projetos urbanos, de forma que as cidades brasileiras pudessem ser geridas democraticamente (VALERY, 1990). Entendemos por participação, “a intervenção constante e homogênea da população que tem por objetivo atingir a efetividade das tomadas de decisão, tornando-as práticas sociais concretas, gerida desde o amadurecimento de posições políticas clarividentes” (AMARAL, 2005, p. 10).

Foi também durante a década de 1980 que ocorreu uma reavaliação do projeto arquitetônico e de sua elaboração voltados para a habitação popular. Dentre os fatores que motivaram estas mudanças, pode-se destacar: o contato que os profissionais de arquitetura tiveram com experiências internacionais, tais como as cooperativas de habitação social construídas no Uruguai (BARAVELLI, 2006). A figura 14 mostra um modelo de moradia cooperativa construído no

Uruguai.

A autogestão na habitação corresponde a ações em que a produção habitacional ou a urbanização de uma área se dá através do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas. É a própria comunidade gerindo o processo da produção da solução de sua habitação. Falamos do controle em todas as etapas, desde a definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, compra de materiais, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária (MINEIRO E RODRIGUES, 2012, p. 21).

Com a autogestão, é possível criar uma alternativa de gestão e organização popular voltadas para a efetivação do direito à cidade, pois as decisões tomadas de forma autônomas pela associação permitem construir não apenas moradias ou urbanização, mas um estilo de vida comunitária que busca melhor qualidade de vida de grupos organizados a partir de movimentos populares.

Figura 14 - Cooperativa Tacuabé (Uruguai)



Fonte: BARAVELLI (2006, p. 75).

Segundo Baravelli (2006, p. 77), o cooperativismo de habitação uruguaio exerceu forte influência como modelo de empreendimento autogerido para autoconstrução de moradias populares quando da “passagem dos programas

habitacionais da esfera do BNH para os novos espaços institucionais abertos no governo municipal de São Paulo durante a redemocratização do país”.

As experiências de mutirão autogerido ocorridas em São Paulo, durante os anos 80 e 90, foram importantes na medida em que sugeriram um novo modelo para as políticas públicas de habitação social que vão de encontro a lógica capitalista da moradia, forma predominante de provisão habitacional, após o fim do BNH e durante toda a década de 1990.

À exceção das experiências paulistas de mutirão autogerido na cidade de São Paulo, após a extinção do BNH em 1986, a provisão habitacional no Brasil passou a ser gerida por vários órgãos que se sucederam ao longo dos anos de 1990, mas que não foram capazes de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do desenvolvimento urbano.

Dentre estes órgãos, podemos citar: o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU (1985), atuando nas áreas de moradia, saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente. As atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal – CEF, mas a área de habitação permaneceu vinculada ao MDU, ainda que administrada pela CEF que, por sua vez, pertencia ao Ministério da Fazenda.

Em março de 1987, o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU acumulando, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. No ano de 1988, foi criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permaneceu a gestão

da política habitacional. Em 1989 foi extinto o MBES e criou-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passaram a ser de competência do Ministério da Fazenda (ARRETCHE, 1996).

3.1 A fragilidade dos programas habitacionais na década de 1990 e a precariedade do habitat nas cidades brasileiras.

As políticas públicas neoliberais formuladas no governo do Presidente Collor de Mello acentuaram ainda mais as injustiças urbanas e sociais. O corte nos investimentos públicos, os desequilíbrios no mercado de trabalho e a queda na renda da classe trabalhadora, dificultou o acesso mais democrático das famílias de menor renda à cidade. Os programas criados foram insuficientes para atender suas necessidades habitacionais.

Dentre os principais programas de habitação desenvolvidos durante esta gestão, pode-se destacar o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), lançado em 1990, que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil casas, mas a meta não foi alcançada, sendo construídas apenas 210 mil unidades habitacionais, em áreas isentas de saneamento e infraestrutura urbana, já que estas ações eram de responsabilidade dos municípios. Como resultado do programa, alguns dos imóveis produzidos ficaram sem valor de comercialização ou até mesmo abandonados (BOTEGA, 2007).

No ano de 1992, após o impeachment do Presidente Fernando Collor, Itamar Franco instituiu financiamentos diretos à pessoa física e ao produtor. Foram criados conselhos comunitários no intuito de aperfeiçoar o controle social e dar maior transparência à gestão administrativa dos recursos liberados. Entre 1995 e 2001, executaram-se cinco programas de habitação popular: Carta de Crédito,

Programa de Apoio à Produção de Habitação, Pró-Moradia, Habitar Brasil e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (IPEA, 2007).

O Programa Carta de Crédito Individual e Associativo (Entidades e Cohab) foi criado em 1995 e com o objetivo de conceder financiamentos a pessoas físicas com renda de até R\$ 3.900,00, a juros de de 6% ao ano para habitações populares, para fins de: aquisição de imóveis novos e usados; ampliação, reforma e melhoria de unidade habitacional; aquisição de material de construção; e aquisição de lote urbanizado. Já o programa de Apoio à produção tinha por finalidade conceder financiamentos às empresas construtoras para a produção de imóveis novos para aquela população cuja renda seja de até R\$ 3.900,00 (IPEA, 2007).

O Habitar – Brasil e o Pró-Moradia foram dois programas implementados pelo governo federal com o objetivo de melhorar as áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de renda mensal inferior a três salários-mínimos. Contudo, esses programas tinham caráter bastante assistencialista (SANTOS, 1999).

Ao receber o financiamento, o poder público local realiza então as melhorias nas comunidades escolhidas (geralmente caracterizadas por elevado grau de informalidade) e legaliza a situação das famílias beneficiadas. Na maioria dos casos, o poder público local não exige qualquer tipo de contrapartida à população beneficiada, mesmo porque não há nada no desenho dos programas que o obrigue a cobrar pelas melhorias efetuadas. É importante notar, portanto, o caráter assistencialista desses programas, cujo público-alvo são áreas habitacionais de gradadas, caracterizadas pela extrema pobreza de seus habitantes e que, justamente por isso, necessitam de ações emergenciais do poder público (SANTOS, 1999, p. 23).

Ao avaliar os dois programas, SANTOS (1999) esclarece que o desempenho do programa Habitar-Brasil foi superior ao do Pró-Moradia. A

explicação do governo para a diferença de desempenho entre os dois programas reside na forma como eram financiados. Enquanto o Habitar-Brasil era financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), o Pró-Moradia era financiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Como os recursos do FGTS deveriam ser repostos, a aprovação dos financiamentos para o Pró-Moradia era bem mais rígida do que para o Habitar-Brasil, dificultando assim a melhoria das moradias degradadas (SANTOS, 1999).

Além do Pró-Moradia, outros programas também utilizavam os recursos do FGTS, sendo eles: Carta de crédito (individual e associativo), apoio à produção, FAR-PAR.

Nos Programas Carta de Crédito e Apoio à Produção, os financiamentos são concedidos ao setor privado, e no Pró-Moradia os empréstimos são feitos ao setor público: estados, municípios e órgãos da administração municipal direta e indireta. O público-alvo da habitação popular são as famílias que recebem renda mensal de até R\$ 3.900,00 e o das Operações Especiais, famílias com renda mensal de R\$ 3.900,00 a R\$ 4.900,00 (IPEA, 2007).

Em 1996, a Secretaria de Política Urbana elaborou a Política Nacional de Habitação, reconhecendo a extensão da problemática urbana e o elevado crescimento da cidade ilegal, propôs a descentralização da operação dos programas de responsabilidade dos governos municipais e estaduais (MARICATO, 2008).

Os princípios que estabeleceram a política executada em três anos e meio de governo ficaram longe de constituir-se numa política habitacional na fruição do direito à moradia e à cidade, já que a ação estatal contribuiu intensamente para a dinâmica do capital imobiliário. Com a implementação das

políticas, muitas empresas de incorporação foram criadas para executá-las, evidenciando assim a lógica da apropriação de lucros por meio da localização dos empreendimentos, os quais interferiram negativamente na estruturação do espaço urbano.

Em 1999, o governo federal lançou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) com a finalidade de financiar a construção de imóveis destinados a famílias de até seis salários mínimos. O programa rompeu com o “modelo de casa própria” até então adotado pelos programas de habitação brasileiro desde a FCP. O acesso à moradia se daria por intermédio de um contrato de arrendamento mercantil. No PAR não se tinha a figura do comprador, mas do inquilino ou arrendatário que, se permanecesse no imóvel e pagasse pontualmente o aluguel por um período de quinze anos, estaria habilitado a comprá-lo (BONATES, 2009).

Além de todos esses programas, o crédito destinado ao financiamento habitacional não foi suficiente para reduzir o déficit habitacional nos anos de 1990. Os financiamentos não chegaram a atender a população de baixa renda em virtude da própria limitação de recursos financeiros. Com efeito esta parcela da sociedade necessita de uma política de crédito específica. O acesso à moradia digna via política de financiamento público/privado não tem sido eficaz, pois o elevado valor do imóvel, em contraste com o prazo máximo do término do contrato, comprometia, e ainda compromete, excessivamente, o orçamento mensal das famílias de baixa renda, o que inviabiliza a demanda dessas pessoas por investimentos habitacionais adequados (FGV, 2007, p. 7).

A injustiça neste tipo de política ocorre exatamente porque o modelo de

provisão habitacional desenvolvido pelo Poder Executivo Federal, em detrimento dos modelos autogeridos, por exemplo, está baseado na capacidade de pagamento de cada grupo social. A classe que possui maior poder aquisitivo, como vimos no capítulo anterior, historicamente, vem adquirindo imóveis nas melhores áreas, deixando para as classes de baixa renda, as áreas de menor valor, as quais localizam-se em espaços longe dos centros urbanos. É nesta classe que se concentra o déficit habitacional brasileiro.

Este déficit, conforme mostra o quadro 07, concentram-se nas regiões Sudeste (38,53%) e Nordeste (30,42%). A situação é semelhante quando se consideram as áreas urbanas: regiões Sudeste (43,78%) e Nordeste (26,03%). Os dados revelam que entre 2001 e 2007, o Nordeste teve o déficit reduzido em 37,07%, enquanto o Sudeste apresentou um aumento no déficit de 35,3%, passando de 17.000 para 23.000 unidades habitacionais. Já as regiões Norte, Sul e Centro-Oeste apresentaram quedas no déficit.

Quadro 07 – Evolução do Déficit Habitacional Brasileiro (famílias residentes em cômodos²³). Regiões geográficas (2001 a 2009)

Unidades: 1.000

Região	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Norte</i>	23	22	23	16	15	6	8	8	12
<i>Nordeste</i>	27	19	24	19	23	27	23	17	17
<i>Sudeste</i>	17	24	22	18	23	12	22	18	23
<i>Sul</i>	3	4	8	2	1	-	3	2	2
<i>Centro-Oeste</i>	20	13	11	7	2	4	5	4	8

Fonte: IBGE²⁴.

²³ Domicílio localizado em um ou mais cômodos, de uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco etc

²⁴ Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD206>. Acesso em 23 de julho de 2015.

A pesar de sua queda geral, com exceção da Região Sudeste, apresentou comportamentos distintos no que diz respeito aos estratos de renda das famílias (quadro 08), revelando os limites de ação dos programas habitacionais implementadas durante os anos de 1990 em promover o direito à cidade para população mais pobre.

Quadro 08 – Composição do déficit por faixa de renda 2007-2012 (Brasil)

em %

Nível de renda	2007	2008	2009	2011	2012
Sem declaração de renda	1,7	1,7	1,9	3,0	2,4
Até 3 salários-mínimos (s.m.)	70,7	70,2	71,2	73,0	73,6
Entre 3 e 5 s.m.	13,1	14,0	13,5	11,7	11,6
Entre 5 e 10 s.m.	10,4	10,3	9,6	9,1	9,4
Acima de 10 s.m.	4,1	3,9	3,8	3,2	2,9

Fonte: IBGE/PNAD 2007-2012 apresentados por KRAUSE et al, 2013b, p. 5).

Enquanto para as famílias que ganham acima de três salários mínimos houve uma redução do déficit habitacional brasileiro, para as famílias com renda até 3 salários mínimos, o déficit era de 70,7% em 2007. Em 2012, contabilizou-se 73,6%.

Em 2012, aproximadamente 74% do déficit era composto por famílias em domicílios com renda de até três salários mínimos, um aumento de 4%, se comparado aos valores observados em 2007. Houve redução para as demais faixas: (i) o estrato com renda domiciliar entre três e cinco salários mínimos apresentou redução de 11,5% no período; (ii) no de renda domiciliar entre cinco e dez salários mínimos houve um decréscimo de cerca de 10% na sua participação do déficit; e, (iii) o de renda domiciliar acima de dez salários mínimos reduziu sua participação em cerca de 30% no período. Isto reitera que o déficit continua sendo majoritariamente dos domicílios que estão no estrato de renda mais baixo (KRAUSE et al, 2013b, p. 5).

O que se observa é um caráter concentrador dos programas habitacionais. Os modelos implementados, baseados no financiamento da casa própria, não tem alcançado as famílias de baixa renda. Por outro lado, com a

queda no volume de crédito destinado ao financiamento da provisão habitacional após a extinção do BNH e a fragilidade dos programas adotados durante os anos de 1990, em todas as regiões brasileiras, particularmente no Nordeste e no Sudeste, aproximadamente 74% da população não tem desfrutado do direito à moradia digna. Realizar o sonho da casa própria é obstaculado pela questão da renda familiar. A ineficácia dos programas habitacionais resulta no aumento de diversas soluções habitacionais precárias, carentes de urbanidade tais como: a favela Complexo do Alemão²⁵, no Rio de Janeiro (ver figura 15).

Figura 15 – Favela Complexo do Alemão (Rio de Janeiro)



Fonte: JÁUREQUI (2015).

Certamente que a elevada densidade populacional e a inadequação de

²⁵ O Complexo do Alemão é composto por 15 comunidades: Itararé, Joaquim de Queiróz, Mourão Filho, Nova Brasília, Morro das Palmeiras, Parque Alvorada, Relicário, Rua 1 pela Ademas, Vila Matinha, Morro do Piancó, Morro do Adeus, Morro da Baiana, Estrada do Itararé, Morro do Alemão e Armando Sodré (IBGE, 2010).

moradias do referido Complexo interferem na qualidade de vida e no desfrute justo, equitativo e democrático da cidade. Além disso, comunidades semelhantes a estas vêm configurando uma cidade ocupada de forma diferenciada pelas classes, que estabelecem residências no espaço territorial segundo o nível de renda que possuem. Atualmente, o Complexo do Alemão vem sendo objeto de diversas ações governamentais objetivando as melhorias das condições urbanas e habitacionais da população.

Para além de uma ação de urbanização em sentido estrito, como trabalhada por programas antecedentes ou mesmo em outras intervenções do próprio PAC, esta intervenção tem o claro caráter de ligar o Complexo do Alemão à cidade e de trazer para ele pessoas de fora, por meio do teleférico que integra, em cinco topos de morros, equipamentos públicos monumentais. É a presença do Estado que se quer mostrar de maneira explícita, para os moradores do Alemão e para aqueles de fora chamados a utilizar esses equipamentos (BALBIM e KRAUSE, 2010).

Segundo Balbim e Krause (2010), as ações do governo federal procuravam atuar na integração do território, na recuperação ambiental do Complexo e na complementação de outras obras iniciadas. As ações ligadas à mobilidade estavam relacionadas com a instalação do sistema de teleférico, com seis estações ligadas ao sistema de trilhos urbanos e com custo superior a metade de toda a intervenção. Assim, dados os investimentos realizados, esperava-se que haja um melhora nas condições de vida e de moradia das favelas, bem como haja uma transformação da realidade local a partir da implantação desta infraestrutura.

Evidentemente, a realidade das favelas brasileiras revela a fragilidade dos modelos de programas habitacionais adotados pelo governo federal para combater o déficit habitacional e garantir a concretivação do direito à cidade,

tendo em vista o crescimento das habitações informais, conforme está estampado na mídia local e nacional.

Em janeiro de 2015, o portal de notícias G1 da Paraíba, divulgou a realidade do maior aglomerado subnormal urbano de João Pessoa (ver figura 16). Cerca de 100 famílias estão residindo em áreas de risco, sofrendo os problemas causados pela precariedade habitacional. Esquecidas pelo mercado imobiliário, estas famílias estão aguardando a solução do poder público.

Figura 16 – Aglomerado Subnormal (João Pessoa/PB)



Fonte: RESENDE (2015).

De acordo com os dados do IBGE (2010), apresentados por Resende (2015), cerca de 6.000 famílias vivem neste aglomerado subnormal da Paraíba e 100 famílias convivem sazonalmente com as cheias. Exceto a urbanização de assentamentos precários, não existe previsão no planejamento de gestão do governo estadual para readequação deste e dos demais aglomerados subnormais

dos principais centros urbanos da Paraíba. De fato, segundo o IBGE, explica Resende (2015), cerca de 600 mil pessoas vivem em moradias desse tipo, sendo a maior parte na Região Metropolitana de João Pessoa.

No Amapá, a situação é bastante semelhante. A precariedade habitacional rural também é preocupante. Constitui-se de comunidades compostas por mais de 108 mil pessoas que não possuem privacidade, estabilidade estrutural, localização adequada, enfim todos os meios de consumos coletivos adequados à sua sobrevivência de forma digna (ver figura 17).

Figura 17 – Aglomerado Subnormal no setor rural (Amapá)



Fonte: SILVA (2012).

A concentração do déficit habitacional na Região Sudeste e, por conseguinte, a exclusão do direito à moradia adequada, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, deve-se à própria história da urbanização brasileira conforme

analisada anteriormente, bem como à ineficácia das políticas federais de habitação baseadas no financiamento individual das famílias.

Outra comunidade carente que sofre com os reflexos desse processo é a Comunidade Frei Damião, localizada em Santa Catarina, Região Sul do país. Segundo dados do IBGE (2010), o percentual de moradias consideradas inadequadas, ou seja, que não possuem coleta de lixo direta ou indireta por serviço de limpeza; abastecimento de água por rede geral; esgotamento sanitário por rede coletora ou fossa séptica, ao longo de duas décadas ficou em torno de apenas 50%. Como se pode constatar o problema ocorre inclusive nos municípios com indicadores econômicos mais positivos, como é o caso do Estado de Santa Catarina (Ver figura 18). Nesta comunidade vivem cerca de 7.000 pessoas em condições de extrema precariedade habitacional.

Figura 18 – Comunidade Frei Damião (Santa Catarina)



Fonte: (HUMERES, 2015).

O governo federal, por meio do Plano real, implementado em 1994, conseguiu estabilizar a economia brasileira, mas o volume de recursos aplicados

no setor urbano e habitacional foram insuficientes e não propôs um modelo de cidade sob os princípios da justiça social e urbana. A falta de recursos aliado à ausência de um planejamento urbano eficaz contribuíram para o aumento da desigualdade social expressa pelos déficits habitacionais e de infraestrutura de nossas cidades (SANTOS JÚNIOR e MONTANDON, 2011).

De um modo geral, as cidades brasileiras não tiveram seu maior período de crescimento pautado por processos de planejamento urbano. Isso pode ser constatado por meio do passivo de desigualdade social expresso pelos déficits habitacionais e de infraestrutura de nossas cidades. Os exemplos de cidades que cresceram seguindo as orientações do planejamento urbano são poucos e mesmo assim não conseguiram superar a lógica da urbanização desigual. Por outro lado, a dimensão do planejamento fiscal das políticas públicas, o controle público de sua execução, o curto ciclo da gestão municipal e as dificuldades de se financiar o desenvolvimento urbano, dentre outros fatores, fazem com que muitos gestores públicos atuem com pragmatismo e imediatismo na execução das políticas públicas urbanas. Ou seja, os casos de inovação e mudança acabam sendo pontuais. Nesse contexto, o planejamento urbano requer uma atenção especial dos gestores, pois pressupõe uma mudança de cultura na gestão das cidades (SANTOS JÚNIOR e MONTANDON, 2011, p. 48).

Essa crescente injustiça urbana e social presente nas cidades brasileiras mobilizou a população brasileira em busca da reforma urbana, na década de 1980. Durante a discussão da nova constituição federal, o Movimento de Reforma Urbana encaminhou ao Congresso Constituinte uma emenda popular, com 160.000 assinaturas. Apesar da redução do conteúdo, a Constituição Federal de 1988, passou a abordar o tema "direito urbanístico" (art. 24, I) e consagrou um capítulo específico à "política urbana" (arts. 182 e 183) exigindo, nestes dispositivos, o cumprimento da "função social" da propriedade. Mas, a execução desses dispositivos não tem sido realizada, com efetividade, em virtude das restrições administrativas e orçamentárias dos municípios.

Após a desagregação do setor habitacional provocada pela extinção

do Banco Nacional da Habitação – BNH, em novembro de 1986, e com a promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, que legitimava, entre outros princípios, o da função social da propriedade, ganham força algumas iniciativas de estados e municípios no âmbito da moradia de interesse social, notadamente em intervenções relacionadas à urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos. No entanto, se por um lado a atuação do governo federal não favoreceu os amplos segmentos de menor renda da população brasileira, o poder público local, premido por limitações administrativas e orçamentárias, também não foi capaz de se articular para fazer face à crescente demanda habitacional, quadro que contribuiu para o acirramento das agudas necessidades com as quais o país há décadas se depara (CARDOSO e SILVEIRA, 2011, p.101).

Com efeito, a abordagem da política urbana na CF/88 foi fruto de grande mobilização social, realizada na década de 1980, por sindicatos, organizações cívicas, movimentos sociais, associações de residentes e grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica; a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos, bem busca do direito à cidade (FERNANDES, 2008).

Antes da CF/88 não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana no Brasil. A partir de sua promulgação estabeleceu as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no País. Contudo, é necessário que haja uma combinação entre mobilização social renovada, reforma jurídica e mudança institucional, para que a Reforma Urbana possa ter efeitos contínuos e permanentes. “Esse é um processo aberto, cuja qualidade política depende, em última análise, da capacidade da sociedade brasileira de efetivamente exercer seu direito de estar presente e ativamente participar do processo decisório da ordem

urbanística” (FERNANDES, 2008, p. 4).

No texto constitucional, estabeleceu a necessidade de se elaborar os Planos Diretores. O Plano Diretor é uma lei aprovada pela câmara municipal que tem por objetivo ordenar a expansão urbana. É um instrumento que possui um papel estratégico no desenvolvimento de ações mais consistentes na área da habitação, já que se propõe a impedir que os interesses individuais se sobreponham aos interesses coletivos, bem como reduzir o déficit habitacional local, promovendo o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade.

O Plano Diretor apresenta-se, nesta perspectiva, como uma oportunidade de retomada do planejamento, de discussão sobre a política habitacional e urbana, bem como da identificação dos problemas existentes nos municípios. Realizando um diagnóstico da realidade urbana e social, é possível implementar uma políticas, programas e projetos de habitação que desvinculem a idéia de acesso à moradia digna ao ideal de acesso à propriedade (CARDOSO e SILVEIRA, 2011).

Pois, conforme já constatado, a provisão habitacional de interesse social pautada apenas no financiamento da casa própria não tem sido suficiente para solucionar seus problemas habitacionais. Faltou, no país, uma política de aluguel social, por exemplo, visando reduzir o déficit habitacional da população que reside em imóveis alugados ou em situação de coabitação.

A ausência da política de aluguel social contribui para que grande parcela da população de baixa renda resida, também, em domicílios improvisados, ou seja, em locais e imóveis sem fins residenciais. O domicílio improvisado está

localizado em unidade não-residencial (loja e/ou fábrica) ou com dependências não destinadas exclusivamente à moradia, mas que na data de referência estava ocupado por morador. Constituem-se exemplos deste tipo de moradia: os prédios em construção, vagões de trem, carroças, tendas, barracas e/ou grutas, que estavam servindo de moradia na data de referência foram considerados domicílios particulares improvisados. A tabela 01 mostra que em 2009 mais de 60.000 pessoas moravam em domicílios improvisados no país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010).

**Tabela 01 – Evolução do Déficit Habitacional Brasileiro
Classificação segundo a espécie de domicílio (2001 a 2009)**

<i>Período</i>	<i>Domicílio Particular permanente</i>	<i>Domicílio Particular improvisado</i>
2001	46.930.563	64.503
2002	48.047.058	48.360
2003	49.674.614	54.553
2004	51.616.165	49.874
2005	52.867.662	42.726
2006	54.214.031	68.502
2007	55.769.895	108.181
2008	57.557.140	98.977
2009	58.577.357	69.075

Fonte: IBGE (2010). Elaborado por Simone Costa.

Sendo a base das políticas federais de habitação, há quase meio século, ancorada na edificação massiva de moradias com fins de propriedade, a população que vive em domicílios rústicos (isto é, daqueles que habitam em imóveis com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) não possui condições de acessar o mercado imobiliário formal em virtude da escassez de recursos financeiros.

Conforme mostra a tabela 02, cerca de 700.000 pessoas viviam em moradias precárias durante a década de 1990. Em razão das condições de insalubridade, este tipo de edificação proporciona desconforto e eleva o risco de que seus moradores sejam contaminados por doenças (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010).

Tabela 02 – Evolução do Déficit Habitacional Brasileiro
Tipo de material utilizado na cobertura do domicílio particular permanente
(1992 a 1999)

Material utilizado	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Madeira aproveitada</i>	25.186	36.493	40.886	71.473	41.888	50.141	22.072
<i>Palha</i>	735.936	729.297	671.853	642.351	632.016	597.492	588.857
<i>Total</i>	763.114	767.783	714.734	715.820	675.901	649.631	612.928

Fonte: IBGE (2010). Elaborado por Simone Costa.

Morar nesses espaços urbanos, desprovidos de segurança pública, implica aprender a sobreviver com o aumento da violência urbana que se reflete nos crescentes assaltos, roubos e chacinas. Sendo assim, torna-se evidente que a eficácia de uma política federal de habitação deve ser formulada e executada em consonância com outras políticas, tais como: a política de aluguel social, política de segurança pública, política de saneamento básico, dentre outras, a fim de colocar em primeiro plano a proteção dos cidadãos (MARICATO, 1995, p. 14).

A falta de políticas alternativas à política ancorada na ideologia da casa própria contribui para o crescimento de territórios com bairros pouco infraestruturados e sem mobilidade. A presença de assentamentos precários presente em todo o território nacional, atinge não apenas as regiões pouco

desenvolvidas como é o caso de João Pessoa e do Amapá, mas também alcança as regiões mais desenvolvidas do país, tais como o Distrito Federal e o Estado do Rio Grande do Sul. Aquele centro das decisões políticas, este considerado o quarto Estado mais rico do país. Parte da população dessas regiões passaram a usar e ocupar áreas irregulares, produzindo bairros precários e destituídos de urbanidade.

A situação da favela Sol Nascente, localizada em Ceilândia (DF) (ver figura 19), por não estar regularizada, faz com que a população conviva com a escassez de infraestrutura e com a ausência de serviços públicos. Nas ruas da cidade, que começou como uma ocupação há pouco mais de uma década, o esgoto corre a céu aberto na porta das casas dos moradores, que são obrigados a conviver com poeira e sujeira, de forma semelhante à comunidade Frei Damião (SC).

Figura 19 – Favela Sol Nascente (DF)



Fonte: FRASÃO (2013).

O complexo Jardelino Ramos (ver figura 20), localizado na Ceilândia/DF, é formado pelos bairros Jardim América/Antena, São Vicente e Jardelino Ramos. Este grupo de bairros encontram-se numa área bastante acidentada. Durante muitos anos o poder público não se preocupou em atender as necessidades habitacionais dessa população, por isso com a multiplicação dos barracos, ao longo dos anos, o complexo recebeu a denominação de Burgo. A população sofre com os problemas de mobilidade urbana. “Hoje, o assentamento caracteriza se pelo adensamento de casas, que sofrem constantes ampliações, e nele residem cerca de 1.200 famílias. A população chega a aproximadamente 4.500 habitantes” (BASSO, 2013, p. 5)

Figura 20 - Complexo Jardelino Ramos (RS)



Fonte: RAMOS (2015).

Embora, ao longo do tempo, tenham sido empreendidas várias conquistas, como a melhoria das condições mínimas de habitação, saneamento, esgoto, eletricidade, participação popular na gestão da cidade, outras foram perdidas, a exemplo do plano de urbanização original e da área de lazer. Nem a mobilização e capacitação das lideranças, nem o envolvimento dos técnicos municipais, nem o plano urbanístico elaborado e consensuado com a comunidade, nem a legislação foram capazes de garantir esses avanços, quando da troca de administrações municipais (BUCHEBUAN e PICCININ, 2014, p. 13).

Estes exemplos de comunidades refletem “ideologias consideradas inclusivas, que respeitem a diversidade, se inserem no texto legal, mas não garantem que na prática, essa inclusão aconteça em todos os seus níveis” (BUCHEBUAN e PICCININ, 2014, p. 1). Ou seja, as medidas legais, ainda que conquistadas com a participação popular, não tem sido suficientes para garantir o bem comum e conter a ação de grupos de interesse, quase sempre voltados ao mercado imobiliário.

Para minimizar as injustiças nas áreas de interesse social, torna-se necessário que cada município seja tratado de acordo com suas necessidades urbanas e habitacionais, adotando-se para isto o instrumento de intervenção mais adequado (ver quadro 09). Com este propósito, foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004. A proposta da PNH consiste em reverter esse quadro crescente de loteamentos e ocupações irregulares, bem como universalizar o acesso à moradia digna (BRASIL, 2004).

Quadro 09 - Política habitacional (necessidades, ações e instrumentos)

NECESSIDADES HABITACIONAIS	AÇÕES	INSTRUMENTOS
<i>Déficit quantitativo</i>	- Construções de novas moradias	-Subsídio para a população com (até 5. s.m);
<i>Inadequação de domicílios²⁶</i>	- Urbanização de favelas - Melhorias ou reformas de moradias	- Financiamentos e repasses a Estados e Municípios;
<i>Aglomeraciones subnormais</i>	- Construções de novas moradias - Urbanização de favelas - Melhorias ou reformas de moradias	- Financiamentos para pessoas físicas, associações ou empresas; - Arrendamento residencial.

Fonte: www.brasil.gov.br. Adaptado por Simone Costa.

²⁶ A inadequação dos domicílios está relacionada a existência de densidade excessiva, inadequação fundiária, carência de serviços de infraestrutura, e domicílios sem banheiros.

O sucesso das ações, contudo, depende do tipo de planejamento, dos recursos financeiros e técnicos indispensáveis para a implantação dos programas ou planos, que possam tornar mais democráticos o uso e a ocupação do solo, principalmente após o elevado número de vazios urbanos e a formação de periferias urbanas dispersas e desestruturadas que ampliam as possibilidades de ganhos especulativos.

Entretanto, reduzir a precariedade habitacional não diz respeito apenas a construção e/ou melhoria de novas moradias e a prática da urbanização de favelas. Estas ações são necessárias, mas não suficientes para a construção do direito à cidade, já que a justiça urbana se manifesta também a partir de outras dimensões econômicas e sociais, como por exemplo, a intervenção popular na gestão das políticas de habitação e dos movimentos e organizações sociais institucionalizadas (ONU, 2004).

A ideologia da casa própria é um fator determinante e intrínseco à problemática da provisão da habitação social no Brasil porque, dentre outros fatores, os interesses do capital imobiliário predominam sobre os interesses da população de baixa renda. Programas efetivos de aluguel social poderiam ser implementados para reduzir, por exemplo, o problema da coabitação familiar. Certamente que existe um elevado número de famílias dividindo o mesmo teto com outras, por não terem condições de pagar aluguel ou adquirir seu imóvel ainda que com subsídios e financiamento habitacional (VALERY, 2011). Em 2005, a coabitação familiar respondeu por mais de 4 milhões de moradias no total do déficit habitacional.

A coabitação familiar respondeu pela maior parcela deste déficit: 4,3 milhões de domicílios. Os domicílios inadequados, onde estão incluídas as favelas, os cortiços e as moradias rústicas, somaram 3,5 milhões. Desse total, os domicílios rústicos (em favelas ou com materiais de parede ou telhado inadequados) responderam pela maior parcela (3,3 milhões). Os cortiços, que já foram o maior problema habitacional urbano, atualmente respondem por uma parcela pouco expressiva do déficit (2%) (FGV-PROJETOS, 2007, p. 11).

Entre os motivos para a existência da coabitação familiar nas cidades brasileiras pode-se destacar: o motivo saúde (3,3%), a questão financeira (54,8%), o desejo de continuar morando na casa dos pais (37,5%) ou outros motivos não relatados (4,4%). Neste sentido, conforme revelam os dados, a falta de recursos financeiros constitui-se num dos principais motivos para as famílias optarem pela coabitação familiar. Por isso, tornar a prestação do imóvel compatível com a renda dessas famílias constitui-se num desafio para os agentes públicos.

Segundo dados da PNAD/IBGE/2009 apresentados pelo IPEA (2012, p. 4), em 2009, mais de 60% dos chefes de famílias secundárias conviventes entrevistados pela PNAD expressaram a vontade de se mudar e realizar o sonho da casa própria, proporção ainda mais elevada entre os chefes das famílias secundárias residentes em áreas urbanas (62,9%). No entanto, esse sonho esbarrava no limite financeiro destes chefes. Isto revela o caráter social da habitação.

É o caráter social da habitação que justifica que, apesar de ser um bem privado, ele seja financiado para determinado segmento da população com tributos pagos por toda a população do país. Esta possibilidade reflete o entendimento daqueles que pagam os tributos de que é socialmente desejável que a população mais pobre tenha acesso à casa própria, objetivo explícito da política nacional de habitação. A posse do imóvel contribuiria, então, para o bem-estar social ao induzir a estabilidade social, o maior envolvimento dos indivíduos nas comunidades e os comportamentos sociais desejáveis dos adultos e dos jovens (IPEA, 2007, p. 279).

Conforme o IPEA (2007), a precariedade habitacional e a coabitação é um dos elementos da pobreza definida como pobreza-moradia ou pobreza-habitação. O aumento destas variáveis implica na expansão da injustiça urbana. Sendo assim, a despeito dos programas e políticas implementados no país, o problema habitacional ainda se constitui numa das questões sociais mais graves da atualidade.

Além disso, as famílias que mais comprometem sua renda com os elevados alugueis são aquelas que ganham até três salários mínimos e moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis). Estas despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel. É um problema que tende a ser maior nas regiões metropolitanas e nas regiões mais urbanizadas, devido à maior pressão sobre a terra e a moradia nas grandes cidades (IPEA, 2012).

De acordo com estudos do IPEA (2006), a região sudeste é a que mais sofre com os elevados preços dos aluguéis, concentrando 59,1% dos 5,3 milhões de pessoas que comprometiam uma parcela excessiva da renda domiciliar com o pagamento dos serviços da moradia no ano de 2004. Ou seja, parte considerável do orçamento familiar era gasta com o pagamento de aluguéis.

Em 2004, considerando o conjunto das 10 principais regiões metropolitanas do país, essa proporção era de 4,8%, superando em muito a média brasileira, que era de 3,5% dos moradores. Esse problema atingia maiores proporções nas RMs de Brasília (8,1%), São Paulo (5,6%) e Rio de Janeiro (5,0%), devido ao maior custo de vida nessas cidades. No caso específico do Distrito Federal, contribuem para encarecer o preço da moradia o excesso de regulação do poder público sobre a oferta de terras, bem como o tombamento do Plano Piloto e a elevada proporção de terras destinadas à proteção do meio ambiente (IPEA, 2006, p. 78).

A pesquisa realizada pela FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO revela dados importantes no que diz respeito aos objetivos do Programa Minha Casa Minha

Vida para com a redução do déficit habitacional. De acordo com o estudo, mesmo após quatro anos da construção massiva de unidades produtivas realizada pelo setor privado, considerável parcela da população brasileira ainda sofre com a especulação imobiliária, traduzida no ônus excessivo com aluguel, bem como com a necessidade de dividir o cômodo com outras famílias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 45).

Desta forma, o ônus somado à coabitação familiar foram os componentes de maior peso no déficit total nos anos de 2011 e 2012 (ver quadro 10). Este último encontrando-se presente apenas nas áreas urbanas. A pesquisa feita pela FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO utilizou os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Quadro 10 – Participação dos componentes: coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel de domicílios urbanos no déficit habitacional Regiões geográficas, Regiões metropolitanas e Brasil (2011 - 2012)

Região	2011		2012	
	Coabitação Familiar	Ônus excessivo com aluguel	Coabitação Familiar	Ônus excessivo com aluguel
<i>Norte</i>	41,3	17,0	47,2	23,4
<i>Nordeste</i>	33,1	25,5	35,3	30,2
<i>Sudeste</i>	32,3	51,7	31,1	55,1
<i>Sul</i>	34,7	43,2	32,2	45,8
<i>Centro-Oeste</i>	38,4	46,1	31,9	53,1
Total das RMs	36,8	45,3	32,3	51,3
Brasil	34,3	37,5	34,4	42,5

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015, p. 54).

No ano de 2011, o peso dos alugueis nas regiões metropolitanas correspondeu a 45,3% do déficit. No ano seguinte, o problema se agravou e este percentual sofreu um aumento de aproximadamente 5%, passando para 51,3%. De acordo com o referido estudo, em 2012, o ônus excessivo com aluguel definiu

as carências do setor de habitação, principalmente nas regiões metropolitanas (51,3%), na região Sudeste (55,1%), Sul (45,8%) e Centro Oeste (53,1%).

No quadro 11, os números revelam que, entre os anos de 2011 e 2012, mais de dois milhões de famílias que ganham até três salários mínimos comprometiam 30% ou mais de sua renda com moradia. Uma renda que poderia ser gasta com outros bens e serviços necessários à vida, tais como: alimentação, vestuário, transporte, educação, lazer e saúde.

**Quadro 11 – Ônus excessivo com aluguel de domicílios urbanos e rural
Regiões geográficas, Regiões metropolitanas e Brasil (2011 - 2012)**

Região	2011	2012
<i>Norte</i>	104.179	131.873
<i>Nordeste</i>	494.870	536.364
<i>Sudeste</i>	1.026.479	1.161.923
<i>Sul</i>	252.024	252.258
<i>Centro-Oeste</i>	213.840	228.224
Regiões Metropolitanas	654.484	798.280
Brasil	2.091.392	2.310.642

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015, p. 51).

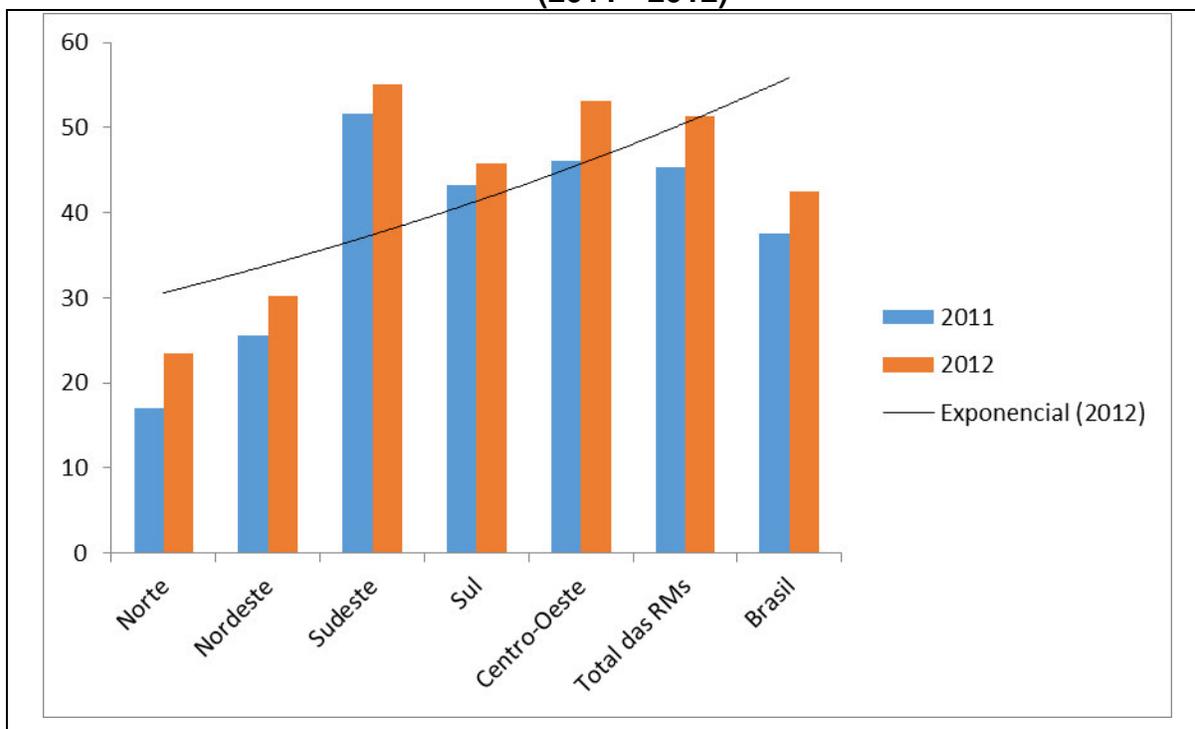
Os dados da figura 21 ainda mostram que, entre 2011 e 2012, ocorreu uma piora na situação das famílias que sobrevivem de aluguel, apesar da construção de 1 milhão de moradias pelo PMCMV até agosto de 2012²⁷.

Essas estatísticas apontam para a ineficiência do programa em promover o direito à moradia digna a milhões de brasileiros, ainda que o país estivesse inserido numa conjuntura favorável, com crescimento econômico e redução da desigualdade social, promovido pelas políticas de transferência de renda e valorização real do salário mínimo. Por exemplo, os resultados para o

²⁷ Dados disponibilizados no <http://www.pac.gov.br/noticia/2698115e>. Acesso em 07 de dezembro de 2015.

coeficiente de Gini²⁸ mostram redução consistente da desigualdade de renda no Brasil nos últimos anos, passando de 0,559, em 2004, para 0,508 em 2011 (Ver figura 22), mas o déficit habitacional apresentou-se de forma ascendente.

Figura 21 – Participação do ônus excessivo com o aluguel no déficit habitacional – Regiões geográficas, Regiões metropolitanas e Brasil (2011 - 2012)



Fonte: Dados básico: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015, p. 51). Elaborado por Simone Costa.

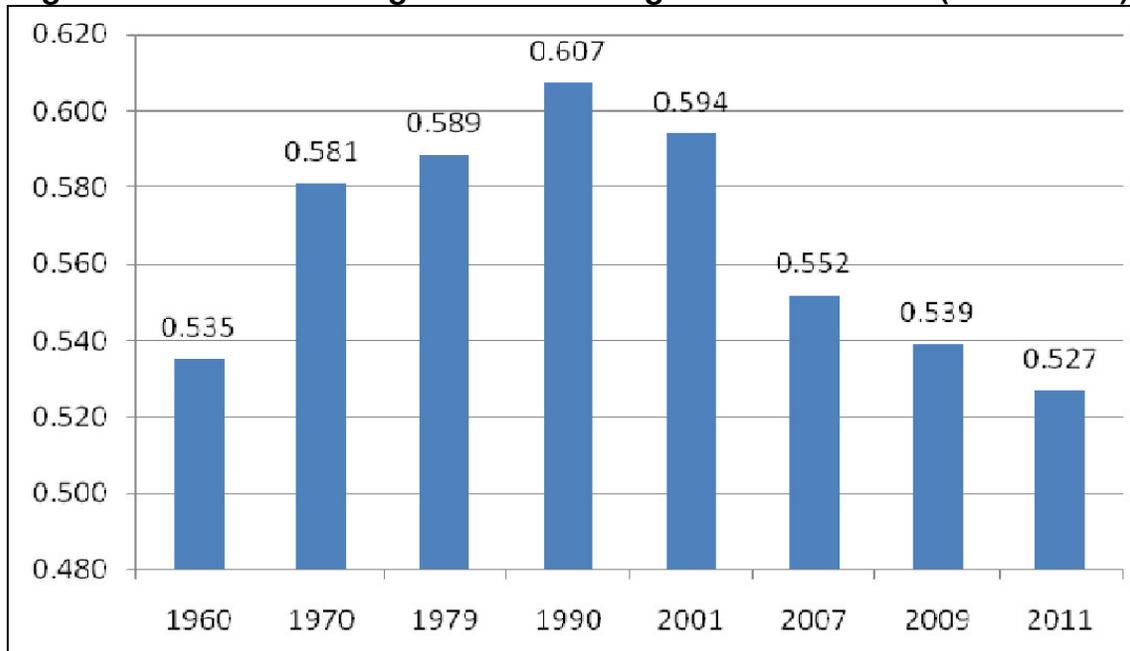
Apesar dos princípios estabelecidos pela ONU sobre a necessidade da efetivação do direito à cidade, os programas de financiamento habitacional nacionais não têm conseguido resolver a questão habitacional e urbana brasileira. Portanto, a lei precisa ser cumprida. Somente a observância aos instrumentos

²⁸ O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) foi desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm).

urbanísticos existentes e ao Estatuto da Cidade será possível produzir cidades mais justas.

A expansão recente de programas de transferência de renda focalizados na população mais pobre, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC-LOAS, entre outros de âmbitos estadual e municipal, vêm contribuindo para uma redistribuição interna entre as diversas partes componentes do rendimento familiar total, com destaque para a base da pirâmide de rendimentos. Como resultado, observa-se um aumento significativo das chamadas “outras fontes” em detrimento dos rendimentos de trabalho e das aposentadorias e pensões” (IBGE, 2012, p. 5).

Figura 22 – Visão de Longo Prazo da Desigualdade no Brasil (2011 - 2012)



Fonte: IPEA a partir dos microdados da PNAD, PME e Censo / IBGE e Langoni 1973 (2012, p. 8).

Os programas de financiamento habitacionais e de transferências de renda são necessários, mas não suficientes para melhorar a qualidade de vida e moradia da população mais carente. Para que isto ocorra é imprescindível implementar melhorias urbanas e promover a regularização fundiária dos assentamentos informais, bem como produzir moradias de interesse social

autogeridos com o apoio e o financiamento do poder público no objetivo de promover o ato de habitar.

O ato de habitar é uma condição revolucionária porque é capaz de se opor dialeticamente ao movimento de homogeneização do capital, mas habitar não se resume apenas a ter uma moradia, afinal, trata-se do direito à cidade no sentido político mais profundo possível. Sobre este direito, sabemos e realizamos muito pouco. Nossas lutas pontuais na cidade por transporte, creche, água e moradia, só para ficarmos nesses casos mais freqüentes, não significam necessariamente o direito à cidade (ARAÚJO, 2012, p. 36).

De acordo com o comunicado do IPEA, realizado em setembro de 2012 sobre a Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda, o Brasil atingiu em 2011, seu menor nível de desigualdade de renda desde os registros nacionais iniciados em 1960. Mas, ainda se apresenta com uma desigualdade social e urbana bastante elevada, permanecendo entre as 15 maiores nações desiguais do mundo. Neste contexto, seriam necessários pelo menos 20 anos no atual ritmo de crescimento para atingir níveis semelhantes ao dos Estados Unidos, que não se constituem uma sociedade igualitária. De fato, sem programas que promovam o acesso à terra urbanizada, os trabalhadores que ganham até três salários mínimos dificilmente terão as oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano (IPEA, 2012).

Um quarto elemento que impulsiona o déficit habitacional e dificulta o bom aproveitamento do uso e da ocupação do solo diz respeito ao adensamento excessivo de moradores nas cidades. A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO considera adensamento excessivo o número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório nos apartamentos e nas casas alugadas. Como, nesses casos, o

inquilino não pode ampliar o imóvel nem vender para comprar outro maior, torna-se necessário a construção de um novo imóvel para essas famílias.

Segundo os dados do quadro 12, o adensamento excessivo em domicílios alugados é o componente com menor participação no déficit habitacional, sendo um fenômeno quase exclusivo das áreas urbanas. Ainda assim, foram registradas em 2012, nestas condições, mais de 370.000 mil residências. Deste total, 54% estão localizados na região Sudeste do país.

Quadro 12 – Adensamento excessivo de domicílios alugados por situação do domicílio segundo regiões geográficas
Unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) - Brasil - 2011-2012

Região	2011			2012		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
<i>Norte</i>	38.421	1.819	40.240	43.456	1.879	45.335
<i>Nordeste</i>	81.430	6.305	87.735	72.083	4.403	76.486
<i>Sudeste</i>	213.027	-	213.027	197.631	2.549	200.180
<i>Sul</i>	17.113	-	17.113	21.659	-	21.659
<i>Centro-Oeste</i>	27.842	-	27.842	26.612	414	27.026
Total das RMs	147.143	1.317	148.460	147.815	1.248	149.063
Brasil	377.833	8.124	385.957	361.441	9.245	370.686

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015, p. 52).

Conforme a FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015), durante os anos de 2011 e 2012, a referida variável apresentou apenas uma pequena queda de aproximadamente 4%. Na região Nordeste, cerca de 72.000 domicílios, no ano de 2012, estavam excessivamente adensados e não ofereciam condições adequadas de habitabilidade. Esse problema é menos recorrente nas regiões Norte, Sul e Centro – Oeste do país. Entretanto, na região Sudeste, o problema é maior:

São 200 mil domicílios, 141 mil somente em São Paulo. Nas demais regiões e unidades da Federação, a participação desse componente no déficit total é um pouco variável. Enquanto o adensamento responde por 12,8% do déficit no Amapá, ele representa apenas 1,7% no Piauí. Em

comparação com o ano anterior, 2011, nota-se uma relativa estabilidade em termos percentuais e uma pequena redução em termos absolutos de 15 mil unidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 46).

Certamente que este cenário poderia ser mudado se houvesse uma política de aluguel social, pois o grupo de baixo poder aquisitivo que não consegue comprar ou alugar um imóvel, inevitavelmente, contribui para a expansão da cidade ilegal, especialmente, naquelas áreas urbanas de maior concentração populacional, caso de São Paulo e Rio de Janeiro. Os elevados aluguéis forçam as famílias a se mudarem para regiões periféricas cada vez mais distantes do centro das cidades, onde a efetivação do seu direito à cidade se torna cada vez mais distante. Diante desta realidade, torna-se cada vez mais necessária a formulação de políticas e programas habitacionais mais justos e que não tenha por objetivo principal acelerar o crescimento econômico, caso do PMCMV.

3.2 A Política Nacional de Habitação no século XXI com vistas à promoção do direito à cidade: entre o discurso e a prática.

Conforme visto anteriormente, a política federal de habitação, executada no período 1964/86, financiou mais de 4 milhões de moradias por meio do SFH. Entretanto, com o fechamento do BNH, em 1986, os problemas urbanos se ampliaram. A partir de então, diversos segmentos da sociedade, comprometidos com democratização do planejamento e da gestão das cidades passaram a reivindicar, do poder público, políticas públicas que viabilizasse o acesso a terra urbanizada e a efetivação do direito à cidade.

Diante desse contexto, o governo federal retomou algumas medidas na

tentativa de saldar o imenso passivo herdado após a extinção do BNH, no objetivo melhorar as condições de habitabilidade das classes de menor poder aquisitivo, reduzir o déficit habitacional e promover o direito à moradia digna. Sendo assim, foi elaborado um novo desenho institucional para a política de habitação brasileira e uma nova legislação sobre estas temáticas.

Inicialmente, no ano 2000, durante a gestão do presidente do Instituto Cidadania, Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado o Projeto Moradia. Este projeto previa a fundação de um novo ministério que fosse capaz de elaborar uma política urbana eficiente e empenhada em desenvolver ações na área de saneamento, transporte/trânsito e planejamento territorial, além da habitação (INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

Portanto, o Ministério das Cidades foi criado em 2003, com o propósito de desenvolver efetivas políticas urbanas, por meio da superação do recorte setorial, integrando todos os setores. “A consolidação das diferentes políticas que tratam de desenvolvimento urbano em um único ministério sempre foi umas das principais plataformas dos movimentos de luta pela reforma urbana no Brasil durante anos” (BRASIL, 2010, p. 10).

De acordo com a proposta do Projeto Moradia, o Conselho Nacional das Cidades e os órgãos dos estados e municípios atuariam na gestão dos fundos de habitação voltados para subsidiar a população de baixa renda. Já o mercado privado atenderia as faixas de renda superior a 5 salários mínimos. Os recursos do FGTS seriam utilizados para atender as classes de menor renda, enquanto que as classes de maior renda seriam atendidas pelo Sistema

Financeiro Imobiliário (SFI). O resultado imediato dessa política consistiu na reativação do mercado imobiliário, o qual tem alcançado também a classe média, pois até então o mercado privado brasileiro era especializado em produzir moradias de luxo para uma pequena parcela da população (BONDUKI, 2009).

No entanto, a eficácia da política dependeria da aprovação do Estatuto da Cidade, onde seria estabelecido “uma nova base jurídica para a política urbana no Brasil, regulamentando os artigos 182 e 183, referentes ao tema urbano da Constituição Federal” (MARICATO, 2006, p. 214).

O Estatuto da Cidade possibilita ao poder público aplicar limites e sanções ao direito de propriedade sobre um imóvel urbano que não cumpra suas funções sociais. A função social da cidade ocorre quando há o uso justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, tendo o interesse coletivo prevalência sobre os interesses particulares, sobretudo em relação à propriedade da terra (IPEA, 2012). No entanto, na prática, o direito civil (individual) ainda prevalece sobre o urbanístico (de todos).

Subjacente ao conteúdo do estatuto, a partir da função social da propriedade, se encontra uma questão ética, quais sejam as relações que se estabelecem na cidade, o papel que assumimos e como nos posicionamos em relação ao outro, são as ações de alteridade/solidariedade como pressuposto do respeito a um preceito legal. Porém, até que ponto a sociedade assume o caráter social da propriedade, se na prática o direito civil (individual) ainda prevalece sobre o urbanístico (de todos)? Nossa sociedade parece que ainda não está preparada para a coesão social e a legislação, mesmo com todos os avanços nem sempre é capaz de conter a ação de grupos de interesse (BUCHEBUAN e PICCININ, 2014, p. 4).

O texto normativo procura disciplinar a propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar do cidadão e do equilíbrio ambiental. A referida lei oferece à gestão pública condições de intervir no setor imobiliário com

o objetivo de promover a justiça urbana nas cidades, quando por exemplo, promove desapropriações para fins de reforma urbana e de inclusão da população de baixa renda na cidade legal por meio da universalização do acesso a equipamentos, serviços e/ou infraestruturas urbanas. Sendo assim, em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257/2001, reiterando e detalhando os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 que tratam do tema "direito urbanístico" (art. 24, I) e da "política urbana" (arts. 182 e 183).

O discurso e as intenções são justos, todavia, na realidade não tem sido capaz de evitar que as políticas e os programas habitacionais sejam utilizados, principalmente, para gerar demanda efetiva e atender aos interesses da cidade capitalista.

Rolnik (2006) adverte que, apesar da sua importância para a efetivação da justiça urbana, o Estatuto não tem sido observado como deveria e, portanto, não tem conseguido atingir seus objetivos de garantir a população excluída, o direito à moradia digna e à cidade. Pode-se citar alguns motivos que levam a sua ineficácia: a desarticulação da política habitacional com a política urbana; a forte especulação imobiliária e o elevado preço da terra, as quais cooperam para a construção de casas populares em espaços desprovidos da infraestrutura adequada às necessidades aos grupos sociais mais vulneráveis; a falta da regularização fundiária, que acaba por colaborar para o progresso desordenado das habitações e para o crescimento imobiliário irregular nos municípios.

Visando dar maior atenção aos problemas de moradia, como Ministério das Cidades, foi instituído um novo marco político institucional para o setor de habitação. Por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), o Ministério passou a orientar suas operações por duas linhas de ação: “uma voltada à reestruturação institucional e legal do setor, e a outra voltada à revisão dos programas existentes e ao incremento dos investimentos em habitação” (BRASIL, 2010, p. 14).

Assim, baseada nestas duas linhas de atuação, em 2004, o governo aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH) buscando uma integração com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade em busca do direito à cidade. O objetivo da PNH, dentre outros, está voltado para a promoção de transformações, nas cidades brasileiras, de forma democrática e participativa (COSTA, 2014).

Após quase duas décadas de ausências e descontinuidades políticas no setor habitacional desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), inicia-se a partir da PNH um novo processo participativo e democrático, contando com a contribuição dos diversos setores da sociedade, representados no Conselho das Cidades (ConCidades), instituído em 2003. Na linha de reestruturação institucional e legal do setor, a PNH aponta medidas políticas, legais e administrativas capazes de efetivar o exercício do direito social à moradia por todo cidadão brasileiro e prevê a organização de um Sistema Nacional de Habitação, o qual organiza os agentes que atuam na área de habitação e reúne os esforços dos três níveis de governo e do mercado, além de cooperativas e associações populares (BRASIL, 2010, p. 14).

A política é viabilizada por meio do SNH, do Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento, bem como pelo Plano Nacional da Habitação – PLANAB e pela regulamentação do Estatuto da Cidade. O SNH divide-se em dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, voltado à população com renda entre 0 a 5 s.m, e o Sistema de Habitação de

Mercado (SHM), que atende, principalmente, às classes de renda entre 5 a 10 s.m (BONDUKI et. al., 2009).

A PNH, com a instituição do SNHIS, procura tratar a questão da moradia como um direito de todos os cidadãos brasileiros, a fim de evitar que a produção da habitação apenas contribua para o enriquecimento do setor imobiliário, em desfavor da promoção do direito à cidade. A aprovação desse sistema é considerada uma conquista dos movimentos populares, tem em vista que seu projeto de lei foi fruto “de uma mobilização nacional dos movimentos populares de moradia de diversas entidades baseada na Constituição de 1988 e tramitou 13 anos no Congresso Nacional” (BRASIL, 2010, p. 15). No quadro 13 está resumida a PNH brasileira.

Quadro 13 – O Sistema Nacional de Habitação

POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	
SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO	
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)	Sistema Nacional de Mercado
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	Sistema Financeiro de Habitação (SFH)
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Cadernetas de Poupança
Outros fundos	Mercado de Capitais

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004)

A PNH, com a instituição do SNHIS, procura tratar a questão da moradia como um direito de todos os cidadãos brasileiros, a fim de evitar que a produção da habitação apenas contribua para o enriquecimento do setor imobiliário, em desfavor da promoção do direito à cidade. A aprovação desse sistema é considerada uma conquista dos movimentos populares, tem em vista que seu projeto de lei foi fruto “de uma mobilização nacional dos movimentos

populares de moradia de diversas entidades baseada na Constituição de 1988 e tramitou 13 anos no Congresso Nacional” (BRASIL, 2010, p. 15).

De fato, o SNHIS é uma conquista popular, na medida em que sempre houve elevada dificuldade dos grupos sociais de baixo poder aquisitivo em comprar a moradia digna por meio do mercado imobiliário formal. Este é um problema estrutural, que remonta à própria história da urbanização brasileira. Por isso, que os movimentos populares vêm, há anos, reivindicando um fundo especial para o financiamento das habitações populares.

Somente em 16 de junho de 2005 este anseio foi satisfeito pela aprovação da Lei nº 11.124 que instituiu Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)²⁹. O FNHIS é um fundo contábil, cujo objetivo é auxiliar a elaboração e a implementação de programas destinados a moradia popular. Mas, para que os estados, Distrito Federal e municípios tenham acesso aos recursos disponíveis, é indispensável que os mesmos elaborem um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (AGUIAR, 2012).

O PLHIS procura diagnosticar a situação urbana e habitacional da ocupação no município. Consoante as diretrizes deste plano, o município terá condições de planejar melhor os recursos e as ações para o setor habitacional local tanto na área urbana quanto no setor rural, dando maior ênfase a habitação

²⁹Em 2006, o FNHIS recebeu R\$ 1 bilhão, que foram aplicados na urbanização de assentamentos precários e na construção de moradias para a população com renda mensal de até três salários mínimos, com prioridade à erradicação de palafitas. Esse montante de recursos, além de ampliar em quase três vezes os recursos não onerosos que estavam sendo investidos em habitação, também ampliou a abrangência das ações do Ministério das Cidades para todo o território nacional (BRASIL, 2010, p. 19).

de interesse social. Desta forma, os gestores saberão exatamente onde irá aplicar os recursos adquiridos visando reduzir as desigualdades urbanas e promover maior justiça nas cidades, ao criar programas voltados para a habitação social que contemplem ações de urbanização de favelas, realocação de famílias em áreas de risco, alagados, além dos cortiços.

No que se refere ao direito à moradia digna e à cidade, o processo de elaboração do PLHIS em cada município pode se instituir em uma oportunidade de vínculo social e pressão sobre o governo municipal, em torno da formulação de uma agenda voltada para a política de habitação de interesse social. Mas, segundo FERREIRA (2012b), o alcance deste objetivo está condicionado a realização dos seguintes critérios:

- (I) a ampliação dos canais de participação social na gestão de políticas e programas urbanos e habitacionais, garantindo-se a representação dos movimentos populares, o caráter deliberativo destas instâncias e sua efetividade: constituição de um Fórum Permanente de Elaboração, Monitoramento e Avaliação do PLHIS do RJ; e formação do Conselho Municipal das Cidades, de acordo com as diretrizes estabelecidas nas Conferências Nacional, Estadual e Municipal das Cidades;
- (II) a constituição de um Banco de Terras Públicas voltado para a disponibilização prioritária de imóveis para a habitação de interesse social, em projetos vinculados às associações comunitárias e cooperativas habitacionais populares;
- (III) a regulamentação dos instrumentos de política fundiária e de gestão de valorização da terra, fortalecendo a política habitacional municipal e a realização da função social da propriedade e da cidade;
- (IV) a criação de um programa municipal de habitação de interesse social voltado para a produção social da moradia de forma autogestionária; garantindo assistência técnica e jurídica às associações comunitárias e cooperativas habitacionais;
- (V) a criação de um programa municipal de regularização fundiária das ocupações em áreas centrais;
- (VI) a criação de um programa municipal de assistência técnica e jurídica para reforma, construção e regularização das unidades habitacionais, voltado para a população de renda inferior a três salários mínimos;
- (VII) a ampliação dos programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, garantindo-se a participação da população envolvida em todas as etapas do projeto e implementação;
- (VIII) a construção de programas que articulem as ações de diferentes órgãos da prefeitura municipal, de forma a promover a integração da política habitacional com as demais políticas urbanas e sociais;

(IX) a ampliação permanente dos recursos orçamentários municipais para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, garantindo-se, no mínimo, 1% do orçamento para habitação de interesse social, através de projeto de lei municipal (FERREIRA, 2012b, p. 87).

O SHM, por sua vez, tem por finalidade atender a população com renda mais alta por meio de construtoras e incorporadoras que atuam como agentes promotores. Pode também atender ao segmento popular, desde que não haja intervenção do poder público. O financiamento, neste caso, origina-se da captação das Cadernetas de Poupança (SBPE), de Consórcios Habitacionais, de Certificados de Recebíveis Imobiliários e demais investimentos institucionais e de pessoas físicas (BRASIL, 2011).

No ano de 2007 foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) a fim de se constituir o eixo norteador da atuação do Governo Federal. O PlanHab se destacou como um importante instrumento para a retomada do planejamento do setor habitacional no país, a fim de “garantir as condições institucionais do setor para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente os de baixa renda” (BRASIL, 2010, p. 23).

De acordo com Nakano (2010, p. 5, 6), o PlanHab se orienta, de forma direta ou indiretamente, pelos princípios estabelecidos na PNH que direcionam, também, o SNHIS e objetivam a construção de cidades mais justas, sendo eles:

- a) Moradia digna como direito social e humano previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na CF/88;
- b) Moradia digna como vetor de inclusão social com vistas a garantia dos padrões mínimos de qualidade nas áreas de moradia, dotando-as de infraestrutura básica, transporte coletivo e serviços públicos.

c) Garantir a função social da propriedade urbana, ou seja, que o uso, a ocupação e o aproveitamento dos imóveis urbanos sejam feitos conforme determinações do plano diretor do município, respeitando o interesse público e o direito à cidade, democratizando o acesso à terra urbana e evitando a retenção especulativa de imóveis urbanos.

d) Permitir a integração das políticas habitacionais em níveis federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social

e) Atender as necessidades habitacionais como objeto de políticas de Estado, buscando a provisão permanente da moradia e a regularização fundiária de assentamentos precários.

f) Promover a gestão democrática com participação popular e transparência pública no controle social e nas decisões estratégicas das políticas urbanas e habitacionais.

g) Promover a integração entre as políticas urbanas, as políticas habitacionais e as políticas fundiárias no sentido de garantir a implantação da moradia em terras urbanizadas.

Entre agosto de 2007 e dezembro de 2008, ocorreu um intenso esforço da sociedade e do poder público para a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o que tem, dentre outros objetivos, o compromisso de promover a construção de cidades justas geridas democraticamente. A sua elaboração contou com elevada e efetiva participação popular, um esforço conjunto por parte de órgãos do governo, conselhos consultivos, entidades da

sociedade civil e movimentos sociais (BRASIL, 2010).

Esse processo coletivo envolveu um conjunto de reuniões e debates – com todos os segmentos da sociedade brasileira envolvidos com a questão habitacional – em diferentes fóruns e instâncias de participação em todas as regiões do país. Envolveu também o diálogo entre o Conselho das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e os Conselhos Curadores do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do Fundo de Desenvolvimento Social, e o fortalecimento dos instrumentos previstos na Lei nº 11.124/05, quais sejam: o SNHIS, o FNHIS e seu Conselho Gestor (BRASIL, 2010, p. 25).

Após todos estes avanços institucionais e legislativos visando a construção de cidades mais justas, em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas ações contemplam investimentos setoriais em infraestrutura energética, logística e urbana, além de fornecer um maior volume de recursos para a habitação social. Com a criação do eixo “urbanização de assentamentos precários”, o governo investiu recursos consideráveis visando a urbanização, a regularização fundiária e a integração de assentamentos problemáticos. O quadro 14 mostra a evolução dos gastos do governo federal nos anos compreendidos entre 2005 e 2010, para. Conforme é possível verificar, houve um expressivo crescimento nos investimentos durante o período.

Quadro 14 – Gastos Anuais com Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários (2005 – 2010)

Ano	R\$
2005	3.543.218,22
2006	2.909.880,50
2007	2.180.578,15
2008	2.613.776,17
2009	15.657.137,48
2010	14.473.173,31

Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Elaborado por Simone Costa.

O cenário parecia bastante propício a retomada dos investimentos

públicos visando controlar o crescimento desordenado da malha urbana. No entanto, no ano de 2009, o processo de construção de uma política voltada para a construção de cidades mais justas foi abruptamente interrompido com a implantação do PMCMV.

Este programa foi elaborado para estimular o crescimento econômico e do produto nacional. Assim, outra vez, o governo federal utilizou a política habitacional como um instrumento para a geração de emprego e renda. Esta ação promoveu um retrocesso na formulação de uma política habitacional mais justa e vem provocando uma (des) construção do direito à cidade, tendo em vista as elevadas injustiças e irregularidades do programa.

Assim, ao formular o PMCMV no intuito de proteger o mercado interno, o governo deixou de lado as orientações do Estatuto da Cidade, da PNH e do SNHIS; enfim, dos instrumentos e legislações urbanísticas cujo conteúdo estava voltado para a construção do direito à cidade.

Contrariamente, permitiu a construção de moradias em série, pelo setor privado, de forma descompromissada com as boas normas urbanísticas. A política habitacional, antes vista como um instrumento para a efetivação do bem-estar coletivo, foi cooptada para estabilizar a crise.

O governo federal, ao lançar o PMCMV, abandonou os princípios estabelecidos na PNH, no PlanHab e no SNHIS. O programa, para ser viabilizado, promoveu mudanças no SNHIS, especialmente, no FHNIS. Este mantido com recursos do OGU, praticamente deixou de apoiar a provisão pública de habitação de interesse social. Com isso, o SNHIS passou a atuar mais na

urbanização de assentamentos precários do que na construção de moradias populares.

Verifica-se, dessa maneira, que o SNHIS, expressão da política habitacional, instrumentalizado pelo PlanHab e pelo FNHIS assim como por planos e fundos locais de habitação, passou a ter, a partir de 2009, um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto a provisão habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do Programa MCMV (KRAUSE et. al., 2013a, p. 7).

De fato, o PMCMV suplantou os princípios que guiaram a formulação da PNH, do SNHIS e do PlanHab. Por outro lado, em 2011, na sua segunda fase, o programa foi inserido no Programa de Aceleração do Crescimento, preconizando que a política habitacional tenha passado a responder mais fortemente às estratégias de desenvolvimento econômico do país – aceleração do crescimento – “sendo a habitação o produto entregue desta política de desenvolvimento, e não necessariamente o contrário, como se poderia esperar” (KRAUSE et. al. 2013a, p. 8).

A seguir será feita uma avaliação de como o PMCMV obstaculou a formulação da política habitacional de interesse social que vinha sendo construída desde a CF/88, dificultado a efetividade do direito à cidade.

3.3 O Programa Minha Casa Minha Vida e a (des) construção do direito à cidade.

O objetivo deste sub-ítem não é analisar exaustivamente as normas e/ou a provisão habitacional do PMCMV, o qual tem sido amplamente estudado na literatura científica-acadêmica atual³⁰, mas mostrar o grau de injustiça presente no programa dado a sua desarticulação com os princípios norteadores elencados no Estatuto da Cidade, na PNH e no PlanHab, bem como a inserção dos conjuntos em áreas periféricas, o que permite a ocorrência de vários problemas sociais e urbanos que promovem uma (des) construção do direito à cidade.

Segundo a lei 12.424/2011, o PMCMV é gerido pelo Ministério das Cidades, sendo financiado e operacionalizado pela CEF. Objetiva criar estruturas de estímulo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. O programa, em sua primeira versão, na área urbana, divide os beneficiários em 3 faixas de renda mensal: até R\$ 1.600 (faixa 1), até R\$ 3.100 (2) e até R\$ 5 mil (3). Na área rural, as faixas de renda são anuais: até R\$ 15 mil (1), até R\$ 30 mil (2) e até R\$ 60 mil (3).

Em seu artigo 3º, Incisos de I a V, a lei 12.424/2011 define que os beneficiários contratados devem comprovar uma renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) segundo as faixas de renda definidas

³⁰ Para maiores informações acerca do PMCMV remeto o leitor aos trabalhos relacionados na bibliografia desta tese, quais sejam: FERREIRA (2012a), ROYER (2009) e IPEA (2013), SILVA (2014), ROLNIK (2014), FERREIRA (2015) bem como às leis que instituíram o Programa: Medida Provisória 459/2009; Medida Provisória 514/2010; Lei 11.977/2009; LEI 12.424/2011; Decreto 7.499/2011; bem como as cartilhas oficiais disponíveis no site eletrônico do Ministério das Cidades.

pelo Poder Executivo Federal para cada uma das modalidades de operações, priorizando o atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, bem como devem privilegiar o atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e as famílias que possuam pessoas com deficiências físicas, já que estas possuem dificuldade de obter sua moradia digna e bem localizada dado o elevado preço dos aluguéis e do crédito bancário. Mas, o município também pode estabelecer suas próprias regras para seleção dos beneficiários.

Logo, a seleção das famílias é realizada segundo critérios federais e critérios municipais. A CEF não tem participação nenhuma no estabelecimento dos critérios para esta seleção. Atualmente, o programa se encontra na sua terceira versão e ampliou os subsídios para famílias com renda de até R\$ 2.350. Com esta nova faixa, a chamada Faixa 1,5 terá subsídio de até R\$ 45 mil de acordo com a localidade e a renda. A proposta do programa visa promover os avanços sociais e financeiros em relação às etapas anteriores do programa.

De acordo com o 1º. Balanço do PAC 2015, no âmbito do PMCMV, já havia sido contratado 3,96 milhões de moradias em 96% dos municípios brasileiros, e entregues 2,3 milhões de unidades habitacionais (UHs) beneficiando cerca de oito milhões de pessoas.

Contudo, é importante ressaltar que, no mês de dezembro de 2015, o Congresso Nacional aprovou a Lei orçamentária anual para 2016 e promoveu uma redução de despesas de praticamente todos os órgãos públicos, com cortes nos programas sociais, inclusive do PMCMV. O Minha Casa, Minha Vida terá um corte

de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões. Apenas, o Bolsa-Família terá acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação a 2015. No entanto, conforme já foi visto, os programas de transferências de renda são necessários, mas não suficientes para atuar na questão da habitação popular. Com esse corte dos subsídios, a faixa 1 será a mais afetada, já que concentra os maiores subsídios do programa com juros de 5% (SENADO FEDERAL, 2015, *online*).

O Gerente da CEF – agência de Itajubá-MG, Sr. Eduardo Arruda, em entrevista dada aos vereadores na Câmara Municipal, na sexta reunião ordinária, realizada no dia 17 de fevereiro de 2014, explicou como funciona o PMCMV voltado para a população de baixa renda. Segundo ele, uma família com renda de R\$ 1.600,00 paga de prestação máxima de R\$ 80,00. A prestação mínima, para a faixa 1, não pode ser menor de R\$ 25,00, ou seja, esta família deve ter uma renda de R\$ 500,00 para obter sua moradia (ver quadro 15)

Quadro 15 – Renda, prestação e custo da moradia do PMCMV faixa 1 - Urbana

<i>Faixas de renda mensais (R\$)</i>	<i>Prestação máxima (R\$)</i>	<i>Custo da moradia (R\$) em 10 anos.</i>
1.600,00	80,00	9.600,00
500,00	25,00	3.000,00

Fonte: Elaborado por Simone Costa (2014).

Como as prestações devem ser pagas por 10 anos, para uma família que ganha R\$ 500,00, a unidade habitacional custará R\$ 3.000,00. Já as famílias com renda até R\$ 1.600,00, deverão pagar no total pelo imóvel cerca de R\$ 9.600,00. Isto significa um custo quase que subsidiado, por isso não se aceita o

FGTS para quitar o imóvel (ver quadro 15)³¹.

O baixo custo dos empreendimentos aliado ao monitoramento adequado do poder público quanto aos imóveis entregues, é um fator que deixa em segundo plano aspectos de qualidade arquitetônica e dos impactos urbanos positivos. Com efeito, produzir moradias de baixo custo com boa qualidade arquitetônica constitui-se num dos desafios mais difíceis para a boa arquitetura e o bom urbanismo (FERREIRA, 2012a).

No âmbito do programa, adquirir a casa própria, por parte das classes de menor renda, torna-se um desafio na medida em que muitas delas não estão acostumadas a vida em condomínio. Por este motivo, geralmente demoram a se adaptar à nova condição de proprietárias. Para facilitar o processo, foi criado o trabalho técnico social nas comunidades que é realizado por assistentes sociais. Assim, estes profissionais procuram mobilizar e organizar as famílias para prepara-las à sua nova residência. Como exemplo deste trabalho, podemos citar o residencial Mangueira I, localizado no Rio de Janeiro.

Segundo pesquisa recente feita pela London School of Economics (LSE), as novas moradias do PMCMV produzem injustiça social, pois impactam negativamente os meios de subsistência dos beneficiários. O estudo investigou como “as novas moradias impactam os meios de subsistência dos beneficiários, e descobriu que nem sempre o programa é sinônimo de progresso e estabilidade econômica, como prega a narrativa oficial” (GUIMARÃES, 2015, *online*).

³¹ Os esclarecimentos foram dados no debate com os vereadores itajubenses O debate na íngrega encontra-se disponível no site: <https://www.youtube.com/watch?v=DXVACmy6ldU>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

Ao entrevistar moradores de cinco comunidades do Rio, todas na mira de remoções ou já reassentadas em condomínios do MCMV, a socióloga Melissa Fernández Arrigoitia, da London School of Economics (LSE), encontrou pessoas em novas dificuldades financeiras – seja pelas contas adicionais a pagar, pela distância do antigo trabalho ou pelas novas despesas com transporte (GUIMARÃES, 2015, *online*).

No residencial Mangueira I (ver figura 23), por exemplo, as assistentes sociais orientam os moradores a formular o regimento interno do condomínio e a lidar com os novos custos que os mesmos passam a ter ao adquirirem o imóvel. Para quem é assalariado, ou mesmo vive no mercado informal de trabalho, as despesas com água, luz e o próprio condomínio onera o beneficiário do programa, comprometendo os já escassos recursos financeiros.

Figura 23 – Residencial Mangueira I (Rio de Janeiro)



Fonte: TV PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)³².

³² Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TukxckGFo2w>. Acesso em 07 de outubro de 2015.

O Trabalho Técnico Social tem início logo após a assinatura do Termo de Compromisso ou Contrato e se estende por um período de seis a doze meses após a conclusão das obras. Os recursos são monitorados e liberados pela CEF conforme o andamento do trabalho social.

Existem alguns problemas que são bastantes comuns no interior dos empreendimentos, tais como a violência e o uso de drogas. O que se verifica é um completo abandono do PMCMV para com questões relevantes ao bem-estar comum. Mas, a questão financeira é um problema que mais preocupa os moradores dos novos empreendimentos populares produzidos pelo PMCMV.

Segundo a pesquisa da LSE, foram realizadas entrevistas com moradores de cinco comunidades do Rio, no período de agosto de 2013 a fevereiro de 2014. Algumas destas comunidades correm o risco de serem removidas, outras já foram reassentados em condomínios do PMCMV. A pesquisa registrou a existência de pessoas com grandes dificuldades financeiras – seja pelas contas adicionais a pagar, seja pela distância que estavam do antigo trabalho ou pelas novas despesas com transporte (GUIMARÃES, 2015, *online*).

O resultado da pesquisa da LSE, ressalta Guimarães (2015, *online*), apontou que muitos beneficiários estavam perdendo seus empregos ou mudando de trabalho em virtude da má acessibilidade da moradia: "a maioria passou a trabalhar em casa, com pequenas vendas, produtos de limpeza, beleza, reparos de computadores. E a renda dessas pessoas encolheu, pois cresceram as despesas com contas, taxas e itens de consumo"

Além do problema financeiro, ficou também constatado que muitos moradores estavam com sintomas de depressão, que se associavam aos sentimentos de isolamento decorrente das mudanças. O programa implementou um projeto social que não é capaz de promover a ajuda psicológica e de saúde mental, aos beneficiários, provocado pelas remoções. Estas, em muitos casos, acabam perpetuando o estado de pobreza e marginalização.

Na faixa 1 do programa, a Secretaria Municipal de Habitação é a responsável pela seleção da percentagem de apartamentos destinados às famílias, inclusive daquelas que possuem portadores de deficiências. A unidade habitacional, neste caso, deve ser toda adaptada. O sorteio é feito publicamente com a presença do poder executivo e da CEF. Uma vez sorteado, entrega-se a chave e as famílias beneficiadas são intimadas a vistoriar a casa para detectar alguma eventualidade antes de assinar o contrato com a CEF. Entretanto, para quem precisa do imóvel, dificilmente o morador dirá que não está de acordo com o a habitação construída.

O fato é que os empreendimentos, apesar de utilizar recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FDS), empregado para financiar as construções de moradias por entidades sem fins lucrativos, são produzidos de acordo com a lógica capitalista de produção e não levam em consideração a questão do direito à moradia adequada e à cidade. O objetivo principal é o retorno lucrativo do investimento realizado.

A integração entre provisão habitacional e desenvolvimento econômico não é um processo recente, pois tanto o BNH quanto, o PMCMV foram utilizados

para estimular o setor de construção civil e a geração de empregos em detrimento do bem-estar coletivo. Nos dois casos, o crédito habitacional constitui-se num instrumento utilizado estimular “a acumulação de capital e redistribuição de riqueza e renda aos grupos de maior poder aquisitivo” (ROYER, 2009, p. 22).

Krause et al. (2013a, p. 7) é da mesma opinião que Royer (2009) no que diz respeito ao uso da política de habitação como um mecanismo voltado para dinamizar o mercado imobiliário, oferecendo poucos impactos sociais sobre a promoção da justiça urbana e a construção de cidades democráticas.

No caso do PMCMV, a situação se agrava, pois, para que a construção massiva de moradias fosse efetivada, o programa precisou utilizar os recursos antes destinados à provisão habitacional de interesse social no Brasil e que deveria beneficiar diretamente a faixa 1. Além disso, os recursos são utilizados sem levar em consideração as normas que delineiam o FNHIS, colocando em segundo plano, como orientador da política habitacional para as famílias de mais baixa renda, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (KRAUSE et al., 2013a).

Deveras que as elevadas injeções de recursos na produção habitacional brasileira sem observar as diretrizes do Estatuto da Cidade e da Política Nacional de Habitação, bem como do PlanHab tem resultado numa (des) construção do direito à cidade. Ou seja, o divórcio entre o PMCMV e os instrumentos normativos e urbanísticos contribuiu para fazer do programa uma forma de financiamento habitacional injusta.

A supremacia do mercado com relação ao planejamento de cidades mais justas, a pressão por resultados e a falta de estrutura dos municípios para

organizar administrativamente e geograficamente o programa, dada a falta de recursos financeiros e pessoal capacitado, profissionais da área do urbanismo, por exemplo, tem repercutido na reprodução de um modelo de cidade menos igualitária.

Na prática, o modelo adotado pelo PMCMV nas cidades brasileiras, vem impactando negativamente tanto o espaço construído, em virtude da edificação de conjuntos habitacionais periféricos, quanto apontado para uma transformação nos estilos de vida, nem sempre para melhor. Além dos novos gastos que os beneficiários precisam custear, ainda são impactados com novos produtos promovidos pelo setor industrial.

Beneficiários do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) poderão financiar móveis, eletrodomésticos e eletroeletrônicos a partir do Programa Minha Casa Melhor, anunciado nesta quarta-feira (12) pelo governo federal. São R\$ 18,7 bilhões, vindos do Tesouro Nacional, para que as pessoas possam adquirir esse tipo de bens por meio de um cartão de crédito com limite definido para a compra. O novo programa possibilita a compra de produtos com financiamento facilitado, em até 48 meses para pagar e taxas de juros em 5% ao ano. Entre os itens dentro da linha de eletrodomésticos estão: geladeira, fogão de até cinco bocas, TV digital e máquina de lavar roupas. No caso dos móveis, os beneficiários terão acesso a guarda roupas, cama de casal e cama de solteiro (com ou sem colchões), mesa com cadeiras e sofá. Também será possível adquirir computadores com o financiamento (PORTAL BRASIL, 2013, *online*)

Algumas das ações realizadas pelo programa são individualísticas e baseados na propriedade. Ou seja, não contribuem para desafiar a hegemonia do mercado imobiliário e fundiário, no objetivo de fazer a moradia cumprir a sua função social. Contrariamente, tende a fortalecer e ampliar a acumulação urbana.

Segundo as informações apresentadas no Portal Brasil, para obter o financiamento dos produtos dentro dos moldes apresentados pelo governo, o beneficiário deve estar em dia com o financiamento habitacional. As famílias que

desejarem adquirir os bens terão à sua disposição um cartão, disponibilizado por meio do agente financeiro do banco credor da casa própria, podendo ser o Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal. Para ter acesso aos bens, o beneficiário deve entrar em contato com o banco e solicitar seu cartão Minha Casa Melhor (ver figura 24).

Figura 24 – Cartão Minha Casa Melhor



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2015, *online*).

O limite de crédito será de R\$ 5 mil ao ano e o beneficiário poderá se programar para comprar no período de 12 meses, tempo em que o benefício estará disponível. O governo estima que cerca de 3,750 milhões de famílias do PMCMV poderão ser contempladas com o referido programa. Certamente que as propagandas de consumo relacionam o direito à moradia digna e à cidade à compra de mercadorias.

Com isso, o programa vem estimulando o empoderamento do setor privado quando estabelece a relação entre a habitação e o processo geral de produção de bens materiais. O direito à moradia e à cidade são fortemente negligenciados. O bem-estar coletivo, conforme perseguido pelos objetivos do Estatuto da Cidade, vem sendo substituído pelo acesso à terra (des) urbanizada e

por objetos de consumos, onde o valor de troca da cidade se sobrepõe ao valor de uso.

O quadro 16 mostra alguns dos produtos que podem ser adquiridos com o cartão minha casa melhor, sendo eles: guarda roupa, cama de casal, cama de solteiro, mesa, sofá, refrigerador, fogão, lavadora de roupas, inclusive notebook, Tv digital e computador.

Quadro 16 – Preço máximo dos produtos do Programa Minha Casa Melhor

<i>Produtos</i>	<i>Preços (R\$)</i>
<i>Guarda roupa</i>	380,00
<i>Cama de casal</i>	370,00
<i>Cama de solteiro</i>	320,00
<i>Refrigerador</i>	1.090,00
<i>Lavadora de roupas</i>	850,00
<i>Mesa</i>	300,00
<i>Sofá</i>	375,00
<i>Tv digital</i>	1.400,00
<i>Notebook</i>	1.150,00
<i>Computador</i>	1.150,00

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2015, *online*).

O PMCMV é, portanto, um programa de financiamento habitacional injusto e não garante as três dimensões da moradia digna: segurança, conforto e acessibilidade. Para Cardoso (2011a), é segura a moradia que possui estabilidade na sua construção, ou seja, que esteja protegida de riscos de desabamento, incêndio, dentre outros. Quanto a salubridade, a moradia deve estar protegida da proliferação de doenças e estar localizada fora de áreas de risco. Mas não apenas isso, é preciso também que haja segurança da posse. O cidadão deve ter o título do terreno. Este, por sua vez, deve estar adequado à leis municipais (possuir regularidade urbanística); estar seguro contra a violência do Estado e do crime organizado (tráfico de drogas e milícias).

Além disso, Cardoso (2011a), ainda ressalta que a moradia adequada deve ser ter dimensões segundo o tamanho da família, bem como boas condições térmicas e acústicas; iluminação e ventilação naturais; ausência de problemas construtivos (vazamentos e áreas de inundação). A privacidade e a flexibilidade (capacidade de adaptação às mudanças nas necessidades das famílias) também são necessárias. Outro fator relevante apontado pelo autor é a diversidade tipológica e estética.

A construção de uma política habitacional justa inclui, neste sentido, as questões de acessibilidade e não pode ser planejada de forma isolada da política urbana. A moradia deve manter uma relação direta com o seu entorno (loteamento, conjunto, comunidade, bairro) e com a cidade (localização em áreas centrais e meios de transporte adequados para ter acesso às áreas centrais)” (CARDOSO, 2011a).

É justa a política que proporciona aos cidadãos, não apenas o “teto”, mas, o acesso as oportunidades que a cidade oferece, através da oferta da segurança pública e das boas condições de transportes.

Dar moradia não significa apenas dar teto, mas sim dar “cidade”, com tudo que isso implica: mobilidade, acesso ao comércio, aos empregos, a equipamentos e serviços, espaços públicos de qualidade (...). Como é quase impossível, e extremamente custoso, garantir essa equação urbana em bairros distantes e desprovidos de tudo, onde geralmente se localizam os conjuntos para os mais pobres, há na prática somente uma solução: enfrentar o que Ermínia Maricato chamou precisamente de “nó da terra”, dando acesso aos mais pobres à terra urbanizada na cidade. Ou seja, resolver “de verdade” o problema da habitação significaria tornar nossas cidades democráticas, alterando radicalmente sua lógica de produzir segregação, desigualdade e intolerância (FERREIRA, 2015, p.1).

De fato, o PMCMV, se desenvolveu de forma divorciada de uma política fundiária eficiente. Logo, ocorreu um impacto negativo na localização e na inserção dos conjuntos nas cidades. O capital imobiliário pode, então, adquirir os terrenos mais baratos e mais distantes dos centros para produzir a habitação social.

A escolha dos terrenos pelas empresas segue uma equação complicada, determinada por algumas variáveis fundamentais: o custo do metro quadrado (embutidos os fatores mencionados anteriormente) e as exigências estabelecidas na legislação do programa quanto ao acesso a redes de infraestrutura, equipamentos e serviços. Devem ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno, mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação de uma operação, ou demandarem custos adicionais com a expansão de redes de infraestrutura básica. Em entrevista com representantes do setor construtivo, afirmou-se que o valor pago por metro quadrado em regiões metropolitanas pode variar entre R\$ 50 e R\$ 200 reais, sendo inviável a realização de empreendimentos para a Faixa 1 em terrenos que extrapolem esses limites. Afirmou-se ainda que os terrenos que têm sido destinados para a Faixa 1 em regiões metropolitanas são aqueles que sequer participariam do mercado de terra, caracterizando-se como glebas que, sem a existência de subsídio público para a produção de moradias populares, simplesmente não entrariam no circuito de produção imobiliária (ROLNIK, 2014, p. 12, 13).

Silva (2014), em estudo realizado sobre a acessibilidade dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, que compreende as pessoas que recebem de 0 a 3 salários mínimos, no âmbito da Região Metropolitana de Natal – RMNatal - entre os anos de 2009 e 2012, comprovou que as construtoras produziram os empreendimentos em áreas distantes das centralidades. Alguns terrenos, localizados em áreas rurais dos municípios, foram subsidiados pelas prefeituras e carecem da implantação de toda uma rede de infraestrutura urbana, e portanto, estão desconectados do tecido da cidade (SILVA, 2014).

Em julho de 2013, realizei visitas aos empreendimentos construídos em Ceará Mirim, no intuito de avaliar como o programa estava contribuindo para melhorar as condições de vida e de moradia da população beneficiada. O resultado obtido condiz com a pesquisa realizada por Silva (2014).

Em entrevista informal com os moradores, registro fotográfico e visita aos empreendimentos, verifiquei a presença de elementos que violam o direito à cidade, dentre as quais se destacam a falta de segurança, transporte público, creches e postos de saúde. Por falta de segurança e mobilidade, a população residente não consegue realizar suas atividades cotidianas diárias tais como: ir à escola, ao trabalho e/ou aos supermercados. Alguns moradores afirmaram, ainda, não ter condições financeiras para pagar ao transporte privado existente, ou seja, aos “motos taxis” (ver figura 25).

Figura 25 – Transporte privado (Motos Taxi) – Ceará Mirim (RN)



Fonte: Simone Costa (2013).

Certamente que a construção dos empreendimentos em espaços periféricos promove a injustiça urbana porque cria condições inadequadas de transporte público e mobilidade. Entendendo que a mobilidade urbana se apoia em quatro pilares: (i) integração do planejamento do transporte com o planejamento do uso do solo; (ii) melhoria do transporte público de passageiros; (iii) estímulo ao transporte não motorizado; e (iv) uso racional do automóvel.

As análises da distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV, nas regiões metropolitanas de São Paulo, apontaram para a injustiça espacial. Enquanto os conjuntos habitacionais da população que auferem até 3 salários mínimos (faixa 1) estão localizados em áreas periféricas, os conjuntos produzidos para a faixa 3 estão mais próximos às áreas urbanas consolidadas e com maior qualidade urbanística (ROLNIK, 2014).

A Inserção dos empreendimentos do MCMV em frentes de expansão se assemelha ao padrão de produção de HIS em São Paulo entre os anos 1970 e 1980, quando imensos aglomerados de conjuntos habitacionais da COHAB – o mais emblemático deles é Cidade Tiradentes – foram construídos fora da malha urbana, em áreas sem infraestrutura adequada, sem espaços comerciais ou equipamentos públicos, precariamente conectados ao tecido urbano e com condições inadequadas de transporte público e mobilidade. A intensa produção de moradia sem cidade naquele período acabou por gerar ampla segregação e uma série de problemas sociais que trouxeram ônus significativos para o poder público ao longo das décadas seguintes, fenômeno que está se repetindo em parte da produção do programa (ROLNIK, 2014, p. 20).

Certamente que a falta de mobilidade implica numa forte violação do direito à cidade, pois a distância dos centros eleva as necessidades de deslocamentos diários e, conseqüentemente, tem um forte impacto dos custos com transporte no orçamento familiar.

O fato é que, a falta de acessibilidade e de mobilidade nos empreendimentos da habitação popular do PMCMV não é um problema isolado, mas está presente em todas as regiões brasileiras. Em São Paulo, a população que reside no Residencial Sírius (ver figura 26) tem a seu dispor apenas duas linhas de ônibus existentes nas imediações, exigindo assim a realização de percursos a pé razoavelmente longos (ROLNIK, 2014).

Figura 26 - Conjunto Residencial Sírius (São Paulo)



Fonte: BASSAN (2012).

Nos casos aqui apresentados, tais empreendimentos “foram implantados em áreas onde o tecido urbano é descontínuo e pouco permeável, com a presença de grandes vazios e muitas quadras com perímetro demasiadamente extensor” (ROLNIK, 2014, p. 54).

No Norte do país, pode-se citar o caso do conjunto Residencial Salvação, localizado na periferia da cidade de Santarém no Pará (ver figura 27).

Viver no isolamento promove insegurança urbana e social. A partir do momento que as construtoras decidem produzir os empreendimentos em áreas desprovidas de acessibilidade e mobilidade urbana, pior será a qualidade da moradia, o que implica num entrave ao desenvolvimento urbano.

Figura 27 - Conjunto Residencial Salvação (Santarém-PA)



Fonte: RIBEIRO (2013).

O problema da localização periférica dos empreendimentos é agravado em virtude da inexistência de postos policiais. A falta dos serviços de segurança pública, facilita a ação violenta de alguns indivíduos. No Rio de Janeiro, as famílias tem sido constantemente vítimas da insegurança, dada a ação da milícia. Para Zaluar e Conceição (2007), o termo “milícia” encobre uma multiplicidade de situações onde alguns moradores encarregados pelos vizinhos, ou não, se propõem a realizar a segurança de uma comunidade específica. No entanto, em muitos casos, a prática envolve a cobrança de atividades prestadas por traficantes, com ou sem a anuência da população residente e que, para preservar a própria vida, acabam por se submeterem ao poder da milícia local.

Para mostrar a realidade do problema, em setembro de 2015, a polícia civil fez uma grande operação no conjunto habitacional Haroldo de Andrade do programa Minha Casa Minha Vida, em Barros Filho, localizado no subúrbio da cidade do Rio de Janeiro (ver figura 28). a operação realizada foi um desdobramento do inquérito que apura a expulsão de proprietários dos imóveis do condomínio (MELO, 2015).

Figura 28 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - Rio de Janeiro (RJ)



Fonte: TV GLOBO (2015a, *online*).

A ação dos Traficantes de drogas consistia na expulsão das famílias dos apartamentos para cederem aos integrantes do tráfico. Após a ação policial, seis famílias foram encontradas nos imóveis e deverão responder por invasão de propriedade e, caso seja comprovada o envolvimento das mesmas com o tráfico, podem ser indiciadas por associação para o tráfico de drogas”, explicou o delegado Rui Barbosa, titular da 39ª DP (Pavuna).

Segundo o delegado Wellington Vieira, titular da 40ª DP, os moradores eram obrigados a pagar um valor mensal para morarem no condomínio. “Os sorteados pelo programa eram ameaçados e tinham um prazo para

deixarem os apartamentos. Foram apreendidas cerca de cinco mil cópias de contratos para moradores. Era cobrado um aluguel de R\$ 350, além de R\$25 que eles chamavam de taxa de limpeza. Quinze pessoas envolvidas no crime já foram identificadas”, disse o delegado. Os imóveis foram interditados e as investigações prosseguem nas duas delegacias. Durante ação, os agentes também apreenderam cocaína, crack, maconha, cheirinho da loló e munição (MELO, 2015).

Os problemas da insegurança pública nos condomínios do PMCMV não são recentes (ver figura 29). Segundo informações obtidas no sítio do JUSBRASIL³³, desde 2011 que os beneficiários do programa convivem com o medo e a insegurança nas áreas mais afastadas dos centros da cidade, tornando-se necessária a intervenção da polícia nos empreendimentos.

**Figura 29 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01)
Campo Grande (RJ)**



Fonte: MARQUES (2011, *online*).

No dia 18 de maio de 2011, o juiz federal Valner de Almeida Pinto concedeu à Caixa Econômica Federal e ao Município do Rio de Janeiro a

³³ Disponível em: <<http://jurisway.jusbrasil.com.br/noticias/2698255/liminar-concede-reintegracao-de-posse-de-conjuntos-invadidos-por-milicia-na-zona-oeste>>. Acesso em: 17 set 2015.

reintegração de posse dos conjuntos habitacionais Treviso, Terni e Ferrara, localizados na Estrada dos Caboclos, entre os bairros de Campo Grande e Cosmos, que foram invadidos por grupos ligados à milícia que age na Zona Oeste do Rio de Janeiro (ver figura 29).

Percebe-se que a inserção urbana periférica dos empreendimentos faz com que os moradores dos conjuntos se tornem extremamente vulneráveis à violência urbana. Na verdade, conceder a moradia e não proteger a vida humana é um esforço inútil de qualquer política habitacional.

Se não houver segurança para todos, garantia de vida, de integridade física, direito de ir e vir, direito de viver, acabaremos em uma sociedade de guerra de todos contra todos, do olho por olho, dente por dente uma sociedade do ódio e da intolerância, da violência desenfreada, como já há em alguns lugares do mundo e inevitavelmente vai acabar chegando aqui também (SADER, 2015, *online*).

Os condomínios somam 810 casas, construídas pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Posteriormente, eles passaram a integrar o PMCMV e deveriam ser destinadas a famílias que ficaram desabrigadas em razão das fortes chuvas que atingiram a cidade em abril de 2010.

O que se pode verificar com os dados apresentados neste capítulo é que o PMCMV precisa passar por uma reformulação. Os problemas são diversos e complexos. Incidem sobre questões psicológicas, sociológicas, econômicas, urbanísticas, de segurança pública. Enfim, apresenta uma série de elementos que promovem uma (des) construção do direito à moradia digna e à cidade.

Em virtude das elevadas injustiças presentes no PMCMV, o judiciário torna-se um poder ativo na defesa dos direitos e proteção das minorias sociais. Constata-se um aumento das atividades do poder judiciário e uma primazia desse

poder nas decisões políticas implementadas pelo Estado. Sendo assim, as Cortes brasileiras têm sido cada vez mais demandadas a resolver litígios que envolvem questões relacionadas a políticas públicas, principalmente, na área de saúde, educação, habitação, meio ambiente, dentre outras (BARBOSA E KOZICKI, 2012).

Sendo assim, o próximo capítulo trata da Ação Civil Pública (ACP) e de sua relevância enquanto instrumento de avaliação do PMCMV. Analisar o conteúdo de ações que tramitam nas Cortes brasileiras, é relevante para o entendimento do grau de injustiça presente na formulação e execução da política, bem como para a compreensão de um conjunto de indicadores que explicam a produção de um espaço urbano injusto. Por outro lado, na prática, estas ações representam um instrumento de defesa do direito à cidade aos beneficiários do programa.

4. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO DIREITO À CIDADE AOS BENEFICIÁRIOS DO PMCMV.

Conforme explicado por Lefebvre e Harvey, o espaço urbano é socialmente produzido (pelos proprietários dos meios de produção, pelos proprietários fundiários, pelos promotores imobiliários, pelo Estado e pelos grupos socialmente excluídos). Desta forma, é marcado pelos conflitos de interesses entre estes grupos. Lojkine, por sua vez, mostra que a política pública desenvolvida pelo Estado pode acirrar os conflitos e as injustiças dada a forma com que as mesmas são elaboradas.

Com efeito, existem diversas razões pelas quais a injustiça urbana precisa ser investigada, compreendida, explicada e monitorada, principalmente quando se trata do uso de recursos públicos para financiar a provisão habitacional da população de baixa renda, já que uma das principais funções estatais é promover a justa distribuição dos recursos entre os grupos sociais.

Conforme visto nos capítulos anteriores, historicamente, desde o período das intervenções higienistas até a atuação do BNH, não se verifica a formulação de políticas habitacionais voltadas para a defesa do direito à cidade, ou seja, ao “usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (ONU, 2004). Atualmente, no contexto do PMCMV também constamos diversos autores retratando o problema da periferização, da falta de acessibilidade e mobilidade dos conjuntos habitacionais produzidos para a faixa 1. Como exemplo de autores que tratam da

questão da periferização dos empreendimentos do PMCMV, pode-se citar FERREIRA (2012a), ROLNIK (2014) e SILVA (2014).

Por conseguinte, a fim de contribuir com os estudos já efetuados sobre a provisão habitacional no âmbito do PMCMV, neste capítulo se faz uma avaliação do programa por meio da leitura das algumas ACPs. De acordo com a lei 7.347, de 24 de julho de 1985, a ACP é o instrumento processual adequado para defesa contra danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como à ordem urbanística, dentre outros direitos difusos ou coletivos.

Para o ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal (STF), a atribuição de investigar possíveis irregularidades do PMCMV, ainda que cometidas por autoridades estaduais ou municipais, é do MPF porque se trata de programa habitacional federal, custeado por verbas federais e no qual os entes federados estaduais e municipais atuam como meros executores. Por esta razão, é indiscutível o interesse da União em reparar os danos causados aos beneficiários do programa (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, *online*).

Segundo Easton apud Souza (2003), as políticas públicas são um sistema que recebem inputs de diversos atores: dos partidos, grupos de interesses, sociedades, dentre outros, os quais tem a capacidade de influenciar as políticas. Estes atores desempenham papel fundamental na arena política e são capazes de influenciar a opinião pública sobre os problemas de natureza coletiva (moradia, segurança, educação e saúde). São exemplos de atores: políticos, burocratas, magistrados (governamentais), sindicatos, partidos políticos,

colegiados, ONG's, movimentos sociais (não governamentais). Após a Constituição de 1988, surgiu o Ministério Público como um novo ator no cenário brasileiro.

Dentre tais instituições, a que mais sofreu modificações significativas pela Constituinte de 1987/88 foi o Ministério Público. Isto porque, anteriormente ligado ao Executivo, a instituição adquiriu autonomia funcional, passando a ser independente de todos os Poderes do Estado e a deter atribuições bastante reforçadas de representante da sociedade. Sem dúvida, essa mudança de status fez com que o Ministério Público fosse capaz de atuar como um relevante ator político (CARVALHO e LEITÃO, 2010, p. 400).

De fato, após a CF/88, o Ministério Público deixou de atuar como apêndice do poder executivo, passando a agir como um órgão independente. Foram garantidos ao Ministério Público as funções de fiscalizar o cumprimento das leis, os políticos e suas políticas públicas. Tornou-se um representante da sociedade que através da ACP tem o poder de fiscalizar o correto cumprimento da lei (CARVALHO e LEITÃO, 2010).

O art. 127 da Constituição define o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). Assim, o MPF, ao defender os interesses dos beneficiários do PMCMV, atua para que os agentes responsáveis pelas injustiças cometidas reparem os danos causados por ação ou omissão aos beneficiários do programa. A instituição deve zelar pelo cumprimento da lei e é sempre encarregada da defesa dos direitos sociais e da defesa dos direitos individuais quando indisponíveis.

A importância do Ministério Público e de seus instrumentos jurídicos se justifica na medida em que vivemos um longo período ditatorial, conforme visto nos capítulos anteriores que provocou uma hipossuficiência da sociedade brasileira no que diz respeito a organização e mobilização social visando a conquista de direitos, ou seja, ela seria pouco organizada e incapaz de defender seus direitos e interesses (CARVALHO e LEITÃO, 2010).

Neste trabalho, destaca-se a ACP como instrumento, no campo jurídico, que pode contribuir para reparar as injustiças que vem surgindo como fruto do modelo de provisão habitacional adotado pelo PMCMV. O que se propõe aqui é apresentar a ACP como um instrumento de defesa do direito à cidade aos beneficiários do PMCMV e mostrar sua importância como um mecanismo de avaliação que conduza, se necessário, a um redirecionamento das políticas habitacionais e urbanas, além da distribuição de benefícios urbanos e sociais. Isto se torna relevante já que o PMCMV não vem obedecendo aos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, como por exemplo, o princípio da função social da propriedade.

Sendo assim, tem sido crescente a intervenção do Poder Judiciário para reestabelecer os direitos lesados dos beneficiários do PMCMV. Esta intervenção tem sido denominada de Judicialização da política. Na verdade, a aproximação entre o direito e a política é um fenômeno que vem sendo experimentado por diversas sociedades democráticas.

Um dos fenômenos contemporâneos que mais atraem a atenção dos cientistas políticos é a cada vez maior aproximação entre o direito e a política, esferas tradicionalmente distintas na teoria democrática. A esse movimento tem-se dado o nome de judicialização da política. O processo verifica-se em âmbito mundial e tem sido encarado como uma

consequência inevitável das transformações experimentadas pelas sociedades democráticas no século passado (MELLO, 2009, p. 8).

Mello (2009) concordando Carvalho e Leitão (2010), destaca que a judicialização da política vem se desenvolvendo no cenário brasileiro em virtude das normas democratizantes da Constituição de 1988, a qual contempla amplos direitos de cidadania, tendo o interesse público precedência sobre o privado. Além disso, alargaram-se os canais de acesso à Justiça e o controle constitucional. Neste contexto, o Ministério Público se destaca com um órgão do poder judiciário que deixa de representar o Estado para representar os interesses sociais. “O MP, agora investido da função de —defensor da cidadania, conquistou na CF/88 um espaço privilegiado para atuar como —representante funcional da sociedade” (VIANNA apud MELLO, 2009, p. 8).

No campo acadêmico tem sido apontado que, com a nova configuração do *Parquet*, a atuação de seus membros, além de merecer presença constante na mídia, vem contribuindo significativamente para a —judicialização da política com a promoção de ações judiciais em nome da sociedade, repercutindo inclusive no direcionamento das políticas públicas e na distribuição de benefícios sociais (...), indubitavelmente, as funções do MP foram amplamente reforçadas pelos constituintes de 1986/88. Entre as competências privativas da instituição, por exemplo, inseriu-se o inquérito civil público, um procedimento administrativo e inquisitivo que visa à apuração dos fatos e que precede a Ação Civil Pública (ARANTES apud MELLO, 2009, p. 8, 9).

Para Castro (1997), a judicialização da política é um fenômeno observado em diversas sociedades contemporâneas e apresenta dois componentes:

(1) um novo ‘ativismo judicial’, isto é, uma nova disposição de tribunais judiciais no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais (muitas dessas questões ficavam reservadas ao tratamento dado pelo Legislativo ou pelo Executivo); e (2) o interesse de políticos e autoridades administrativas em adotar (a) procedimentos semelhantes aos processos judiciais e (b) parâmetros jurisprudenciais em suas deliberações (muitas vezes, o

judiciário é politicamente provocado a fornecer esses parâmetros) (CASTRO, 1997, p.148).

Segundo Castro (1987), alguns políticos e estudiosos são reticentes quanto ao processo de judiscialização da política porque acreditam que este substitui o julgamento político dos representantes eleitos pelo povo por julgamentos de agentes não eleitos. Contudo, em se tratando de direitos sociais, a trajetória da política habitacional brasileira revela que os representantes eleitos por voto popular não têm respeitado a produção da habitação popular segundo as necessidades da sociedade civil, mas usado a política habitacional como instrumento para empoderar o setor privado e/ou obter votos e prestígio eleitoral. A falta de maturidade dos movimentos sociais e urbanos não tem sido capazes de limitar estas ações. Portanto, defendo que o MPF atue como um fiscalizador da provisão habitacional na atualidade.

Portanto, é analisado no próximo item, como os interesses da coletividade, em virtude das irregularidades e injustiças presentes no modelo de provisão habitacional do PMCMV, estão sendo objeto de conflito nos Tribunais brasileiros dada a ação ativa do MPF.

O MPF, por meio das ACPs, tem atuado em defesa dos beneficiários do PMCMV buscando limitar a desigual distribuição da habitação popular, historicamente produzida pela provisão habitacional realizada na esfera do poder executivo federal desde os anos de 1940. Por outro lado, procura fazer com que o setor privado tenha compromisso com a produção da moradia digna e com bem-estar urbanístico.

4.1 A aproximação entre o direito à moradia digna e a política: a judicialização do PMCMV.

O objetivo deste item é apresentar algumas ACPs que estão tramitando nas Cortes Judiciais a fim de que os beneficiários do PMCMV possam ter seu direito à moradia digna e à cidade restituídos. Além disso, revela o ativismo, ou seja, o lado politizado da justiça, contrapartida da judicialização da política. O aumento do poder judiciário na provisão habitacional, portanto, é consequência da falta de compromisso dos responsáveis pelo PMCMV na atualidade (CARVALHO e LEITÃO, 2010).

4.1.1 Irregularidades no cadastro

Uma das injustiças mais comuns encontradas no PMCMV diz respeito a ocorrência de fraudes na seleção e no cadastro dos beneficiários. Em virtude da má gestão no processo de escolha, muitos beneficiários de baixa renda, e que realmente necessitam da ajuda do governo para terem sua moradia digna, vêm sendo excluídos de forma arbitrária, enquanto outra classe social mais elevada e que não atende às normas do programa tem sido incluída.

O MPF tem recebido muitas denúncias referentes a aquisição de imóveis populares pelos próprios responsáveis pelas seleções, geralmente funcionários das prefeituras. Estas irregularidades desvirtuam completamente os

objetivos do programa, tornando necessário um novo modelo de incentivo à habitação de interesse social³⁴.

A ACP nº 0012584-70.2011.403.6119, foi proposta pelo MPF em desfavor da União Federal e da Caixa Econômica Federal (inscrita sob o CNPJ 00.360.305/0001-04) e localizada à Avenida Paulista 1842 – Torre Sul, 2.ª andar, Bairro Bela Vista, São Paulo, SP, CEP 1310-200 (ver anexo 01). A referida ACP, datada de 29 de outubro de 2011 e tramita na 1ª Vara Federal de Guarulhos (SP), questiona a forma de seleção dos beneficiários no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades³⁵ (PMCMV-E) (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DE SÃO PAULO, 2011, *online*).

De acordo com o conteúdo da ação, o problema na seleção dos beneficiários está relacionado ao fato do poder público não monitorar o programa que foi entregue para entidades sem fim lucrativos. Para o Procurador da República Matheus Baraldi Magnani, as consequências da terceirização irresponsável e irrestrita de atribuições e poderes às organizações não governamentais, facilitaram o desvio de recursos públicos e permitiram que o programa fosse usado por políticos que as administram (direta ou indiretamente), com o intuito de reforçar a obtenção de votos e prestígio eleitoral.

³⁴ Preocupados com os conflitos de interesses emergentes, no mês de novembro de 2015, ocorreu na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, o Seminário Nacional Campo Grande + 10 Assistência Técnica: Evolução, Experiências e Perspectivas Futuras. Na ocasião, a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato salientou é preciso distribuir cidade. É preciso parar com políticas públicas que produzem segregação e realizar uma reforma urbana por meio da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Ainda pontuou a força do Estatuto das Cidades e citou a necessidade de orientar os juízes sobre novas legislações urbanísticas para contribuir com as mudanças necessárias no programa (SINDICATO DE ARQUITETOS DA PARAÍBA, 2015, *online*).

³⁵ A modalidade Entidades do Programa do PMCMV, no estado de São Paulo, é uma modalidade em que associações, cooperativas e grupos legalmente constituídos são os responsáveis diretos pela organização dos beneficiários e pelos contratos para construção de moradias junto a CEF (RIZEK et al, 2014).

O estudo realizado por Jesus (2015), explica que a modalidade Entidades só foi instituída no PMCMV por causa da pressão exercida pelos movimentos sociais nacionais da luta por moradia. Contudo, não há no PMCMV-E muitas das reivindicações, já que as entidades sem fins lucrativos no âmbito desta modalidade não estão alinhadas com os propósitos dos movimentos.

Por isso e por outros fatores, conforme atesta a ACP em análise, foram registrados vários casos de pessoas humildes lesadas por estelionatários que vendiam vagas em projetos habitacionais fictícios dentro do âmbito do PMCMV. As ausências do poder público nos critérios de escolha do beneficiado contribuíram para que a existência das fraudes, promovidas pelo setor privado, quando da seleção, os recursos liberados e as construtoras escolhidas para desenvolver o projeto.

A seguir estão descritos alguns casos das graves injustiças apontadas, nos inquéritos civis instaurados, pelo Procurador na referida ACP de Guarulhos.

a) O inquérito Civil nº 1.34.006.000213/2011-17 constatou que a Associação e Desenvolvimento e Integração Humana (OSICP HIDI)³⁶, vendia vagas ilegalmente, por R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), no Residencial Edward destinado a população que possuía renda inferior a R\$ 1.365,00 (mil e trezentos e sessenta

³⁶ Com o objetivo de formular e executar políticas e programas públicos sociais em níveis local, estadual e federal no Brasil, visando à integração social e a criação de núcleos multiplicadores de conhecimento e articulação da sociedade civil, um grupo de empresários de São Paulo fundou a HIDI. De acordo com informações disponíveis no site da HIDI, a entidade desenvolve ações para contribuir com a criação e o desenvolvimento de projetos de socialização, tendo como missão a integração plena e feliz do ser humano à sociedade, resgatando a cidadania e a esperança de crescimento pessoal, profissional, cultural, familiar, independente de raça, cor, nacionalidade, religião ou classe social. Para tanto, conta com a colaboração de parceiros oriundos das mais variadas esferas sociais, dentre elas: o setor público nacional e internacional (a nível estadual, federal e municipal), a iniciativa privada, sociedades civis organizadas (sindicatos, cooperativas, etc.), entidades religiosas e entidades internacionais (HIDI, *online*).

e cinco reais), cujo projeto para a mera aquisição do terreno sequer foi aprovado pela CEF (fls.16).

b) Os Inquéritos Cíveis nº 1.34.006.000446/2010-21 e nº 1.34.006.000454/2010-77 registraram que a associação - Conselho Comunitário de Educação Cultura e Ação Social (CCECAS)³⁷, entidade responsável pelo empreendimento Chiquinha Gonzaga (Itaquaquecetuba/SP), antes mesmo da aprovação do projeto pela CEF, fez uma parceria com uma organização não governamental denominada CONPOÁ, e passou a cobrar R\$ 1.500,00 para inscrever certas famílias no programa. O projeto do "Chiquinha Gonzaga" fora aprovado mas atrasou 24 meses para ser concluído³⁸.

Finalmente, após a conclusão das obras, muitas famílias que acreditavam estar adquirindo sua casa própria foram sumariamente excluídas do programa, sem ao menos serem reembolsadas pelo valor que pagaram (fls.25 - ICP 1.34.006.000446/2010-21). Além disso, há nos autos informações de que os responsáveis pelo CCECAS, Ricardo Silva, político conhecido na cidade, e sua esposa Ana Acilda Alves da Silva, tenham favorecido seus próprios familiares em detrimento dos principais destinatários do programa, quais sejam, famílias de baixa renda, mães chefes de família, idosos, deficientes, ou seja, pessoas em eviden-

³⁷ O CCECAS é uma entidade civil de utilidade pública da Grande São Paulo que, nos últimos oito anos, tem realizado amplo trabalho de alfabetização entre jovens e adultos. Essa ação envolve associações de bairros, segmentos religiosos e sindicatos, entre outros grupos interessados em superar o alto índice de analfabetismo em nosso Estado, agravado com o movimento migratório de outras regiões do Brasil. Sua sede localiza-se em Ferraz de Vasconcelos (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, *online*).

³⁸ Conforme as informações no site da prefeitura de São Paulo, foram entregues 160 unidades habitacionais no condomínio "Chiquinha Gonzaga", do programa "Minha Casa, Minha Vida", no bairro Rancho Grande, dia 30 de novembro de 2013 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, *online*)

te situação de vulnerabilidade social (fls.26 - ICP 1.34.006.000446/2010-21). O Projeto “Chiquinha Gonzaga” pode ser visualizado na figura 30.

Figura 30 - Empreendimento Chiquinha Gonzaga (Itaquaquecetuba/SP)

CHIQUINHA GONZAGA	
Entidade Organizadora: CCECAS – Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação da Grande São Paulo	
Localização da EO: Ferraz de Vasconcelos	
Localização do Empreendimento: Itaquaquecetuba	
Data da assinatura do contrato:	
Andamento : <input type="checkbox"/> Pré-obra; <input type="checkbox"/> Terraplenagem ; <input type="checkbox"/> Construção; <input checked="" type="checkbox"/> Pós-ocupação	
Início do TTS: 2009	
Entrega das chaves: dezembro de 2013	
	
Nº de unidades habitacionais: 160	
Características da construção: 160 casas térreas com dois quartos, sala, cozinha, sanitário, quintal em condomínio.	
Tamanho da casa: 46,33m²	
Valor das unidades: R\$ 67.000,00	
Valor total: R\$ 7.680.000,00	
Valor do terreno: R\$ 1.306.000,00	
Assina o Projeto Habitacional: Marcos Olavo Montorio	
Técnico responsável pelo TTS: Maria Eunice Sotero da Silva	
Experiência prévia da entidade: entidade fundada principalmente com experiência em alfabetização de adultos. Algumas pessoas fundadoras da entidade tiveram experiência com mutirão na época dos mutirões do Covas.	
Vinculada aos movimentos nacionais de moradia: Não	

Fonte: TATAGIBA e TEIXEIRA (2015).

O relatório final do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac-Unicamp) denominado “Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades” investigou, no Estado de São Paulo, a participação dos beneficiários”. Concluído em 2015, o estudo denuncia que essa

participação sofre fortemente a interferência direta das organizações responsáveis pelo PMCMV-E.

Em um dos três empreendimentos concluídos que compunham nossa amostra identificamos a intervenção da entidade nas respostas dos entrevistados. Como relatado pela equipe da Ideafix, durante o primeiro dia de coleta, os moradores denunciaram que receberam cópia dos questionários e receberam orientações sobre quais deveriam ser as respostas quando fossem procurados pelos entrevistadores. Alguns relatos inclusive afirmavam que os moradores foram advertidos que, caso não respondessem à pesquisa, teriam o abastecimento de água e luz cortado. Segundo ainda os moradores ouvidos, essa advertência teria sido feita em reunião e anunciada em megafones dentro do condomínio. O material coletado nos dias 1 e 2 de agosto foi analisado e foi constatado um padrão de respostas nos questionários – o que comprova a provável intervenção da entidade. A decisão conjunta entre a Ideafix e o NEPAC foi de processar as respostas de perfil dos moradores e descartar as respostas referentes aos demais blocos. Essa foi uma perda lamentável, uma vez que só tínhamos três empreendimentos concluídos, e acabamos sem poder contar com a percepção dos beneficiários em um deles. Contudo, o evento nos apresenta os dilemas que estão colocados na relação entre as famílias e as entidades responsáveis pelos empreendimentos e nesse sentido constitui, no seu infortúnio, um importante dado de pesquisa (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2015, p. 14).

Assim, tanto o relatório do Nepac-Unicamp quanto a ACP de Guarulhos mostram que o empreendimento Chiquinha Gonzaga (ver figura 30) vem sendo alvo da má fé das entidades responsáveis, potencializando assim a atuação do MPF tanto no que diz respeito à sua “participação” e “representação” em busca do direito à cidade.

Participação - diz respeito à inclusão do MP em novas frentes de atuação nas mais variadas áreas, como, por exemplo, em conselhos deliberativos e comissões executivas destinadas ao estudo das políticas públicas ou à gestão de fundos públicos;(…) — representação - diz respeito à atuação do MP como representante funcional da sociedade brasileira (MELLO, 2009, p. 105).

É importante lembrar que o presente relatório foi concluído em 2015 e a ACP que tramita na 1ª. Vara Federal de Guarulhos é de 2011. Enquanto a decisão judicial a favor das mudanças na política não se efetiva, a população de baixa

renda fica à mercê de fraudes e de organizações que protegem seus próprios interesses em detrimento dos interesses do bem-estar coletivo.

Segundo mencionado na ACP de Guarulhos, a Sr^a. Eliane Cristina Rengies, que trabalhou em uma das organizações não governamentais incumbidas de executar as obras no âmbito do programa, realizou representação ao Ministério Público Federal (folhas 25 a 27 do ICP 466/2010) e confirmou que muitas pessoas eram beneficiadas em razão de seus interesses particulares.

Na ACP consta o testemunho de pessoas que presenciaram as irregularidades e uma matéria jornalística que denuncia os desmandos e desvios de um programa habitacional descompromissado com a justiça social e urbana. Após a veiculação da notícia, argumenta o Procurador, a CEF paralisou as obras objeto da denúncia. Para o referido Procurador, o PMCMV não tem filtros contra a corrupção e contra qualquer sorte de desmando (ver figura 31)

. **Figura 31 – Reportagem sobre as fraudes no cadastro dos beneficiários do PMCMV**

30/10/2011 21h23 - Atualizado em 31/10/2011 12h52

ONGs cobram taxa por vagas no programa Minha Casa, Minha Vida

Entidades forjam documentos para burlar regras de acesso ao programa. Governo vai investigar, mas Caixa admite ser 'difícil' comprovar fraudes.

Do G1, com informações do Fantástico

[FACEBOOK](#) [TWITTER](#) [G+](#) [PINTEREST](#)



Entidades cadastradas pelo governo estão cobrando "taxas" para incluir pessoas no Programa Minha Casa, Minha Vida, que financia moradias populares para famílias de baixa renda. Reportagem do Fantástico, exibida neste domingo (30), mostra dirigentes de entidades negociando vantagens para burlar o processo de seleção do programa.

As fraudes acontecem por meio de uma modalidade específica, em que organizações não-governamentais e cooperativas são habilitadas como parceiras. De acordo com a reportagem, a parceria com as ONGs é a parte menor do programa.

Fonte:TV GLOBO (2011, *online*).

Portanto, o conteúdo da ação proposta pelo MPF pede alterações no formato do programa para evitar que tais problemas desfigure um projeto que, em si, é muito bom, pois visa diminuir o déficit habitacional entre os hipossuficientes”. A petição pede que haja uma alteração no formato do programa a fim de diminuir o grau de vulnerabilidade do mesmo contra as práticas fraudulentas. Ou seja, requer que o cadastramento dos beneficiários do programa, bem como a fiscalização em torno do preenchimento dos requisitos sejam atribuições incumbidas à CEF e não mais às organizações não governamentais ou congêneres.

O objeto da ACP procura, pois cessar a conduta que importa em dano ou lesão ao interesse coletivo, principalmente quando a institucionalização dos movimentos sociais não tem se mostrado eficazes, eficientes e/ou efetivos para a provisão da moradia social visando a construção do direito à cidade.

Como explica FERREIRA (2012b) em concordância com Jesus (2015), “A lógica de mercado presente no PMCMV-Entidades torna a concretização dos projetos pelos grupos de fato populares uma odisséia sem fim”, dado exatamente pelas contradições inerentes ao programa (FERREIRA, 2012b, p 9).

Os programas voltados para a autogestão estão subordinados a mesma lógica de mercado de um financiamento para um empreendimento imobiliário qualquer: as exigências em termos de documentação legal e projetos elaborados e os procedimentos para contratação são praticamente os mesmos, dificultando e até inviabilizando o acesso dos grupos populares ao fundo público; - as lideranças dos movimentos acabam por destinar grande parcela de seu tempo para vencer a burocracia estatal, sobrando pouco tempo para a formação política do grupo ou para atuar em outras frentes de luta (FERREIRA, 2012b, p. 14)

O que se pode constatar tanto na ACP analisada quanto nos autores abordados neste capítulo é que as irregularidades, fraudes e injustiças presente

no PMCMV-E, diz respeito a sua própria formulação. Esta modalidade, aparentemente formulada para possibilitar a participação popular na formulação de programas habitacionais, tem apenas impedido que os verdadeiros movimentos sociais em busca de cidades mais Justas sejam neutralizados.

A atuação das entidades sem fins lucrativos, incluindo neste grupo as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias, constitui-se numa distorção dos princípios que regem os movimentos autogestionários da construção de moradia popular, já que não conduzem à edificação de cidades mais Justas e são executadas sem a participação dos Movimentos Sociais de Moradia. No entanto, contam com elevados recursos para financiar tal produção conforme as regras semelhantes às executada pelo PMCMV, “exigindo-se uma documentação jurídica e um conjunto de projetos que torna quase que inviável, para muitas entidades, a sua contratação” (FERREIRA, 2012b).

Finalizando os argumentos expostos na ACP, o procurador esclarece que essa parceria do setor público com o setor privado (terceirização), na atividade de escolher beneficiários fere alguns princípios legais expressamente estabelecidos pela Constituição Federal em seu *caput* do art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A forma como os agentes responsáveis pelo PMCMV-E vem gerenciando e executado o programa viola o princípio da moralidade administrativa, na medida em que os interesses privados passam, em boa parte do tempo, a ser o norte da distribuição das habitações populares. De fato, em 2015, segundo ficou constatado pela pesquisa do Nepac-Unicamp a participação

popular voltada à promover transformações era bastante limitada, “uma vez que questões envolvendo a alocação de recursos e a construção das regras do jogo já tinham sido decididas, em geral sob o predomínio dos interesses do mercado da construção civil e do setor imobiliário (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2015, p. 6,7).

Já o princípio da impessoalidade é ferido na medida em que o projeto é usado para fins políticos, como instrumento de captação de votos por representantes de organizações não governamentais. O princípio da publicidade é violado na medida em que não existe transparência nos atos promovidos por dadas entidades não governamentais no momento da seleção dos beneficiários). E, por fim, fere o princípio da legalidade, pois as normas da própria lei que regem o programa “Minha Casa, Minha Vida” são desrespeitadas. De fato, muitos são os casos em que este princípio não vem sendo observado (MELO, 2003).

De acordo com o processo relacionado a ACP de Guarulhos, em 23 de novembro de 2015, a Procuradora da República Rhayssa Castro Sanches Rodrigues apresentou as alegações finais do MPF³⁹, visando a necessidade da intervenção judicial no PMCMV para “garantir a participação especialmente de segmentos vulneráveis da sociedade, que, por dificuldades de organização, tendem a ficar à margem da formulação das políticas públicas” (MELLO, 2009, p. 140-141).

Conforme a Alegação Final Cível, em 28 de março de 2012, a União apresentou manifestação preliminar (fls.28/31), na qual confirma que a CEF não

³⁹ As alegações finais são concedidas às partes, após ouvida a última testemunha do réu, quando o juiz então declara encerrada a instrução³⁹. Ela é ofertada oralmente, em 20 minutos, prorrogáveis por mais 10: “Finda a instrução, o juiz dará a palavra ao advogado do autor e ao do réu, bem como ao órgão do Ministério Público, sucessivamente, pelo prazo de 20 (vinte) minutos para cada um, prorrogável por 10 (dez), a critério do juiz” (Art. 454 do CPC) (BRASIL, 2002).

realizava a seleção dos beneficiários, podendo excluir a qualquer momento os beneficiários contemplados indevidamente. Nesta alegação também consta que a Resolução n. 183/11 do Conselho Curador do FDS e a Portaria n. 610/11 do ministério das Cidades promoveram alterações nos procedimentos de análise cadastral dos beneficiários, mas conforme revela as inúmeras ACPs contra o PMCMV, o problema está longe de ser sanado.

Em Sergipe (Aracajú), desde de 20 de setembro de 2013, tramita outra ACP de número 0004207-23.2013.4.05.8500 que também versa sobre a falta de transparência e informações aos interessados no processo de cadastro/inscrição, seleção, contemplação e entrega das unidades habitacionais a pessoas com deficiência e pessoas idosas (ver figura 32).

Figura 32 – Processo nº 0004207-23.2013.4.05.8500

PROCESSO JUDICIAL		
RÉU - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL AUTOR - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RÉU - UNIÃO FEDERAL RÉU - ESTADO DE SERGIPE - SE RÉU - MUNICÍPIO DE ARACAJU/SE RÉU - PREFEITURA MINICIPAL DE SÃO CRISTOVÃO/SE NÃO INFORMADO - MC - MINISTÉRIO DAS CIDADES		
Andamentos		
Data	Andamento	Manifestação/Documento
20/07/2015	Movimentado para: JF-SEJUSTIÇA FEDERAL EM SERGIPE	
20/07/2015	Movimentado para: COORDENADORIA JURÍDICA E DE DOCUMENTAÇÃO DA PR/SE	
20/07/2015	Cadastro de manifestação	 Cota 9660/2015
17/07/2015	Movimentado para: PROCURADOR REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADAO DA PR/SE	
17/07/2015	Movimentado para: NÚCLEO CÍVEL DA PR/SE	
30/04/2015	Movimentado para: JF-SEJUSTIÇA FEDERAL EM SERGIPE	
30/04/2015	Movimentado para: COORDENADORIA JURÍDICA E DE DOCUMENTAÇÃO DA PR/SE	
30/04/2015	Movimentado para: PROCURADOR REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADAO DA PR/SE	

Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (2015, *online*).

Segundo consta na movimentação da ACP de Aracajú (número 0004207-23.2013.4.05.8500), o acordo entre as partes, já definidos pelo juiz, não

vem sendo cumprido, de forma que o processo encontra-se, desde de 20 de setembro de 2015, na Justiça Federal.

Em São Paulo, o Procurador, na ACP, que tramita desde 2011 na 19ª subseção judiciária de Guarulhos (ver figura 33), cita a CF/88 para explicar que existem certas atividades típicas de Estado que não devem ser delegadas ao setor privado. Por exemplo: “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (art. 23, II), ou “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e á ciência” (art. 23, V), “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art.23, IX) ”. (MELLO, 2010, p. 687)

Figura 33 –Processo nº 0012584-70.2011.403.6119

		
JF-GRU-0012584-70.2011.4.03.6119-ACP		
Órgão do Poder Judiciário:	JUSTIÇA FEDERAL - 19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA - GUARULHOS/SP	
Vara:	PRIMEIRA VARA CÍVEL DE GUARULHOS/SP	
Classe:	AÇÃO CIVIL PÚBLICA	
Câmara/Tema:		
Data de Autuação:	02/12/2011	
Distribuição:	PRM-GRL-SP-2º Ofício - Titular atual : RHAYSSA CASTRO SANCHES RODRIGUES	
Localização Atual:	JF-GRU - JUSTIÇA FEDERAL - 19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA - GUARULHOS/SP	
Andamentos		
Data	Andamento	Manifestação/ Documento
24/11/2015	Movimentado para: JF-GRUJUSTIÇA FEDERAL - 19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA - GUARULHOS/SP	
23/11/2015	Movimentado para: SETOR DE ACOMPANHAMENTO PROCESSUAL DA PRM/GUARULHOS	
23/11/2015	Cadastro de manifestação	 Memorial/Alegação Final Cível 15711/2015
16/11/2015	Movimentado para: GABINETE DE PROCURADOR DE PRM/GUARULHOS	

Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (2015, *online*).

Em 30 de Junho de 2015, em resposta à ACP nº. 41556-02.2014.4.01 .3500, o Juiz Federal Jesus Crisostómo de Almeida pronunciou uma sentença⁴⁰ contra a União e a CEF, em virtude da violação do princípio da publicidade. Na sentença, o referido Juiz determinou que houvesse uma suspensão das novas contratações relativas aos Programas Minha Casa Minha Vida (que envolva seleção de beneficiários) até que seja comprovado que o Município de Iporá/GO tenha efetuado todas as publicações, conforme item 2.4 e seguintes da Portaria n. 595, de 18.12.2013. Além disso, exigiu que o Município de Iporá/GO tome as providências necessárias, a fim de que sejam observados e cumpridos, rigorosamente, os princípios constitucionais, bem como os ditames legais referentes ao PMCMV, conforme o item 2.4 e seguintes da Portaria n. 595/2013.

2.4 O cadastro de candidatos a beneficiários, contendo a identificação dos inscritos, deverá estar permanentemente disponível para consulta pela população, por meios físicos e eletrônicos. 2.4.1 A divulgação em forma não eletrônica deverá ser realizada por meio da disponibilização dos dados em meio físico, afixado em local apropriado nas sedes dos governos do Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras, bem como na Câmara de Vereadores do município e Câmara Distrital do Distrito Federal. 2.4.1.1 Quando a quantidade de inscritos inviabilizar a afixação da relação em meio físico, poderá ser promovida forma alternativa de disponibilização do cadastro, franqueada a consulta por qualquer interessado de forma permanente. 2.4.2 A divulgação em forma eletrônica deverá ser realizada nos respectivos sítios eletrônicos dos governos do Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras, quando existentes (BRASIL, 2013, fl 2).

Com relação a ACP que tramita na 1ª Vara Federal de Guarulhos (SP), a CEF apresentou manifestação preliminar e documentos no dia 13 de março de 2012 (fls.33/93), alegando a existência de entraves operacionais e estruturais para a seleção de beneficiários pela instituição financeira. Para a referida instituição é

⁴⁰ Ver anexo

necessário a proposta de medidas repressivas de desvios, a exemplo de ações de improbidade e de ressarcimento.

Para a Procuradora Rhayssa Castro Sanches Rodrigues, a CEF, ao se manifestar, pretende se eximir da responsabilidade das fraudes cometidas na seleção do cadastro e não leva em consideração o fato do MPF apenas está procurando evitar a ocorrência de atos administrativos contrário aos princípios da Administração Pública outrora elencados, tendo em vista que a modalidade “Entidades” do Programa Minha Casa Minha Vida foi regulamentada por meio da Resolução n. 183, de 10 de novembro de 2011, do Conselho Curador do Fundo Nacional de Desenvolvimento Social⁴¹. Apesar de não estar descrito na ACP em questão, é importante ressaltar que a modalidade Entidades (ver figura 34) representa menos de 1% do valor total investido no MCMV (JESUS, 2015).

Figura 34 –O PMCMV- Entidades



MINHA CASA MINHA VIDA - ENTIDADES

> Boas-vindas > Municipal > Programas de Habitação > Minha Casa Minha Vida - Entidades

► Como participar

O Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, foi criado em 2009, com o objetivo de tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos.

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

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

COMO PARTICIPAR

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2015, *online*).

⁴¹ Também disciplinam o PMCMV – Entidades a IN MCID n. 31/11; Portaria Interministerial Cidades, Fazenda e Planejamento n. 464/11, a Portaria MCID n. 610/11 e a Portaria MCID n. 105/12.

A modalidade Entidades representa menos de 1% do valor total investido no MCMV o que mostra seu caráter residual em relação ao programa como um todo. De qualquer forma, ele é o primeiro programa de grande magnitude e com alguns aprimoramentos em relação a programas anteriores, como o Crédito Solidário, que garante um recurso definido para a construção da moradia, no qual o movimento social se responsabiliza por todas as etapas da obra, da aquisição do terreno, elaboração do projeto à seleção das famílias beneficiárias (TATAGIBA e TEIXEIRA (2015, p. 4).

De fato, o PMCMV-E constitui-se numa conquista para os movimentos sociais, apesar da baixíssima participação no total de moradias produzidas pelo PMCMV. No entender de JESUS (2015), o PMCMV-E pretende ser uma versão do Programa Crédito Solidário, ainda que de forma aprimorada, cujo objetivo é o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada, mas não foi concebido para atender os anseios dos Movimentos Sociais de Moradia. A referida autora explica que estes movimentos vem acessando o PMCMV-E de maneira errônea, principalmente porque não obedece às diretrizes que foram estabelecidas no Plano Nacional de Habitação. As injustiças presentes no PMCMV-E não fazem deste programa o que se espera de uma justa política habitacional de interesse social, voltada para a construção da cidadania.

Uma política habitacional que enfrentasse efetivamente o déficit, que desse conta dos inúmeros matizes resultantes das distintas realidades regionais, sociais e econômicas brasileiras, poderia entregar como produto o que se entende efetivamente por moradia, algo muito além da unidade habitacional em si, por reunir diversas condicionantes de uma vida digna, com acesso aos direitos básicos que constituem os pilares da cidadania (KRAUSE et al, 2013a, p. 8).

É neste contexto de enfraquecimento dos movimentos sociais populares e no autoritarismo dos gestores que formulam o PMCMV que

enfatizamos a importância da análise das ACPs enquanto um instrumento necessário à efetivação do direito à moradia e à propriedade dos beneficiários do PMCMV que, por omissão ou falha da política habitacional em questão, estão sendo lesados não apenas pela sua exclusão dos cadastros de beneficiários, mas também com a comercialização ilegal dos imóveis, os vícios construtivos, a agressão ao meio ambiente natural e construído, inclusive com a violência urbana.

Concluimos a análise da ACP, que ainda tramita em Guarulhos, com a declaração abaixo da Procuradora Rhayssa Castro Sanches Rodrigues citada na Alegação Final Cível:

A presente demanda não tem finalidade exterminar o PMCMV -FDS, mas sim adequá-lo ao ordenamento jurídico. Isso porque, organizações não governamentais atuantes na região, a pretexto de desenvolverem um trabalho social, valem-se da boa-fé de centenas de pessoas e da fragilidade do sistema de controle interno para fraudar o escopo do programa. O que se pede é alteração simples, que, todavia, é poderosa para diminuir o grau de vulnerabilidade do programa em epígrafe contra fraudes. E isso será possível desde que o cadastramento dos beneficiários do programa, bem como a fiscalização em torno do preenchimento dos requisitos para ser admitido no projeto “Minha Casa, Minha Vida”, sejam atribuições incumbidas à Caixa Econômica Federal, e não mais às Organizações não governamentais ou congêneres. Repise-se que uma medida simples pode fortalecer em muito o programa “Minha Casa, Minha Vida” contra o número sem fim de fraudes que hoje vem tornando putrefato um projeto que pode ser ótimo, um eficaz instrumento de distribuição de renda (Fls.15/23)

4.1.2 Vícios construtivos e atraso na entrega das moradias

Neste capítulo, trataremos da ação civil pública que objetiva a condenação solidária da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Construtora INFRATEC LTDA. às obrigações de fazer que se referem a entrega aos consumidores, nas exatas condições em que foram ofertados à venda, das unidades habitacionais e da infraestrutura do condomínio fechado “Alto do Bosque” em Rio Claro/SP, empreendimento integrante do programa federal de habitação “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e da reparação de todos os vícios de construção das unidades habitacionais e das áreas comuns do condomínio, assegurando aos consumidores toda a proteção legal do sistema do Código de Defesa do Consumidor.

A ACP nº 0001702-45.2012.4.03.6109, distribuída à 1ª Vara Federal de Piracicaba (SP), busca a condenação solidária de ambas as réis à indenização e ao ressarcimento integral de todos os prejuízos suportados pelos consumidores em termos de danos materiais (danos emergentes e lucros cessantes) e danos morais sofridos, causados pelo atraso na entrega das unidades habitacionais e das áreas comuns do condomínio, bem como pelos vícios de construção.

De fato, a atuação do setor privado na promoção de um programa público para dados grupos sociais, quando caracterizada pela reduzida compreensão do local, pode produzir efeitos que conduzam à (des) construção de direitos e ao enfraquecimento da cidadania.

O fato é que as moradias ofertadas pelo programa público em Alto do Bosque não tem conseguido atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, no sentido de lhes garantir o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.

Segundo a gestora do programa, a CEF, o empreendimento previa a construção do condomínio em duas fases distintas, sendo a primeira fase contratada em 18/09/2009, com previsão de término em oito meses, e a segunda fase contratada em 30/04/2010, com cronograma de entrega das unidades em 12 (doze) meses. Ambas as fases foram realizadas com financiamentos da CEF e descontos concedidos com recursos do FGTS.

Já a empresa INFRATEC informou que o empreendimento previa a construção do condomínio em três fases, sendo a primeira e a segunda com financiamentos da CEF e a terceira com recursos exclusivos da própria construtora. Na primeira fase (FASE I, MÓDULO I), seriam construídas 40 (quarenta) unidades habitacionais, com entrega em julho de 2010; na segunda (FASE II MÓDULO I), 63 (sessenta e três) unidades habitacionais, com entrega prevista para maio de 2011.

Além das moradias, na primeira e segunda fases, previu-se a construção de infraestrutura completa do condomínio, como terraplanagem, redes de água potável e galeria pluvial, pavimentação, bem como a construção da portaria, muro e fechamento, salão de festas, dentre outros. Já na terceira fase seriam construídas 30 (trinta) unidades habitacionais, com recursos da

construtora, as quais seriam por ela comercializadas diretamente e fora do PMCMV.

Figura 35 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - (Alto do Bosque/SP)



Fonte: <http://guiarioclaro.com.br/materia.htm?serial=206004035>.

Neste contexto, a Prefeitura de Rio Claro, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, firmou convênio com a INFRATEC no dia 20/03/2009, no qual a referida empresa firmou o compromisso de, no prazo máximo de 2 (dois) anos, entregar as 133 (cento e trinta e três) unidades habitacionais de interesse social, dentro dos padrões de higiene e salubridade, bem como implantar o loteamento com a infraestrutura exigida na legislação e as aprovações estadual e municipal, dentro dos padrões de higiene e salubridade. Após o término das construções, seria providenciado toda a documentação para a emissão do “habite-se” e, ainda, observados os critérios da CEF, a utilizar o cadastro da Secretaria de Habitação para a ocupação dos imóveis residenciais. Em contrapartida, o

Município isentaria a INFRATEC da taxa de aprovação de projeto e da taxa de “habite-se”, com fulcro no artigo 4º da lei Municipal nº 3.656/2006.

No entanto, o acordo não foi cumprido e a CEF, responsável pela concessão e administração dos financiamentos destinados à aquisição das unidades habitacionais do PMCMV, não acompanhou o cronograma da obra e a conformidade das construções com o memorial descritivo para averiguar a qualidade do empreendimento, dentre outras atribuições.

Sendo assim, no dia 09/05/2011, Luciana Cristina da Mota Rodrigues, beneficiária do empreendimento “Alto do Bosque”, procurou a Promotoria de Justiça de Rio Claro e relatou a existência de atraso na entrega das unidades habitacionais, imóveis "fora de esquadro" (isto é, com as paredes tortas), medidas dos imóveis diferentes das que constam na planta apresentada por ocasião da venda das unidades habitacionais, emprego de material de má qualidade nas construções, falta de segurança para os moradores em razão do trânsito interno das máquinas de construção, não entrega das benfeitorias anunciadas por ocasião da venda, dentre outras irregularidades.

Explicou ainda, existir a cobrança de uma taxa mensal cobrada pela CEF desde junho de 2010, por meio de boleto bancário, sob o título de “taxa de construção”, cujos valores estavam subindo vertiginosamente, sendo que no mês de junho/2010 era de R\$ 32,00 (trinta e dois reais) e em maio de 2011 foram-lhe cobrados R\$ 193,00 (cento e noventa e três reais), ou seja, um aumento de 600%, em um período de apenas nove meses. Após o relato, a Promotoria de Justiça do Consumidor de Rio Claro e, em continuidade, a Procuradoria da República,

devidamente documentadas nos autos do inquérito civil público nº 1.34.008.000311/2011-26 que embasam esta ação, realizaram diversas diligências investigatórias para apuração dos fatos, constatando que o empreendimento encontrava-se eivado de irregularidades em prejuízo de todos os mutuários e adquirentes das unidades habitacionais, algumas referentes à construção das áreas privativas e comuns e outras relativas ao financiamento habitacional.

O folder publicitário, amplamente divulgado e distribuído pela INFRATEC, inclusive nos “feirões” de imóveis realizados pela CEF, afirmavam que as unidades habitacionais do empreendimento teriam as seguintes características: casas com 2 dormitórios, área de construção de 51 m² edificadas em terreno de 160 m², em condomínio fechado, com infraestrutura total e completa, dotado dos seguintes itens: segurança/alarme monitorado via rádio, *internet wireless* grátis, capela, portaria, salão de festas e circuito fechado de televisão. Consta do anúncio que a aquisição poderia ser financiada em até 100% pela CEF, inclusive com a utilização dos recursos do FGTS.

Atraídos pela propaganda vigente no folder e pelos demais meios de divulgação e de comercialização do empreendimento, vários consumidores celebraram contratos com a CEF e a INFRATEC a fim de realizar o sonho da casa própria. No entanto, as instituições em questão não cumpriu o prazo acordado, havendo assim o atraso na entrega das unidades habitacionais.

Conforme informações prestadas pelos beneficiários do programa, na totalidade dos casos a entrega das casas ocorreu somente após decorridos meses

da data prometida. As moradias referentes à fase 1 do empreendimento, que deveriam ter sido concluídas até 18/05/2010, somente foram entregues aos moradores com sete meses de atraso, ou seja, em 22/02/2011. As residências da fase 2 tinham data prevista para até o mês de maio de 2011, porém algumas delas foram entregues apenas no dia 15/09/2011 e as outras no dia 11/11/2011. O folder publicitário do empreendimento pode ser visto na figura 36.

Figura 36 – Folder do empreendimento do PMCMV (faixa 01) - (Alto do Bosque/SP)

• Casas com 2 dormitórios

• Financiamento pela Caixa Econômica Federal

• Condomínio fechado

• Segurança / Alarme monitorado via rádio

• Internet wireless grátis

• Capela

• Portaria

• Salão de Festas

• Circuito Fechado de Televisão

• Infra-Estrutura Completa

Planta Baixa

Visite a casa decorada no próprio condomínio entre as avenidas 62 e 64

Atendimento: Rua 14, 3-482 - Sala 2
Fone: (19) 9250 2564
(19) 3557 9996

A partir de R\$72.600,00*
*Sujeito a alteração

Infra-estrutura TOTAL

Área de construção 51 m²

Terreno com 160 m²

Até 100% financiado pela CAIXA***

Assinatura do Contrato Direto com a CAIXA

Utilize seu F.G.T.S.**

CREA 0207202 - Registrado sob matrícula 44.100 do 2º Oficial de Registro de Imóveis Comarca de Rio Claro. Imagem em caráter ilustrativo. Obras entregues em 8 meses a partir da assinatura do contrato com a CEF, segundo normas do SFH. Preço da casa de 2 dormitórios a partir de R\$ 72.600,00 podendo ser alterado sem aviso prévio.

* Perspectiva artística do local. Cores, móveis, muros e área de lazer são apenas concepções artísticas para visualização, não fazem parte do contrato de vendas do empreendimento.

**Desde que atendidas as regras definidas pelo Conselho Curador do FGTS.

***Mediante análise de comprometimento da renda e prazo de financiamento.

Fonte: ACP nº 0001702-45.2012.4.03.6109.

Segundo consta na referida ACP, alguns beneficiários tiveram gastos com aluguel de outro imóvel no período em que já poderiam estar residindo nas unidades habitacionais em questão, Além disso, diversos itens constantes do folder publicitário não foram entregues em condições de uso e do modo como foram prometidos, tais como: a capela, a segurança/alarme monitorado via rádio, o

circuito fechado de televisão, *internet wireless* grátis, salão de festas, os interfones e a rede de telefonia, dentre outros. Além disso, o salão de festas, embora edificado, encontrava-se inacabado e sem condições de uso para a finalidade a que se destina.

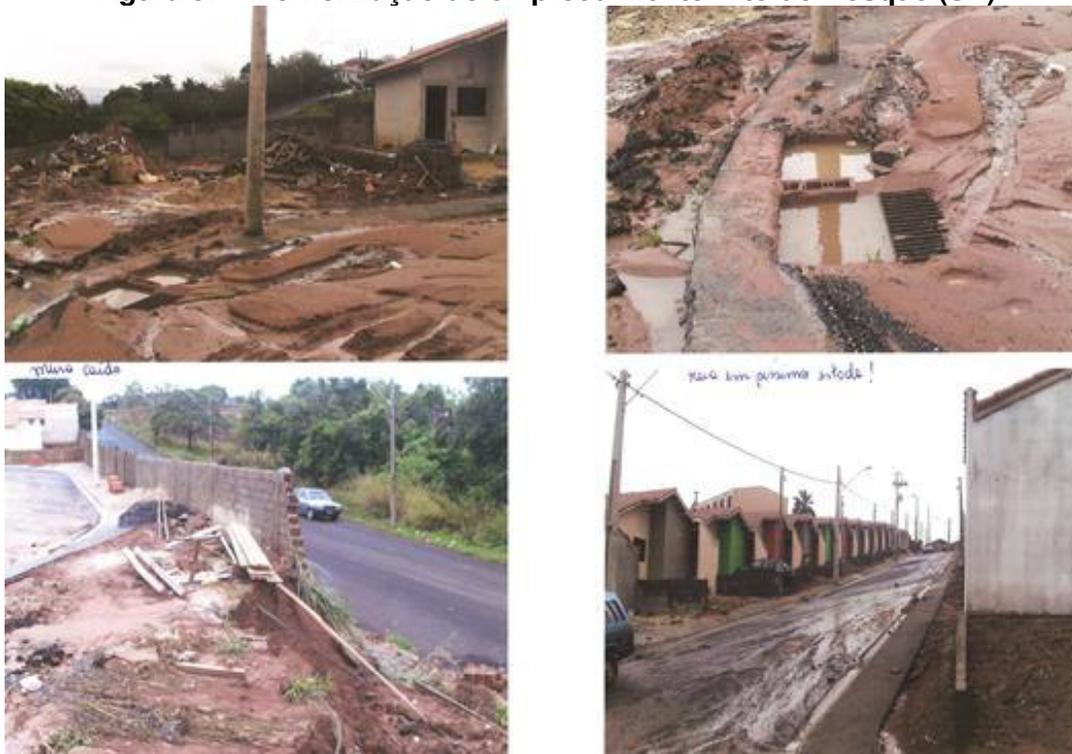
O serviço de *internet wireless*, por sua vez, terá um custo mensal para os usuários, o que contraria a gratuidade prometida pela construtora. Os interfones e a rede de telefonia, embora não previstos expressa e especificamente no folder, indubitavelmente integram o conceito de infraestrutura “total” e “completa” enfatizada no material promocional de vendas e foram prometidos verbalmente aos adquirentes. A ausência de tais itens – rede de telefonia e interfones – vem comprometendo a segurança dos moradores, pois atualmente não há controle de entrada no local por parte de visitantes externos.

Portanto, o empreendimento “Alto do Bosque” padece tanto de segurança pública, como de diversos vícios de construção, tanto nas áreas de uso comum do condomínio como nas unidades habitacionais, o que compromete gravemente a segurança e a saúde dos moradores e a habitabilidade e adequação do condomínio e das moradias.

A (des) construção do direito à cidade no município de Rio Claro pode ser constatado, portanto, nas irregularidades evidenciadas inicialmente pelos moradores e, posteriormente, pelas respostas aos questionamentos específicos realizadas pela Procuradoria da República em Piracicaba (SP), a qual realizou pessoalmente a vistoria, estando acompanhado por representantes dos moradores, da INFRATEC, da CEF e da Prefeitura de Rio Claro.

As injustiças foram registradas pelos moradores e denunciam os vícios construtivos conforme mostra a figura 37.

Figura 37 – Periferização do empreendimento Alto do Bosque (SP)



Fonte: ACP nº 0001702-45.2012.4.03.6109.

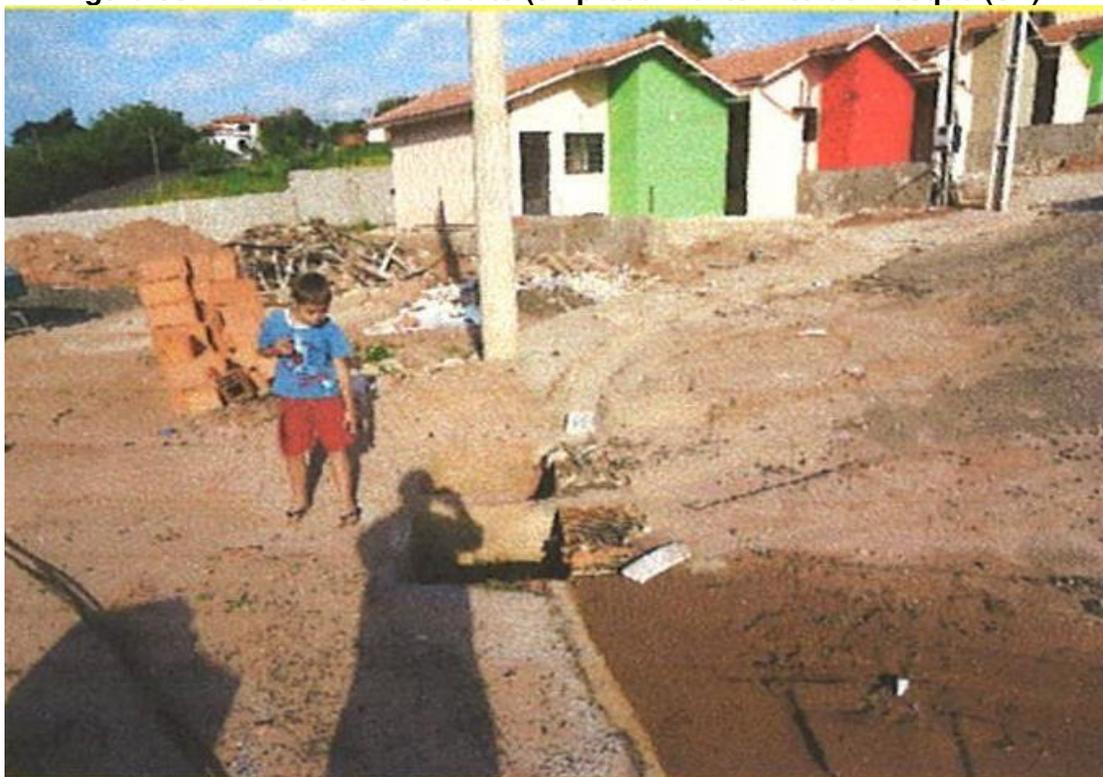
Em relação às áreas comuns, podem ser apontados os seguintes problemas:

- a) Inadequação e insuficiência do sistema de captação e de escoamento das águas pluviais, sobretudo na região de maior declividade (parte baixa do condomínio), com acúmulo de água na superfície e rompimento de muros e obstáculos;
- b) Muros no entorno do condomínio encontram-se inacabados e construídos sem a segurança necessária, uma vez que constatada a falta

de estrutura metálica para dar sustentação aos alicerces. Segundo relatado pelos moradores, em razão deste problema, somente nos últimos meses o muro desabou e teve de ser reconstruído por duas vezes pela INFRADEC;

- c) Guias de calçamento e o próprio calçamento mal construídos e/ou danificados (ver figura 38);
- d) Tamanho insuficiente do único cesto coletor de lixo instalado no lado externo do condomínio.

Figura 38 – Problemas no asfalto (empreendimento Alto do Bosque (SP))



Fonte: ACP nº 0001702-45.2012.4.03.6109.

Em relação aos vícios de construção citados na ACP de Piracicaba, podemos citar:

- a) Problemas no alinhamento da construção (paredes e pórticos de entrada “tortos”);
- b) Cômodos com dimensões (tamanho) inferior ao prometido;
- c) Infiltrações e umidade nas paredes e calhas das residências;
- d) Pintura das casas manchada, mal feita ou com diferença de cores;
- e) Pisos e revestimentos mal assentados, mal cortados, trincados, tortos, manchados, com absorção de umidade e/ou com indevidas diferenças de cores;
- f) Interruptores, tomadas e caixas de elétrica desalinhados, mal colocados ou não instalados; arremates de rodapé grosseiros; paredes e/ou lajes com trincas, rachaduras ou remendos; má qualidade do reboco das paredes, muitos com superfície irregular e/ou com remendos; vazamentos em equipamentos hidráulicos;
- g) Caídas de águas incorretas; desalinhamento das telhas e emboçamento dos telhados; cobrimento inadequado da pintura no madeiramento aparente do beiral do telhado;
- h) Distorções nos requadros de esquadrias; fiação solta sobre a laje; acúmulo de água em corredores laterais;
- i) Construção em terreno em desnível, sem o preparo necessário; instalações hidráulicas e elétricas precárias;
- j) Emprego de materiais de construção de má qualidade.

Torna-se evidente a ineficácia do PMCMV para a efetivação do direito à moradia digna e à cidade aos beneficiários do programa em Rio Claro (SP). A política social focalizada centralizada no governo federal não tem conseguido resolver os problemas da segregação urbana para a população mais carente, ao contrário tem exacerbando este problema ao entregar a moradia nas mãos de construtoras descompromissadas com o bem estar social e urbano dos hipossuficiente. Na figura 39, podemos constatar a má qualidade da produção habitacional realizada pela INFRATEC, tais como: parede fora de esquadro, pintura e acabamento precários.

Figura 39 – Problemas nas paredes (empreendimento Alto do Bosque (SP))

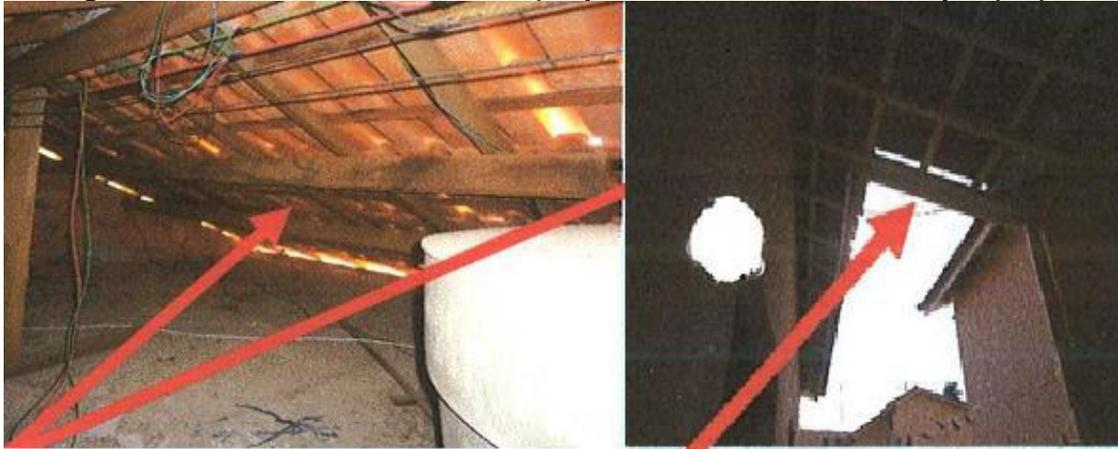


Fonte: ACP nº 0001702-45.2012.4.03.6109.

A vistoria no condomínio realizado por engenheiro civil do Departamento de Engenharia da Secretaria Municipal de Obras de Rio Claro/SP que acompanhou, a pedido do MPF, explica todos os vícios de construção e demais irregularidades descritos acima, inclusive a desconformidade das medidas (tamanho) de alguns cômodos da residência e a respectiva planta.

Além dos problemas já citados anteriormente, os moradores ainda registraram outros problemas relacionados ao telhado, instalação elétrica e piso mal feito. Em períodos de chuva, os alagamentos serão inevitáveis tendo em vista que o teto foi entregue com a falta de algumas telhas (ver figura 39).

Figura 39 – Problemas no telhado (empreendimento Alto do Bosque (SP))



Fonte: ACP nº 0001702-45.2012.4.03.6109.

A ineficácia do PMCMV em Piracicaba, no que diz respeito ao direito à moradia digna e à cidade, revela-se na medida em que a INFRATEC não executou a obra de acordo com as normas que regem a moradia adequada. A ineficiência do programa, por sua vez, ocorre na medida em que as unidades habitacionais não apresentam a qualidade e a excelência exigida para a construção de empreendimentos habitacionais de interesse social, ao contrário, as obras tem sido executadas com perdas e desperdícios de tempo e recursos públicos. Por fim, é inefetivo porque não conseguiu melhorar as condições de vida da população beneficiada com a habitação popular.

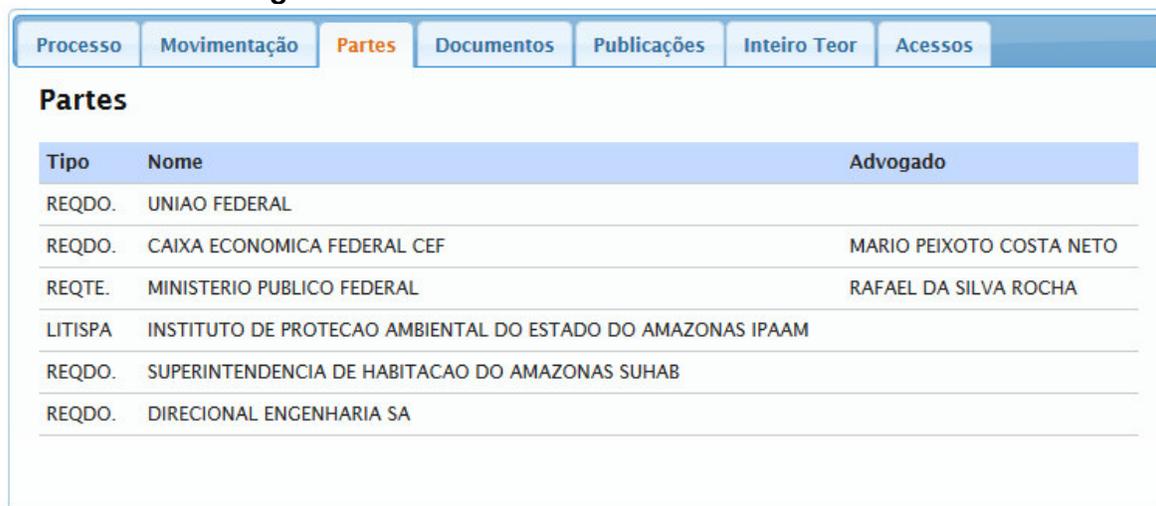
Diante do exposto, o MPF ajuizou a ACP nº 0001702-45.2012.4.03.6109 com o propósito de restabelecer a dignidade da moradia aos residentes no

condomínio Alto do Bosque, pois conforme explicado, a existência de vícios de construção (em sentido amplo) nas unidades residenciais e nas áreas comuns do condomínio, bem como de oferta não cumprida pelos fornecedores constituem-se em elementos que conduzem a (des) construção do direito à cidade.

4.1.3 Danos ao meio ambiente.

A ACP nº 0001840-92.2014.4.01.3200 (ver figura 40), proposta pelo MPF em desfavor da União Federal e da Caixa Econômica Federal questiona as obras do programa federal de habitação "Minha Casa, Minha Vida" em Manaus e que vêm causando sérios danos ambientais ao leito de um dos mais importantes cursos d'água da capital amazonense, o igarapé do Acará. No Amazonas, o programa federal foi batizado de "Meu Orgulho", pois as obras também contam com recursos estaduais.

Figura 40 – Processo nº 0001840-92.2014.4.01.3200



Tipo	Nome	Advogado
REQDO.	UNIAO FEDERAL	
REQDO.	CAIXA ECONOMICA FEDERAL CEF	MARIO PEIXOTO COSTA NETO
REQTE.	MINISTERIO PUBLICO FEDERAL	RAFAEL DA SILVA ROCHA
LITISPA	INSTITUTO DE PROTECAO AMBIENTAL DO ESTADO DO AMAZONAS IPAAM	
REQDO.	SUPERINTENDENCIA DE HABITACAO DO AMAZONAS SUHAB	
REQDO.	DIRECIONAL ENGENHARIA SA	

Fonte: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00018409220144013200&secao=AM&pg=1&trf1_captcha_id=e79270509b1314f23bb141fdcd88b4ad&trf1_captcha=rdnh&enviar=Pesquisar.

O igarapé do Acará nasce na Reserva Florestal Adolpho Ducke - que possui o maior jardim botânico do mundo - e deságua no igarapé da Ponte da Bolívia. Este, por sua vez, deságua no rio Tarumã, afluente do rio Negro. No entanto, vem sofrendo com sucessivos processos erosivos devido à falta de contenção na área de influência. O caso foi denunciado ao MP por moradores do bairro Santa

Etelvina, na zona Norte de Manaus. Estes relatam que os peixes começaram a sofrer com a falta de oxigênio. O igarapé do Acará pode ser visto na figura 41.

Figura 41 – Igarapé do Acará (AM)



Fonte: FARIAS (2011)

De acordo com Farias (2011), a empresa Direcional Engenharia, responsável pelas obras do conjunto chamado 'Meu Orgulho', no âmbito do PMCMV, chegou a ser multada pelo Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam) em novembro do ano passado, após a realização de vistorias feitas na área e localizada no início da rodovia AM-010, onde se confirmaram a veracidade das denúncias. As obras, contudo, não foram interrompidas.

As obras do conjunto chamado 'Meu Orgulho' começaram em julho. Algumas residências ficam a 100 metros do igarapé, outras a 50. A gente denunciou ao Ipaam e ficou por isso mesmo. Em novembro passado fomos ao Ministério Público Estadual, que também não se manifestou”, disse uma moradora do Santa Etelvina que preferiu não ter o nome revelado. Segundo a moradora, as pessoas que utilizam da água do igarapé para lavar roupa também estão sendo prejudicadas. “Tem dias em que a água fica toda branca. Deve ser o aterro que vai parar no igarapé. Os

peixes estão sem ar, ficam 'subindo', para tentar respirar”, disse (FARIA, 2011, *online*).

Ainda de acordo com Farias (2011), após as denúncias recebidas em novembro, o ipamm enviou analistas ambientais para verificar a procedência da denúncia no referido conjunto, o qual pode ser visto na figura 42. Após a constatação das irregularidades, houve a aplicação de multa no valor de R\$ 100 mil, lavrada no dia 29 de novembro e recebida pela construtora no dia 1º de dezembro de 2010. O relatório técnico de fiscalização do Ipaam também apontou que a construtora estava funcionando com licença ambiental vencida.

Figura 42 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - AM



Fonte: (FERNANDES, 2012)

No anexo 03, mostra a decisão judicial referente a ACP ajuizada pelo MPF em face da Direcional Engenharia S/A; Superintendência de Habitação Do Amazonas – SUHAB; Caixa Econômica Federal – CEF e União, por meio da qual pretende o deferimento de antecipação dos efeitos da tutela para que os réus procedam à recuperação de área degradada, com a restituição do “status quo

ante” e a adoção de medidas para restauração da qualidade ambiental da área do balneário “Dona Conceição”.

Em síntese, a Juíza Federal da 7ª Vara de Manaus/AM, Maria Eliza Andrade, afirma que o pedido veiculado pelo MPF é determinado, certo e preciso, encontrando correlação com os fatos e fundamentos jurídicos constantes da inicial. Mas, a questão não se mostra tão singela e simples, razão pela qual, a delimitação de obrigações pressupõe ampla discussão e complexa instrução processual. Assim, torna-se necessário tentar conciliar as partes, pois é dever do julgador tentar, a qualquer tempo, a resolução consensual de um conflito, sendo a conciliação o método simplificado, eficaz, rápido e satisfatório às partes.

Sendo assim, a referida Juíza designou para o dia 18 de agosto de 2016, às 10h30, a realização de audiência de tentativa de conciliação, devendo as partes comparecer munidas de informações atualizadas da área objeto da possível conciliação. Finalizamos com a decisão tomada com referência a ACP do Amazonas, com a declaração abaixo da Juíza Maria Eliza Andrade:

Ficam as partes livres para as tratativas extrajudiciais antes da realização deste ato, bem como advertidas da necessidade de se fazerem representar por pessoa com poderes para transigir. Caso as partes obtenham um acordo extrajudicial, antes da data supra, poderão submetê-lo à análise deste juízo, juntamente com os documentos comprobatórios pertinentes (Fls.8/8).

4.2 Empreendimentos do PMCMV sob investigação do Ministério Público.

De acordo com a CF/88, art. 129, o Ministério Público possui dois instrumentos para proteger o patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sendo eles a Ação Civil Pública e o inquérito civil. Portanto, tendo em vista a função de fiscalizar a observância da lei e defender os direitos dos cidadãos, torna-se revelante destacar alguns empreendimentos que estão sendo alvo de investigação do MPF em todo o país.

De fato, além das ACPs já instauradas (ver quadro 01), existem em todas as regiões brasileiras, empreendimentos sob investigação do PMCMV que apontam para o processo de (des) construção do direito à cidade. E, por isso, estão sendo objetos de inquéritos civis pelo MPF. A seguir três casos relevantes são apresentados para comprovar essa tese.

No dia 26 de junho de 2015, de acordo com a recomendação divulgada no sítio eletrônico do MPF (ver anexo 02), a Procuradoria da República no Município de Santarém, nos termos do art. 23 da Resolução 87 do CSMPF, reconhecendo os indícios de fraudes no cadastramento de pessoas beneficiárias de unidade habitacionais no Conjunto Wirland Freire (ver figura 43), no bairro Jardim Aeroporto, com entrega prevista de unidade para o dia 28 de junho de 2015, recomendou à CEF, através do gerente-geral da agência de Itaituba, Sr. Jorge Luiz, que não firmasse contrato com as pessoas que tenham cadastros duvidosos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO PARÁ, 2015, *online*).

Figura 43 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - (PA)



Fonte: RIBEIRO JÚNIOR (2015).

Esta recomendação foi feita após amplo debate sobre as anormalidades, na audiência pública realizada no dia 10 de junho de 2015, na Câmara de Vereadores de Itaituba. Para a Procuradoria, caso as recomendações não sejam obedecidas, o MPF tomará todas as providências judiciais e extrajudiciais cabíveis em face da violação aos dispositivos legais e dos direitos que se objetiva preservar.

No Nordeste do país, mais especificamente no município de Araxá (MG), de acordo com as informações do portal de notícias da Globo do Triângulo Mineiro, datado de 9 de setembro de 2015, ocorreu o sorteio de 500 unidades habitacionais e contou com a inscrição de mais de 2.600 famílias interessadas em receber as moradias do habitacional Pão de Açúcar 4.

Entretanto, após a divulgação da lista, surgiram diversas denúncias de desvios da norma do programa. De acordo com o assessor de Habitação Virgílio José Silva Júnior, na hora do cadastro, parte dos beneficiários, na maioria mulheres, omitiram informações necessárias para a determinação exata da renda familiar, tais como a apresentação dos documentos que comprovam o seu estado civil. A omissão tinha por motivo principal evitar que sua renda ultrapassasse o limite permitido que, na época de entrega das moradias era de R\$ 1.600,00 reais. O empreendimento habitacional Pão de Açúcar 4 pode ser visto na figura 44.

Figura 44 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) - Araxá (MG)

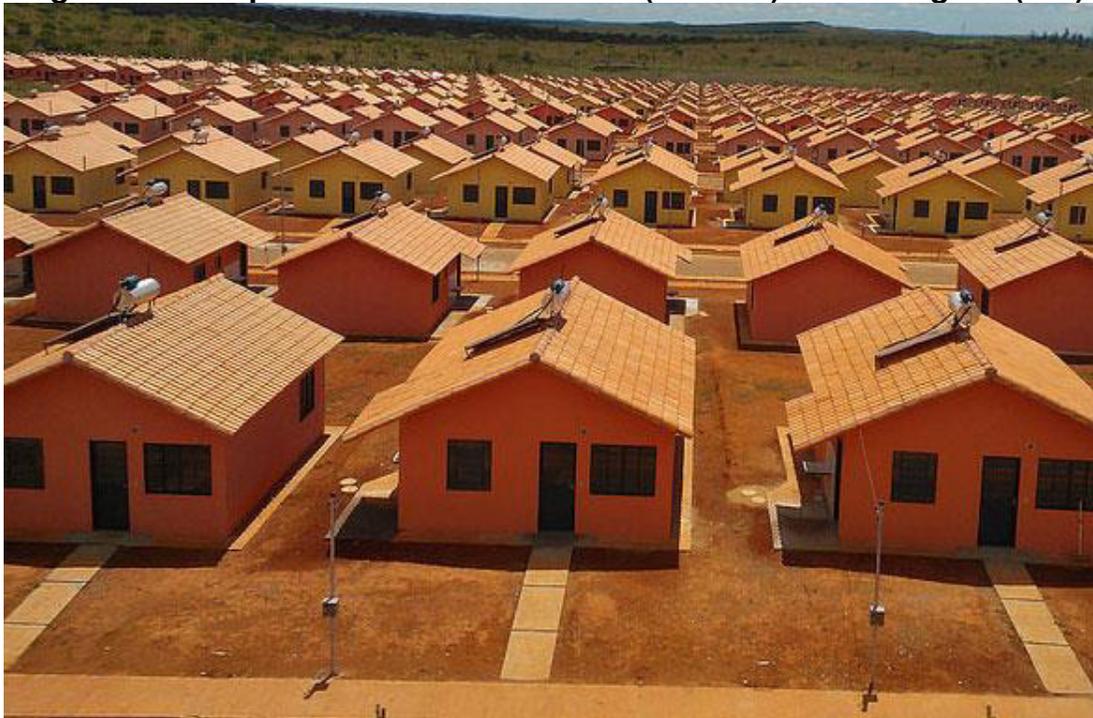


Fonte: TV GLOBO (2015b, *online*).

Ainda segundo o G-1, após a realização do sorteio, o site da Prefeitura de Araxá, disponibilizou um canal de denúncias junto à lista de selecionados, recebendo em menos de 48 horas mais de 690 reclamações. A criação do canal, foi a ferramenta utilizada para envolver a comunidade local na tarefa de tornar

mais justo e transparente os processos de seleção dos cadastros. Problema semelhante foi verificado em Sete Lagoas (MG) (ver figura 45).

Figura 45 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) – Sete Lagoas (MG)



Fonte: BRASIL (2014, p. 6).

Assm, em Minas Gerais, o MPF recomendou à Câmara Municipal de Sete Lagoas (ver anexo 04) que mantenha, para ciência e consulta, por meio físico ou de forma alternativa, a listagem do cadastro habitacional permanente que exista no município ou, caso inexistente, a listagem integral dos candidatos a beneficiários do PMCMV relativa ao Residencial Dona Sílvia. Esta listagem, acerca do sorteio das unidades habitacionais, deverá estar acessível a todas as pessoas interessadas.

A Procuradoria da República em Sete Lagoas também recomendou que, em futuros sorteios, dê ampla e prévia publicidade a esses eventos, como

passou a prever a Portaria 593/13, por meio de publicação no sítio eletrônico oficial, em meio físico e, ainda, por meio de informes aos veículos de comunicação de maior alcance no município.

Enfim, as injustiças e irregularidades do PMCMV se revelam, dentre outros fatores, na medida em que os agentes responsáveis pela seleção dos candidatos excluem os verdadeiros beneficiários do programa. A má gestão do PMCMV, inclusive na sua modalidade Entidades, tem permitido uma crescente intervenção do Poder Judiciário no programa de habitação popular executado pelo Poder Executivo. O fenômeno, conforme já explicado anteriormente, está sendo denominado de judicialização da política ou a politização da Justiça em busca da efetivação dos direitos sociais. O fenômeno estende-se por todo o território nacional (BARBOSA e KOZICKI, 2012).

Neste trabalho foi privilegiada a questão das irregularidades do cadastro dos beneficiários, mas existem muitos outros problemas que estão sendo objetos de investigação do MPF, seja na forma de inquéritos civis, seja na forma de ACPs, conforme mostra o quadro 01 apresentado na introdução deste trabalho. De fato, a política se mercantilizou e criou margem para que diversos grupos de interesses, sendo eles: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o próprio Estado, possam agir e se apropriar da moradia subsidiada e promover a (des) construção do direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender como os modelos de provisão habitacional, com destaque para o PMCMV, se moveram em direção à (des) construção do direito à cidade foi a problemática que norteou esta investigação. Tanto a FCP quanto o BNH foram políticas construídas sem a participação da sociedade civil, não levando em consideração as necessidades habitacionais da população de baixa renda, as quais envolvem dois segmentos diferentes: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Estes são compostos por quatro componentes, quais sejam: as habitações precárias; a coabitação familiar; o ônus excessivo com aluguel urbano e o adensamento excessivo de domicílios alugados.

Ao contrário, os modelos implementados vem sendo formulado sob a lógica da acumulação de capital e não conduzem a justiça urbana. O resultado obtido tem, dessa forma, gerado condições e oportunidades desiguais do acesso a moradia para as classes sociais mais vulneráveis, com consequentes violações do direito à cidade. Ou seja, as moradias entregues como fruto da provisão habitacional, historicamente, não vêm obedecendo aos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”. De fato, a população de baixa renda vem sendo excluída desse direito coletivo.

Para compreendermos como ocorre a cooptação da provisão habitacional no sistema capitalista de produção, fez-se uma revisão teórica de autores que tratam do processo de urbanização capitalista, segundo a visão privilegiada de autores tais como Jean Lojkine, David Harvey e Henry Lefebvre.

Harvey explica que o direito à cidade é um direito de todos. Mas, em dados períodos, objetivando estimular a geração de emprego e renda, o Estado utiliza das políticas habitacionais como instrumento para ampliar o capital e não para promover o direito à moradia digna. Em virtude disso, caminha no sentido de (des) construção do direito à cidade.

Lojkine, por sua vez, afirma que a forma como o Estado intervém no processo de urbanização, contribui para aumentar os conflitos entre os grupos sociais, pois não distribui os meios de consumo coletivos (escolas, creches e/ou postos de saúdes) nas áreas onde se concentram a população de baixa renda. Por outro lado, equipa os bairros voltados para a habitação das classes média e alta. Um fenômeno espacial contraditório que anda na contramão do direito à cidade, ao produzir a diferenciação espacial. Por fim, Lefebvre ensina o que é o direito à cidade. Para o autor, esse direito está relacionado a necessidade que todas as classes sociais possuem de desfrutar da vida social, política e cultural que a cidade oferece.

Na atualidade, organismos internacionais como a ONU, preocupados com a pobreza e a desigualdade social e urbana, explicam que o Direito a Cidade é constitui-se no uso equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Diz respeito ao direito coletivo daqueles que residem nas cidades, principalmente dos grupos excluídos.

Até o momento atual, a provisão habitacional, tem se constituído em políticas de governo, mas não de Estado. No período pré-constituente, a mesma foi utilizada como um instrumento ideológico para acalmar as massas populares

despertadas com a questão urbana. Já no período democrático, o PMCMV foi utilizado como um mecanismo para dinamizar a demanda agregada via aumento de gastos no setor da construção civil.

Portanto, para que o Estado, por meio da provisão habitacional, contribua para a construção do direito à cidade, deve elaborar uma política de habitação, promovida por meio da ação coletiva, visando o equilíbrio urbano e social, bem como leva em consideração as diferenças regionais em termos de necessidades habitacionais.

Conforme ficou comprovada nesta tese, a pobreza moradia e as desigualdades urbanas não são resolvidas por meio da economia de livre Mercado. O setor privado não tem condições para resolver os problemas de alocação da população de baixa renda. É preciso que se respeite os princípios alencados no SNHIS, principalmente a democratização, a descentralização, o controle social e transparência dos procedimentos decisórios. É a centralização da provisão habitacional nas mãos do setor privado que tem impedido a concretização da moradia digna como veículo e vetor de inclusão social.

Neste sentido, a presente avaliação da provisão habitacional já realizada no âmbito do governo federal é uma maneira de mostrar que a ausência da gestão democrática na formulação e execução da política tem colocado obstáculos à construção de uma política habitacional que inclua os pobres ao acesso à terra urbanizada.

Esta questão torna-se mais relevante em se tratando do PMCMV na medida em que o programa foi executado após a promulgação da Constituição

Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã e do Estatuto da Cidade no ano de 2001, cujo principal princípio é a gestão democrática das cidades. Contrariamente, os segmentos da comunidade não participam da formulação, execução e acompanhamento do PMCMV. A inobservância da legislação vigente tem conduzido, inevitavelmente, à (des)construção do direito à cidade.

A análise histórica acerca da formulação e execução do modelo de provisão habitacional, realizada no segundo capítulo, comprova a tese de Harvey, de que o Estado tende a cooptar a política habitacional, beneficiando o setor privado e as necessidades de urbanização capitalista, contribuindo assim para a construção de cidades que não seguem princípios da justiça social e nem respeitam ao meio ambiente.

No século XX, o modelo de provisão habitacional brasileiro desenvolvidos pelos IAPs, FCP e BNH tiveram um alcance limitado para suprir as carências habitacionais da população de baixa renda, pois basearam-se no princípio do mérito e não no princípio da necessidade. Ou seja, para ter acesso à casa própria, os beneficiários deveriam estar empregados no mercado formal de trabalho a fim de comprovar capacidade de pagamento das prestações. A forma de provisão era, por isso, dependente da conjuntura econômica. Em períodos de crise e instabilidade econômica, a escassez de recursos financeiros e aumento do desemprego contribuíram para o aumento da inadimplência. Com isso, não havia condições para dar prosseguimento ao acesso às construções habitacionais.

Na década de 1960, o SFH, o SBPE e o FGTS consistiram numa política regressiva, pois disponibilizaram a parcela maior de seus recursos à

classe média e alta bem como ao setor empresarial ligado à construção civil e aos grupos rentistas. Nesta perspectiva, o BNH atuou atendendo as condições do mercado financeiro privado, estimulou a acumulação urbana, e tratou a moradia popular não como um direito do cidadão, mas como uma mercadoria qualquer. A fraca participação da população de baixa renda nos frutos da provisão habitacional pode ser constatada por meio de números: apenas 35% dos recursos foram destinados a construção de moradia popular no período BNH (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Além disso, é importante destacar a dificuldade de instituir uma Reforma Urbana eficaz, ou seja, que conduza à construção do direito à cidade. Isto desde a Reforma Urbana realizada por Pereira Passos, no início do século XX, na cidade do Rio de Janeiro, que atuou na direção oposta ao direito à cidade ao arquitetar a cidade para os ricos, expulsando para longe dos centros os pobres urbanos. Em 1960, a Reforma Urbana idealizada pelos movimentos sociais no governo João Goulart foi abortada com o golpe militar de 1964. Estes episódios marcaram o urbanismo brasileiro, revelando a dificuldade de se implementar um projeto urbano voltado para a construção do direito à cidade.

No terceiro capítulo, procurou-se mostrar a fragilidade dos programas habitacionais implementados pelo governo federal após a extinção do BNH em 1986. Como resultado, houve um elevado crescimento da cidade ilegal, de maneira que em 2012, segundo dados do IBGE/PNAD, cerca de 73% do déficit habitacional brasileiro estava concentrado na população que auferia até 3 salários mínimos.

Nem mesmo o PMCMV está conseguido resolver as diversas necessidades no campo da habitação popular que existe nas regiões brasileiras, como por exemplo: a elevada presença de habitações precárias, a coabitação familiar, o ônus excessivo com aluguel urbano e o adensamento dos domicílios. Contrariamente, a produção periférica da habitação promovida por tais programas, excluiu grande parte da população de baixo poder aquisitivo do direito à moradia adequada, já que foram inseridas em áreas sem urbanidade, longe dos centros e das centralidades.

Conforme explicou Lefebvre, o direito à cidade não se efetiva quando a cidade é usada como mero instrumento de valorização do capital. Assim, pode-se concluir que, tanto o BNH quanto o PMCMV, ao priorizar os direitos de propriedade privada e o crescimento do setor de construção civil, construíram bairros e cidades que não desfrutam dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos e que compõe o direito à cidade, tais como: “os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais”, bem como do direito ao trabalho, à cultura, à informação, à segurança pública e à infraestrutura (ONU, 2004).

O PMCMV, tal qual os programas habitacionais pré-constituintes, não reúne em si os elementos necessários ao enfrentamento efetivo do déficit habitacional de forma a dar conta das diversas realidades regionais, sociais e econômicas brasileiras. Ao contrário, tem entregue um produto habitacional que não observa os princípios que orientaram a construção da SNHIS e, que se constitui na base para a construção do direito à cidade. Inversamente, constata-

se em todo o país uma inobservância das normas estabelecidas no Estatuto da Cidade, na PNH e no PLANHAB;

Os modelos adotados, de fato, promoveram um empoderamento do setor privado e não cogitaram, nem cogitam, a formulação de uma política habitacional de autogestão como, por exemplo, o modelo adotado no Uruguai ou em São Paulo, nos anos de 1980. A autogestão, entre outros fatores, de fato, pode ser um caminho alternativo para a construção de uma política habitacional mais participativa voltadas para a efetivação do direito à cidade, visando construir um modo comunitário de vida bem mais saudável.

Inversamente, o PMCMV-E, conduzido por organizações sem fins lucrativos, não tem seguido os princípios estabelecidos pelos movimentos sociais nacionais que lutam por uma maior participação na formulação das políticas habitacionais de interesse social. De fato, nem mesmo a modalidade Entidades, instituída no PMCMV por causa da pressão exercida pelos movimentos sociais nacionais da luta pela Reforma Urbana, dos anos que antecederam a CF/88 tem escapado à ação de grupos de interesses. Não há no PMCMV-E muitas das reivindicações propostas pelos movimentos.

As injustiças e irregularidades produzidas no âmbito do desta modalidade do programa, conforme analisado no quarto capítulo, tem sido alvo de investigação do MPF, principalmente, em Guarulhos (São Paulo), Região Sudeste, onde se registra o maior déficit habitacional, sendo seguida pela Região Nordeste. Mas, a região Norte também sido alvo das injustiças como foi constatado na falta

de compromisso dos agentes responsáveis pelo empreendimento “Meu Orgulho” para com a preservação do meio ambiente.

Já a ACP nº 0001702-45.2012.4.03.6109, distribuída à 1ª Vara Federal de Piracicaba (SP), busca obter a condenação solidária da construtora INFRATEC e da CEF por meio da indenização e do ressarcimento integral de todos os prejuízos suportados pelos beneficiários do programa de habitação social federal, em termos de danos materiais (danos emergentes e lucros cessantes) e danos morais sofridos, causados pelo atraso na entrega das moradias e das áreas comuns do condomínio, bem como pelos vícios de construção.

Ante a cooptação da política habitacional para promover a urbanização capitalista e o crescimento do setor imobiliário privado, a corrupção dos agentes envolvidos no processo quanto a gestão do PMCMV, é que destacamos a importância da intervenção do Poder Judiciário, por meio do MPF, enquanto “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

Certamente que o MPF vem desempenhando um importante papel na arena política sobre os problemas referentes ao PMCMV. Na Constituição Federal, o Ministério Público aparece no capítulo “Das Funções Essenciais à Justiça” (BRASIL, 1988), desvinculado de quaisquer dos três poderes, por isso está apto para trabalhar em defesa do direito à cidade.

A ACP, criada em 1985, apresenta-se não apenas como um instrumento processual, mas como um instrumento viabilizador da tutela coletiva,

a fim de contribuir para a concretização da Democracia Participativa no âmbito da moradia popular, tendo em vista que o PMCMV não abre espaço para a participação popular conforme já foi abordado. Na medida em que confere à população de baixa renda o poder de exigir uma conduta positiva dos agentes responsáveis pela construção das habitações populares, a ACP se transforma em instrumento de controle social.

As ACPs, portanto, surgem como um instrumento de defesa para os beneficiários do PMCMV que antes não existia. Além disso, por meio do Poder Judiciário, a população lesada pelo programa pode pedir que seus direitos sejam restituídos. O canal judiciário surge como possibilidade de solução, tendo em vista a falta de monitoramento do Poder Executivo na execução da provisão estatal promovida pelo PMCMV.

Certamente que a atuação política do MPF contribui para defesa conflitos de interesses existentes entre a população beneficiária do PMCMV, o Estado e o mercado imobiliário. Trata-se de uma intervenção necessária para a realização do ideal de cidades democráticas, a fim de garantir àqueles segmentos que possuem dificuldades de organização, a garantia de seus direitos, com destaque para o direito à moradia digna e à cidade. Sendo assim, a ACP vem sendo um instrumento utilizado para buscar, no judiciário, limites para ação do capital imobiliário e da falta de compromisso da União e da CEF.

Esta crescente intervenção do Poder Judiciário para reestabelecer o direito à moradia digna e à cidade aos beneficiários do PMCMV, tem sido denominada de Judicialização da política. De fato, a aproximação entre o direito e

a política é um fenômeno que vem sendo experimentado por diversas sociedades democráticas. O processo verifica-se em âmbito mundial e tem sido encarado como uma consequência inevitável das transformações experimentadas pelas sociedades democráticas no século passado (MELLO, 2009, p. 8).

No Brasil, este processo vem se ampliando dado as normas democratizantes da Constituição de 1988, a qual contempla amplos direitos de cidadania, tendo o interesse público precedência sobre o privado. Interesse este não observado no modelo de provisão estatal do PMCMV. Além disso, alargaram-se os canais de acesso à Justiça e o controle constitucional. O Ministério Público, portanto, se destaca com um órgão do poder judiciário que deixa de representar o Estado para representar os interesses sociais. O Ministério Público se tornou defensor da cidadania, um espaço conquistado para atuar como representante funcional da sociedade (VIANNA apud MELLO, 2009).

Apesar de alguns políticos e estudiosos afirmarem que o processo de judiscialização da política é negative porque substitui o julgamento político dos representantes eleitos pelo povo, no campo da habitação provisão defendemos a sua intervenção, pois historicamente comprovamos que o direito à cidade vem sofrendo um processo de (des)construção, sendo pois indispensável a atuação do MPF para resolver os conflitos.

A trajetória da política habitacional brasileira revela que os representantes eleitos por voto popular não têm respeitado a produção da habitação popular segundo as necessidades da sociedade civil, mas usado a política habitacional como instrumento para empoderar o setor privado e/ou obter

votos e prestígio eleitoral. A falta de maturidade dos movimentos sociais e urbanos não tem sido capazes de limitar estas ações. Portanto, defendo que o MPF atue como um fiscalizador da provisão habitacional na atualidade.

Finalmente, as diversas ACPs, que ainda tramitam nas Cortes, além dos inquéritos civis e das recomendações do MPF, voltadas para a resolução de injustiças diversas, apontam cada vez mais para o aumento da judicialização da PMCMV.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. A.; VAZ, L. F. Sobre a origem das favelas. Trabalho apresentado ao *IV Encontro Nacional da ANPUR*, Salvador, 1991. p. 481-492.

ABREU, M. A. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço e Debates*, nº. 37, p. 34-46, 1994.

_____. Da habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução, *Revista Rio de Janeiro*, n. 10, maio-ago, p. 210-234, 2003. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_10/10-MauricioAbreu.pdf>. Acesso em: 12 jul 2014.

AGUIAR, M. H. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social: avanços e limites na perspectiva da Reforma Urbana. *Dissertação de Mestrado*. Viçosa: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2012.

ALENCAR, V. Valor do metro quadrado em Paraisópolis é similar ao de bairro nobre. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://folhaspdados.blogfolha.uol.com.br/2012/08/17/valor-do-metro-quadrado-em-paraisopolis-e-similar-ao-de-bairro-nobre/>>. Acesso em: 23 out 2015.

AMARAL, S. C. F. Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. *Movimento*, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 9-26, set. /dez. 2005.

ARAÚJO, J. A. Sobre a Cidade e o Urbano de Henri Léfèbvre. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, Nº31, p. 133 - 142, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *BIB*, n.39, p.3-40, 1995.

_____. A descentralização como condição de governabilidade: *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n.39. p. 75-86. São Paulo: NERU, 1996.

_____. *Tendências no estudo sobre avaliação*. Disponível em: RICO, Elizabeth. Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998. p. 29-39.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em:<<http://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=259371>>. Acesso em 22 jan 2016.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e poder - Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BALBIM, R. KRAUSE, L. Complexo do Alemão: impactos para além da urbanização. *IPEA*, Ano 7, ed. 63. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=24:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 05 jan 2016.

BARAVELLI, J. E. O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. *Dissertação de Mestrado*. FAU/USP: São Paulo, 2006.

BARBOSA, E. M. Q; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista direito FGV* (jan/Jun), p. 59-86. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/judicializacao-politica-controle-judicial-de-politicas-publicas>. Acesso em: 30 de janeiro de 2016.

BASSAN, C. Prefeitura sorteia 3743 candidatos aptos ao Minha Casa Minha Vida. *Prefeitura de Campinas*. Campinas (SP), 21 de set/2012. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=15493>>. Acesso em: 08 nov 2015.

BASSO, F. Retrofit e ampliação do complexo cultural Jardelino Ramos. *Trabalho de final de Curso*. UFRGS: Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/95626/000917656.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08 jan 2016.

BATISTELLA, A. Um conceito em reflexão: o “populismo” e a sua operacionalidade. *Revista Latino-Americana de História* Vol. 1, nº. 3. Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <<http://projeto.unisinos.br/rla/index.php/rla/article/viewFile/97/75>>. Acesso em: 07 jan 2016.

BENEVIDES, C. V. Um Estado do Bem-Estar Social no Brasil? *Dissertação de Mestrado na Universidade Federal Fluminense*. UFF: Rio de Janeiro, 2011.

BLAY, E. *Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo. Nobel, 1985.

BONATES, M. F., *Ideologia da casa própria... sem a casa própria: O Programa de Arrendamento Residencial na Cidade de João Pessoa – PB.*, João Pessoa, Ed. Universitária da UFPB, 2009.

BONDUKI, N. *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria.* São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

_____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. TD. *Teoria e Debate*, v. 82, p. 8-14, 2009. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 13 fev 2014.

BONDUKI, N. KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Revista arquitextos/Vitruvius*, 2010.

BOTEGA, L. R. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. *Espaço Plural*, n.17, ano VIII, p.66-72, 2007.

BRANCO, J. E. Tutela coletiva dos interesses individuais e homogêneos. *Dissertação de Mestrado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*. PUC-SP: São Paulo, 2008.

BRASIL. Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 23 jan 2016.

_____. Ação Civil Pública nº 0001702-45.2012.4.03.6109. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.gov.br/sala-de-imprensa/pdfs-das-noticias/ACP_minha_casa_minha_vida_AltodoBosque_Rio_Claro.pdf/view> Acesso em: 10 mai 2016.

_____. *Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 17 jan 2016.

_____. *Constituição Federal* de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. *Lei 11. 977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 12 abr 2014.

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras

providências. Disponível em:
<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 abr 2014.

_____. *Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. *Política Nacional de Habitação. Sistema Nacional de Habitação*. Secretaria Nacional de Habitação/ Ministério das Cidades. Brasília, 28 de maio de 2004.

_____. *Lei 11.124 de 16 de julho 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: 20 abr 2014.

_____. *Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/avancos.pdf>. Acesso em: 10 jan 2015.

_____. *Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada*. Brasília, Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

_____. Ministério das Cidades. *Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV*. Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_595_12dez_18_2013_selecao_dos_beneficiarios_pmcmv.pdf>. Acesso em: 07 jan 2015.

_____. *Tribunal Regional Federal da 4ª Região*. Acórdão. Agravo de instrumento nº 5030130-45.2014.404.0000/PR. 1ª Turma. Vícios. Construção. Programa minha casa minha vida. Aluguel social. Relator Des. Federal Candido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 24 de fevereiro de 2015.

_____. *Programa Aceleração do Crescimento*: 1º. Balanço de 2015. Disponível em:<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/ccedac8ebd8bfe1fefc25c0e4e4e8c0c.pdf>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2015.

BRUM, J. A. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 1996.

BUCHEBUAN, O. T.; PICCININ, L. T. S. Complexo jardelino ramos: área pública x cidadão de "costas quentes". *I IURBFAVELAS 2014: seminário nacional sobre urbanização de favelas*. São Bernardo do Campo (SP), p. 1-18. 2014. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/ARQUIVOS/GT3-56-23-20140629151340.pdf>>. Acesso em: 05 Jan 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida - Recursos FAR. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 23 jul 2015.

_____. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/minha-casa-melhor/>>. Acesso em: 03 dez 2015.

_____. Disponível em: <<http://www.simuladorcaixa.net/como-fazer-um-financiamento-na-caixa/>>. Acesso em: 03 dez 2015.

CARDOSO, A. L. C. O direito à cidade, as desigualdades urbanas e o acesso a terra. *Curso de Capacitação e Formação para a Elaboração, Monitoramento Acompanhamento do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Observatório das Metrôpoles. IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro, 2011(a).

CARDOSO, C. R. C. As fábricas na península Itapagipe como Sítio Industrial da Salvador Moderna. *Arquitextos*, n. 132/06. São Paulo, 2011(b).

CARDOSO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o Processo de Judicialização da Política. *Revista DIREITO GV*, jul-dez 2010, São Paulo, p. 399-422. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n2/a03v6n2.pdf> >. Acesso em: 05 jan 2015.

CARDOSO, A. C.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. CARDOSO, A. C. (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, p. 17-66. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em:<

http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/mcmv_adauto2013.pdf>.

Acesso em: 05 jan 2015.

CARDOSO, O. A.; SILVEIRA, M. C. B. Síntese, desafios e recomendações. *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*/Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades/IPPUR/UFRJ, 2011.

CASTRO, M. F. de. "O Supremo tribunal Federal e a Judicialização da Política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 12, 34, 1997. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm>. Acesso em: 30 abr 2016.

CAVALCANTE, P. A. V. Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional. *Tese de Doutorado da Universidade de Campinas*. Campinas, SP, 2007.

CAVALCANTI, M. M. A. *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma Abordagem Conceitual*. Revista Interfaces de Saberes, UFPE, Caruaru, PE, v. 6, n. 1, 2008.

CAVALIERI FILHO, S. Direito, Justiça e Sociedade. *Revista da EMERJ*, v.5, n.18 p. 58-65, 2002. Disponível em:< http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista18/revista18_58.pdf> . Acesso em: 23 jul 2015.

COELHO, C. C. *Estado, governo e mercado*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

COSTA, G. M. Consumo coletivo e a questão urbana: notas para discursão. *Análise e Conjuntura*, v.1, n.3, p. 194-174, set/dez. Belo Horizonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1986.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COSTA, M. C. L. O Discurso Higienista definindo a cidade. *Mercator*, Fortaleza, v. 12, n. 29, p. 51-67, set /dez. 2013.

COSTA, S. S. Avanços e retrocessos da política de habitação de interesse social no Brasil. 2014. Disponível em: *XIX SEMINÁRIO DO CCSA*. Natal: UFRN, maio de 2014. Anais digitais. Trabalho completo. Disponível em: <<http://www.seminario.ccsa.ufrn.br/anais>>. Acesso em: 12 jun 2014.

_____. Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil. *RIDH*|Bauru, v. 2, n. 3, p. 191-206, jul/dez. 2014. Disponível em:<<http://www2.faac.unesp.br/revistafaac/index.php/ridh/article/view/167>>. Acesso em: jul 2015.

COSTA, S. S. VALERY, F. D. A política habitacional brasileira ontem e hoje: desafios para o direito à cidade. 3º Congresso Internacional *da Habitação no Espaço Lusófono (CIHEL)*. Anais, p. 486-499. USP: São Paulo, 2015.

DINIZ, L. N. Conjunto Habitacional Presidente Getúlio Vargas: da proposta monumental a sobrevivência nos dias atuais. *Anais do 7º Seminário Docomo Brasil*, p. 1-25. Porto Alegre, 2007. Disponível em:<<http://www.docomomo.org.br/seminario%207%20pdfs/061.pdf>>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2016.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. Disponível em: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; Maria do Carmo Brant de CARVALHO (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DYE, T. *Understanding public policy*. 11 ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

ELIAN, M; ROSSI, A. G. M. Tipologias habitacionais urbanas sustentáveis: o caso do conjunto habitacional do instituto de aposentadoria e pensões dos comerciários de Coelho Neto, no município do Rio de Janeiro, Brasil. 2º. *CIHEL/Lisboa* (Portugal), 2013. Disponível em:<http://www.laburb.poli.ufrj.br/publicacoes/E009_ELIAN_Com.pdf>. Acesso em: 13 ago 2015.

FAGNANI, E. Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade. *Tese de Doutorado* - Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP - Instituto de Economia – IE, Campinas, 2005.

FALEIROS, V. P. A política social do Estado capitalista. São Paulo: Cortez, 2006.

FARAH, M. F. Estado e habitação no Brasil: o caso do Instituto da Previdência, Disponível em: *Espaço e Debates*, n.16, ano V, p. 73-82, 1985.

FARIA, E. Obra do "Minha Casa, Minha Vida" causa dano ambiental. *A crítica.com Amazônia*. Disponível em <http://acritica.uol.com.br/amazonia/Amazonia-Amazonas-Manaus-condominio-polui-igarape_0_403759684.html>. Acesso: 14 maio 2016.

FARIA, P. Uma genealogia das teorias e modelos do estado de bem estar social. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, p. 38-72, 1998. Disponível em: <<https://estadoadministracaofcap.files.wordpress.com/2012/10/pimenta-de-faria-1998.pdf>>. Acesso em: 04 fev 2016.

FERNANDES, A. Imagens aéreas das obras que mostram o trabalho do governo do Amazonas. Ago/2012. Disponível em: <http://fernandesalfredo.blogspot.com.br/2012/08/imagens-aereas-das-obras-que-mostram-o.html>. Acesso em 13 mai 2016.

FERNANDES, E. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. *Fórum de direito urbano e ambiental*. N. 42. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERRAZ, M. Conheça a história da 1ª favela do Rio, criada há quase 120 anos. *Jornal Globo*, Rio de Janeiro, online, 12 de Jan./2015. Disponível em: <g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-450-anos/noticia/2015/01/conheca-historia-da-1-favela-do-rio-criada-ha-quase-120-anos.html>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

FERREIRA, J. S. W. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. Coordenador João Sette Whitaker Ferreira. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012a.

_____. Minha casa, minha vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. *XVI ENANPUR*. Anais digitais, p. 1-11. 2015. Disponível em: http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=515. Acesso em: 05 de janeiro de 2016.

_____. Planejamento e intervenção pública urbana: qual o papel do Estado na garantia do direito à moradia e à cidade no Rio de Janeiro? *Caderno didático: políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais*. Regina Fátima C. F. Ferreira, Rosane Coreixas Biasotto (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012 (b).

FERREIRA, R. F. C. F. *Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade*, pp. 1-18, 2012b. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf>. Acesso em: 05 jan 2015.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise de Conjuntura*, v. 1, n. 3, 1986.

FOLLETO, M. Presidente Vargas: artéria do centro do Rio. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fotogalerias/presidente-vargas-arteria-do-centro-do-rio-9404024>>. Acesso em: 10 dez 2015.

FRASÃO, G. Favela do DF passa a Rocinha e se torna a maior da América Latina. *R7*, Distrito Federal, online, 23 de nov/2013. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/distrito-federal/fotos/favela-do-df-passa-a-rocinha-e-se-torna-a-maior-da-america-latina-02122013#!/foto/2>>. Acesso em: 20 dez 2015.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. O Crédito imobiliário no Brasil. *FGV-PROJETOS*, março de 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil. *FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações* – Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso 10 jul 2015.

_____. *Déficit habitacional no Brasil 2011-2012*. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>>. Acesso em: 12 jun 2015.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, 2005.

GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. Direitos sociais: direito à moradia. Disponível em: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892>. Acesso em: 12 dez 2015.

GUIMARÃES, T. Minha Casa, Minha Vida reproduz injustiça social, conclui pesquisa. *BBC Brasil*. 22/out/2015. Londres, 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151020_minha_casa_minha_vida_pesquisa_tg>. Acesso em: 16 dez 2015.

HARVEY, D. *The right to the city. International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 27, issue 24. December, 2003. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x/abstract>>. Acesso em: 07 jul 2015.

_____. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005

HIDI. *Human Integration Development Institute*. Disponível em: <<http://www.hidi.org.br/pagBase.php?pagina=institucional&tituloPagina=HIDI%20Institucional>>. Acesso em: 15 jan 2016.

HUMERES, B. Frei Damião: um retrato da comunidade mais carente da Grande Florianópolis. *Hora de Santa Catarina*, Santa Catarina, online, 15 de set/2015. Disponível em: <<https://medium.com/@HoraSC/frei-dami%C3%A3o-um-retrato-da-comunidade-mais-carente-da-grande-florian%C3%B3polis-56692c7faca2#.9c7ddopl6>>. Acesso em: 07 jan 2106.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais - Primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Acesso em: 25 mar 2015.

_____. Séries Históricas e Estatísticas, 2010. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 20 out 2015.

_____. Síntese de Indicadores Sociais Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012. *Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica*, num. 29. Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *políticas sociais – acompanhamento e análise*. Brasília, fev/2007. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4463/1/bps_n.14_habitacao14.pdf>. Acesso em: 15 jan 2016.

_____. *Condições de vida no Brasil. Radar Social*. Brasília, Jul/2006. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/274322/radar-social-.html>>. Acesso em: 03 jul 2015.

_____. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise (14)*. Fev. 2007. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/habitacao14.pdf>. Acesso em: 01 jun 2015.

_____. Comunicados do IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): *Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Set, 2012.

_____. Comunicados do IPEA. *Coabitação familiar e formação de novos domicílios nas áreas urbanas brasileiras*. Abr, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120404_comunicadoipea142.pdf>. Acesso em: 19 abr 2015.

JÁUREQUI, J. M. *Atelier Metropolitano*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.jauregui.arq.br/favelas_alemao.html>. Acesso em: 09 fev 2016.

JESUS, P. M. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Município de São Paulo. *Tese de Doutorado*. São Paulo: USP, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-16062015-141838/pt-br.php>>. Acesso em: 04 jan 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: IPEA, 2013a.

KRAUSE, C.; FURTADO, B. A.; LIMA NETO, V. C. *Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)*. Brasília: IPEA, 2013b. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5668/1/NT_n05_estimativas.pdf>.

Acesso em: 05 jan 2016.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOPES, C. A. L. Ação Civil Pública e Ajustamento de Conduta em Área de Proteção aos Mananciais na Região Metropolitana de São Paulo. *Dissertação de Mestrado*. FAU/USP: São Paulo, 2009.

MALDANER, T. SANTIN, R. J. A importância do Estatuto da Cidade na busca por cidades mais justas. *XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na cidade contemporânea*, pg, 1-14, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/13065/2281>>. Acesso em: 05 fev 2016.

MARICATO, E. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. *O Ministério das Cidades e a Política Nacional de desenvolvimento urbano. Políticas sociais: acompanhamento e análise*. IPEA, 2006. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em: 08 dez 2015.

_____ (Coord.). *Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

MARQUES, J. *Polícia do Rio age pelo 2º dia contra milícias em condomínios do Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/policia-do-rio-age-pelo-2-dia-contra-milicias-em-condominios-do-minha-casa-minha-vida-20110527.html>>. Acesso em: 24 set 2015.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, M. F. C. *Judicialização e representatividade: A representação funcional na percepção dos representantes políticos da sociedade brasileira*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6146/judicializacao_representatividade_mello.pdf?sequence=2>. Acesso em: 15 set 2015.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, S. Polícia realiza operação no Conjunto Habitacional Haroldo de Andrade.. Disponível em: <<http://www.policiacivil.rj.gov.br/exibir.asp?id=21524>>. Acesso em: 07 out 2015.

MENY, I; THOENIG, J. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.

MESQUITA, N. C. *Mídia e Democracia no Brasil*. *Jornal Nacional*, crise política. *Tese de Doutorado na Universidade de São Paulo*. USP, 2008.

MINEIRO, E.; RODRIGUES, E. *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. *Série Habitação e Cidade*. Luciana Corrêa do Lago (org.). p. 19-48. - Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO PARÁ. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br>>. Acesso em: 30 jan 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DE SÃO PAULO. *MPF em Guarulhos move ação para reformular o programa Minha Casa, Minha Vida*. SÃO PAULO, 07 de dez/2011. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.gov.br>>. Acesso em: 22 jan 2016.

MORAES, C. *O Rio de antigamente*. Rio de Janeiro: editor Carlos Moraes. 19 de mai/2011. Disponível em:

<<http://oriodeantigamente.blogspot.com.br/2011/05/estacoes-ferroviarias-ramal-de.html>>. Acesso em: 23 out 2015.

NAKANO, A. K. *Planejamento e necessidade habitacional*. São Paulo, abep/Nepo/Unicamp, 2010. Disponível em:

<http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_9/abep2010_2588.pdf>. Acesso em: 07 fev 2016.

NEGRELOS, E. P. Habitação Social no Brasil pós-1964. Arquitetura, Cidade e Gestão. Um estudo comparado entre a produção do BNH/COHABs e da CEF/PAR em cidades do Estado de São Paulo. Primeiros resultados em São Paulo e São Carlos. *ANAIS DO I ENAMPARQ*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/67/67-276-1-SP.pdf>>. Acesso em: 22 jul 2014.

NEVES, R. T. C. A política de crédito imobiliário na efetivação do direito à moradia: um ensaio da aplicação da análise jurídica da política econômica. *Dissertação de Mestrado* apresentada à faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2012.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 02 jan 2015.

_____. Carta mundial do direito à cidade. *V Fórum Social das Américas*. Quito. 2004. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>> Acesso em: 14 abr 2014.

PACIONE, M. *Urban geography. A global perspective*. Londres: Routledge, 2001.

PATARRA, N. *Movimentos populacionais na transição demográfica. São Paulo, 1900-1980*. Emigrazione Europee e popolo brasiliano. Roma: Centro Studi Emigrazione; São Paulo, CESAL, ASSLA, USP, 1987

PERUZZO, D. *Habitação: controle e espoliação*. São Paulo: Cortez, 1994.

PINTO, W. M. V.; ANDRADE, R. G. N. Território Vila Militar do Rio de Janeiro: cotidiano e historicidade sob a perspectiva das esposas de oficiais. *Coleç. Meira Mattos*. v. 9, n. 35, p. 393-401, maio/ago. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/viewFile/518/583>>. Acesso em: 08 out 2015.

PORTAL BRASIL. *Cidadãos ganham linha de crédito para mobiliar suas casas*. 29/07/2014. Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/06/copy_of_acompanhe-ao-vivo-lancamento-do-minha-casa-melhor#>. Acesso em: 20 dez 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial>>. Acesso em: 11 dez 2015.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.prefeiturasfjr.com.br/index.php?Option=com_content&view=article&id=5933:itaquaquetuba-entrega-moradias>. Acesso em: 12 jan 2016.

PROJETO COMUNICAR. *Parque Proletário e a PUC-Rio*. Rio de Janeiro, 1970. <<http://nucleodememoria.vrac.puc-rio.br/70anos/colecoes/albuns-de-retratos/galeria/22>>. Acesso em: 17 dez 2015.

PURCELL, M. Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal* 58, p. 99–108, 2002. Disponível em: <<http://faculty.washington.edu/mpurcell/geojournal.pdf>>. Acesso em: 13 dez 2015.

RAMOS, J. Nova UBS deve ser uma das melhorias no Complexo Jardim Ramos, em Caxias. *Jornal Pioneiro*. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/cidades/noticia/2015/05/nova-ubs-deve-ser-uma-das-melhorias-no-complexo-jardelino-ramos-em-caxias-4757056.html>>. Acesso em: 07 jan 2016.

RAMOS, L. A. C. A participação popular no exercício das políticas públicas habitacionais como fator de influência no produto habitacional construído e apropriado. *Dissertação de Mestrado* apresentada à FAU-USP. São Paulo: FAU-USP, 2007.

REIS, C. F. B. *Os Efeitos do Investimento Público sobre o Desenvolvimento Econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006*. Tesouro/Fazenda, 2008. Disponível em: <<file:///D:/A%20-%20TEMAS/A%20-%20Keynes/tese%20premiada%20gasto%20publico.pdf>>. Acesso em: 24 set 2014.

RESENDE, A. Maior aglomerado urbano da Paraíba contribui para déficit habitacional. *Jornal Globo*, Paraíba, online, 09 de jan/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/01/maior-aglomerado-urbano-da-paraiba-contribui-para-deficit-habitacional.htm>>. Acesso em: 23 out 2015.

RIBEIRO, A. Conjunto residencial Salvação, projeto Minha Casa Minha Vida, 2013. *Youtube*. Disponível em:< <https://www.youtube.com/>>. Acesso em: 15 nov 2015.

RIBEIRO JÚNIOR. Município divulga lista de beneficiários do minha casa minha vida do km 05. Pará, 29 de mai/2015. Disponível em: <<http://blogdojuniorribeiro.blogspot.com.br/2015/05/municipio-divulga-lista-de.html>>. Acesso em: 30 jul 2016.

RIZEK, C. S. et. al. A Inserção Urbana através da Produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Selecionados. Anais do III ENANPARQ. *Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva*. São Paulo: III ENANPARQ, 2014. 23 p.

RJTV. Disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-450-anos/noticia/2015/03/foi-noticia-em-1965-governo-removia-moradores-de-favelas-do-rio.html>>. Acesso em: 07 out 2015.

RODRIGUES, R. I. Os parques proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política Governamental para as favelas entre as Décadas de 1930 e 1960. *Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). SOUZA, Maria.Adélia A.; LINS, Sônia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da C. (Org.). *Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: CEDESP, 1996.

_____. *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

_____. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país avanços e desafios. *IPEA*. Políticas sociais – acompanhamento e análise, fev, 2006. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio_1_raquel12.pdf>. Acesso em: 19 out 2012.

_____. *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV*. Coordenadora Raquel Rolnik. São Paulo: LABCIDADE; FAU/USP. 2014.

Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relatorio.pdf>>. Acesso em: 28 jan 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, R. M. Ação Civil Pública como instrumento concretizador da democracia participativa. *ORBIS: Revista Científica*. V. 3, nº. 2, 2012, p. 263-279. Disponível em: <http://www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/viewFile/68/68>. Acesso em: 05 dez 2015

ROYER, L. O. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. *Tese de Doutorado em Faculdade de Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo: USP, 2009.

SÁ, L., FRACALOSSI. Y. Clássicos da Arquitetura: Conjunto Residencial Prefeito Mendes de Moraes (Pedregulho) /Affonso Eduardo Reidy. *Archdaily*, 2011. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/br/01-12832/classicos-da-arquitetura-conjunto-residencial-prefeito-mendes-de-moraes-pedregulho-affonso-eduardo-reidy>>. Acesso em: 09 dez 2015.

SADER, E. Se não há segurança para todos, não haverá segurança para ninguém. *CARTA MAIOR*, 2015. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Se-nao-ha-seguranca-para-todos-nao-havera-seguranca-para-ninguem/2/34630>>. Acesso em: 16 jan 2016.

SALLES, R. *Alto dos Bosques é alvo de ação do MPF*. Disponível em: <<http://www.guiarioclaro.com.br/materia.htm?serial=151003207>>. Acesso: 30 abr 2016.

SANTOS, C. H. M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. IPEA. Brasília, 1999.

SANTOS JÚNIOR. O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*/Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2005.

SANVITTO, M. L. A. Conjuntos habitacionais promovidos com recursos do Banco Nacional de Habitação: a falta de uma crítica arquitetônica. *Anais do III ENANPARQ. Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva*. São Paulo, 2014.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/12/17/congresso-aprova-orcamento-de-2016-com-cortes-de-gastos-e-previsao-de-cpmf>>. Acesso em: 21 jan 2016.

SCHUMPETER, J. A. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Abril Cultural, São Paulo, 1982.

SHIMBO, L. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. *Tese de Doutorado da Universidade de São Paulo*. São Carlos: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, A. L. A. Um sonho distante: reflexões sobre acessibilidade nos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 na Região Metropolitana de Natal. *Dissertação de Mestrado*. Natal: UFRN, 2014.

SILVA, S. *12% dos Amapaenses vivem na extrema pobreza*. Amapá, editor: Abinoan Santiago, 12 de mai/2012. Disponível em: <[://cafeecia-ap.blogspot.com.br/2012/05/12-dos-amapaenses-vivem-na-extrema.html](http://cafeecia-ap.blogspot.com.br/2012/05/12-dos-amapaenses-vivem-na-extrema.html)>. Acesso em: 24 out 2015.

HIDI. *Human Integration Development Institute*. Disponível em: <<http://www.hidi.org.br/pagBase.php?pagina=institucional&tituloPagina=HIDI%20Institucional>>. Acesso em: 15 jan 2016.

SINDICATO DE ARQUITETOS DA PARAÍBA. *Seminário nacional defende mudanças no Minha Casa, Minha Vida*. Paraíba, 29 de nov/2015. Disponível em: <<http://sindarqpb.org.br/noticias/geral/seminario-nacional-defende-mudancas-no-minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em: 10 jan 2016.

SOLIS, S. S. F; RIBEIRO, M. V. T. O Rio onde o sol não brilha: acumulação e pobreza na transição para o capitalismo. *Revista Rio de Janeiro*, n. 9, jan /abr, p. 117-140. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em:

<http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_117.pdf>. Acesso em: 30 jul 2015.

SOUZA, R. C. Ação Civil Pública como instrumento concretizador da democracia participativa. *ORBIS: Revista Científica*, Vol. 3, n. 2, p. 263-279, 2012. Disponível em: <http://www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/viewFile/68/68>. Acesso em: 18 de dezembro de 2015.

SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones, 1995.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ministro define competência do MPF para apurar irregularidades no “Minha Casa Minha Vida”*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=285715>>.

Acesso em: 09 de jan 2016.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. *Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários*. Coordenadora Luciana Tatagiba. – São Paulo: Nepac/Unicamp, 2015.

TERESINA ANTIGA: História, memória, arquitetura, arte e fotografia. *Inauguração do conjunto habitacional Mocambinho (1982)*, Piauí, 05 de jun/2015. Disponível em: <http://teresinaantiga.com/inauguracao-do-conjunto-mocambinho.php>. Acesso em: 07 de outubro de 2015.

TROMPOWSKY, M. A FCP – Fundação da casa popular e a implantação de uma política habitacional no Brasil: o processo de uma experiência governamental no campo da habitação popular. Disponível em: *Rbeur*, n. 4, v.8, 2004. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1050>>.

Acesso em: 07 fev 2014.

TV GLOBO. São Paulo, 30 de dez/2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/ongs-cobram-taxas-por-vagas-no-programa-minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em: 08 de jan 2016.

_____. Rio de Janeiro, 29 de set (2015a). Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/09/policia-faz-operacao-em-conjunto-do-minha-casa-minha-vida-no-rio.html>. Acesso em: 15 de set 2015.

_____. *Famílias aguardam conclusão de conjunto habitacional em Araxá*. Minas Gerais, 03 de jul (2015b). Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/2015/07/familias-aguardam-conclusao-de-conjunto-habitacional-em-araxa.html>>. Acesso em: 12 dez 2015.

VALENÇA, M. M. *Globabituação. Sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VALÉRY, F. D. Da casa de família ao espaço gourmet: reflexões sobre as transformações dos modos de morar em Natal/RN. São Paulo, *Cadernos Ceru* (USP), v. 22, p. 147-174, 2011.

_____. La politique d'habitation au Brésil et son impact sur les modes de vie urbains 1960-1990. In: IV Conference Internationale de Recherche sur le Logement, 1990, Paris. *Annales de la IV Conference Internationale de Recherche sur le Logement*. Paris: ISA, 1990.

VILLAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. Disponível em: Anais do 7º. *Encontro Nacional da ANPUR*, p. 1375-1385, 1997.

_____. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

WEBER, M. *Ciência e Política: Duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1999.

WEISS, C. H. *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México, Trillas, 1978.

ZALUAR, A. CONCEIÇÃO, I. S. Favelas sob o controle das Milícias no Rio de Janeiro: que paz? *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 89-101, jul/dez. São Paulo, 2007.

ANEXOS

ANEXO 01

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DE UMA DAS VARAS CUMULATIVAS DA JUSTIÇA FEDERAL DE GUARULHOS , 19.^a SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA.

ACP nº 0012584-70.2011.403.6119, distribuída à 1^a Vara Federal de Guarulhos

HÁ PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL , pelo Procurador da República que subscreve esta exordial, vem pela presente, com arrimo nos porquês fáticos e técnicos abaixo expostos, ajuizar AÇÃO CIVIL PÚBLICA em desfavor de :

- 1) *UNIÃO FEDERAL, tendo por seu representante judicial, nos termos do art. 131 da Constituição Federal e do art. 1º da Lei Complementar nº 73/93, a Advocacia-Geral da União, que recebe citação na pessoa do Procurador-Chefe da União, nos moldes do art. 35, IV, da LC 73/93, com endereço na Rua da Consolação, 1875, 3.º, 4.º e 5º andares - Cerqueira César - São Paulo - SP - CEP 01301-100.*
- 2) *CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, empresa pública federal, inscrita sob o CNPJ 00.360.305/0001-04, que deverá ser citada na pessoa de seu representante legal com endereço localizado à Avenida Paulista 1842 – Torre Sul, 2.ª andar, Bairro Bela Vista, São Paulo, SP, CEP 1310-200.*

1.1. INTRÓITO

A presente Ação Civil Pública visa corrigir grave distorção no programa do governo federal chamado “ Minha Casa , Minha Vida”, regido e disciplinado pela lei 11.977/2009. Todavia, antes de adentrarmos a narrativa das falhas do programa em epígrafe, convém realizar um breve histórico sobre os mais modernos e recentes programas habitacionais do governo federal, inclusive porque o atual programa (Minha Casa, Minha Vida) nada mais é do que um sucessor de um outro programa, ou seja, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) , ambos destinados a diminuir o déficit habitacional entre

peças de baixa renda. Em palavras outras, não é possível entender adequadamente o programa “Minha Casa, Minha Vida” sem entender o seu antecessor, o PAR.

Visando o didatismo, opta-se por uma descrição dos programas que não se atém a detalhes técnicos irrelevantes para a presente ação. Prossigo : O Programa de Arrendamento Residencial, delineado na lei 10.188/01, que vigorou até o final do ano de 2009, visava conceder habitação digna a pessoas de baixa renda e a um preço acessível. Mas o programa deixou muito a desejar. Numa síntese, o PAR funcionava da seguinte maneira: uma construtora era escolhida pela Caixa Econômica Federal , sem licitação, para edificar habitações populares , desenvolvendo e executando um projeto específico de engenharia que deveria ser aprovado pela CEF, condição para a liberação dos respectivos recursos. Inúmeras construtoras executaram inúmeros projetos habitacionais no Brasil no âmbito do PAR. As pessoas de baixa renda interessadas em adquirir os imóveis que seriam construídos deveriam constar de um cadastro que, em regra, era feito pela prefeitura do Município no qual se desenvolveria o projeto. Através de um convênio ou termo de cooperação com a CEF, os municípios atendidos pelo PAR assumiam a responsabilidade de produzir um cadastro dos beneficiários do programa que deveriam ostentar a condição de pessoas de baixa renda, nos termos estipulados pelo programa.

Mas o projeto foi um pesadelo, seja para moradores dos edifícios construídos na órbita do programa, seja para o Ministério Público Federal. Em Guarulhos, por exemplo, ações civis públicas e de improbidade foram ajuizadas pelo MPF em razão de graves falhas cometidas no aludido programa . Isso sem falar nos vários inquéritos civis que continuam tramitando e versando sobre os mais variados infortúnios detectados na construção das moradias populares. O maior problema do PAR foi a péssima qualidade técnica das construtoras contratadas pela CEF. Empresas sem lastro financeiro ou técnico abocanhavam dinheiro público e, em seguida, abandonavam as obras. Num dos casos, ocorrido em Mogi das Cruzes e tratado pelo MPF em ACP que tramitou na 4.^a vara federal de Guarulhos (doc.junt-autos 2008.61.19.0020726), a construção de um lote de quatro edifícios foi alvo de três abandonos de obra praticados subsequentemente por construtoras admitidas pela CEF, sem licitação, para executar os respectivos projetos.

Muito dinheiro público pelo ralo e a situação só foi revertida graças ao aludido ajuizamento da ACP, haja vista que houve a retomada do projeto e a entrega das casas à população. Mas, mesmo quando as obras não eram alvo de abandono, o desalento não era menor. Em muitos dos casos, os edifícios eram concluídos e entregues já com vícios estruturais graves.

Vários imóveis foram entregues já portando rachaduras e infiltrações. Na verdade, a CEF contratava sem licitação construtoras de péssima qualidade, sem lastro de qualquer sorte e, durante a execução do programa, a empresa pública rotineiramente perdia as rédeas das respectivas construtoras. Isso gerou um passivo judicial enorme para a Caixa Econômica Federal, inclusive sujeitando muitos de seus funcionários a uma situação que permite que os mesmos sejam demandados em ações de improbidade em razão da imprudência tanto na escolha da construtora responsável pela execução dos projetos, quanto em razão da má fiscalização das obras. Não é de se olvidar ainda do custo em dinheiro decorrente das condenações que a empresa pública sofreu, sofre e sofrerá na obrigação de reparar as obras entregues cambaleantes e defeituosas pelas malfadadas construtoras.

O Governo Federal abortou o programa de arrendamento residencial (PAR) e criou, então, seu substituto, seu sucessor, ou seja, o “Minha Casa, Minha Vida”, muito mais ousado e amplo, com investimento de recursos mais do que vultosos.

Mas é evidente que o Governo Federal pretendeu esquivar-se de maiores responsabilidades pela execução do projeto. Em outras palavras, a partir da experiência administrativa adquirida no PAR, o governo federal buscou fugir das hipóteses de responsabilização a que estariam sujeitos os agentes públicos (aí incluídos os empregados da CEF) caso o programa “Minha Casa, Minha Vida” viesse a repetir os mesmos desmandos averiguados no PAR. A alternativa encontrada foi a de terceirizar, em prol do setor privado, quase tudo. Em miúdos, o governo federal entra com o dinheiro (muito dinheiro), e as atribuições para todo o resto foram delegadas a organizações não governamentais (ONGs). Elas, pessoas jurídicas de direito privado, reinam sobre as atribuições de cadastrar e escolher os beneficiários do programa, bem como contratar as construtoras responsáveis pela execução das obras de engenharia. Ao Estado permanece uma vaga e difusa responsabilidade de “acompanhamento” das obras, incapaz de gerar, dada a fluidez de conceitos, a responsabilização efetiva de qualquer agente público quando vier à tona desmando fático grave. Isso porque sempre haverá como caminho seguro a escusa alicerçada na tese segundo a qual os agentes da Caixa Econômica Federal apenas trabalham com os dados formais repassados pelas ONGs e que, assim, não há a possibilidade de identificar ou adivinhar a falsidade dos respectivos dados. Destarte, toda a responsabilidade criminal e administrativa dos desmandos identificados no programa “Minha Casa Minha Vida” seria dos dirigentes das ONGs, pois a CEF teria somente uma vaga e difusa responsabilidade “in vigilando”.

1.2. DAS CONSEQUÊNCIAS

As consequências da terceirização irresponsável e irrestrita de atribuições e poderes às ONGs já são visíveis. O programa está desvirtuado, dinheiro público indo pelo ralo mais uma vez, sem falar no uso do programa por políticos que administram (direta ou indiretamente) ONGs vinculadas ao projeto “Minha Casa, Minha Vida”, tudo com o intuito de reforçar suas capacidades e forças de obtenção de votos e prestígio eleitoral. Vários também são os casos de pessoas humildes lesadas por estelionatários que vendem vagas para inserção em projetos habitacionais fictícios dentro do âmbito do “Minha Casa, Minha Vida”. Também, puderam. Compete ao particular escolher quem será ou não beneficiado pelo projeto. Compete ao particular receber os bilhões de reais do projeto. Compete ao particular escolher as construtoras que realizarão as obras. Compete ao particular, compete ao particular e compete ao particular...praticamente tudo!

Seguem abaixo alguns casos de irregularidades graves na execução do projeto “Minha Casa, Minha Vida” identificados na órbita de atribuições do MPF de Guarulhos.

No inquérito Civil n.º 1.34.006.000213/2011-17 há notícia de que a OSICP HIDI – Associação e Desenvolvimento e Integração Humana, literalmente vende, por R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), vagas no denominado *Residencial Edward*, cujo projeto para a mera aquisição do terreno sequer foi aprovado pela Caixa Econômica Federal (fls.16). Cabe esclarecer que um dos requisitos para a participação no programa é possuir renda inferior R\$ 1.365,00 (mil e trezentos e sessenta e cinco reais), o que torna teratológica a venda de vagas pelo valor acima exposto. Isso porque a venda de vagas para admissão no programa “Minha Casa, Minha Vida” é proibida.

De outra banda, nos Inquéritos Cíveis 1.34.006.000446/2010-21 1.34.006.000454/2010-77 há notícia grave que diz respeito à associação CECAS – Conselho Comunitário de Educação Cultura e Ação Social, entidade responsável pelo empreendimento *Chiquinha Gonzaga*, em Itaquaquetuba/SP. Segundo consta, antes mesmo da aprovação do projeto pela Caixa Econômica Federal, a entidade, em parceria com uma ONG denominada CONPOÁ, já cobrava R\$ 1.500,00 para inscrever famílias no programa. O projeto fora aprovado, todavia, encontra-se 24 meses atrasado, e muitas famílias que acreditavam estar adquirindo sua casa própria foram sumariamente excluídas do programa, sem ao menos serem reembolsadas pelo valor que pagaram (fls.25 - ICP 1.34.006.000446/2010-21).

Não obstante, há nos autos informações de que

os responsáveis pelo CCCECAS, Ricardo Silva, político conhecido na cidade, e sua esposa Ana Acilda Alves da Silva, tenham favorecido seus próprios familiares em detrimento dos principais destinatários do programa, quais sejam, famílias de baixa renda, mães chefes de família, idosos, deficientes, ou seja, pessoas em evidente situação de vulnerabilidade social(fl.s.26 - ICP 1.34.006.000446/2010-21).

Indo além, há notícia de que , atualmente, o mesmo CCECAS está comercializando vagas no empreendimento *Cora Coralina*, em Suzano/SP e, do mesmo modo, continua cobrando “taxas de inscrição” dos interessados.

Contudo, a Caixa Econômica Federal, instada sobre o projeto, foi categórica ao afirmar que

NÃO EXISTE O EMPREENDIMENTO EM QUESTÃO em seus sistemas. (fl.s.32 - ICP 1.34.006.000454/2010-77)

Uma mulher chamada Eliane Cristina Rengies, que conheceu a fundo as mazelas e os desmandos do projeto, inclusive porque foi empregada de uma das ONGs incumbidas de executar obras no âmbito do programa, realizou representação ao Ministério Público Federal (folhas 25 a 27 do ICP 466/2010) e a leitura de seu texto mostra que uma intervenção do Judiciário é urgente para corrigir distorções num projeto que, caso bem conduzido, poderá diminuir significativamente o déficit habitacional do país. Referida mulher tratou bem de descrever a forma através da qual pessoas são beneficiadas dentro do projeto “Minha Casa, Minha Vida” em razão de interesses duvidosos . Por ela, foi apregoado :

“Na assinatura do contrato contemplaram apenas 160 famílias, sendo que dessas famílias pelo menos 80 famílias foram colocadas por interesse próprio dos organizadores (ex filha, irmão, Gilberto Stanquieri – que era da Prefeitura e agora atua junto à construtora e ao Educar) etc” (sic- grifo nosso)

No atual panorama, todos os ingredientes necessários ao desvio de dinheiro público (e aos desmandos de toda sorte) estão presentes. Um governo que não quer assumir responsabilidades dentro do projeto e que, assim, terceirizou a ONGs atribuições típicas de Estado , sem qualquer fiscalização efetiva. Uma matéria jornalística apresentada no programa Fantástico , fruto de um trabalho investigativo de alta qualidade, demonstra que os desmandos e desvios no programa habitacional em comento transformaram-se numa rotina de norte a sul do Brasil.

Cópia da matéria em epígrafe é juntada à presente exordial . São políticos que beneficiam membros da família e amigos, ONGs que inserem pessoas no rol de beneficiários do programa mediante pagamento em dinheiro , independentemente da faixa de renda a qual pertençam, entre muitas outras fraudes. Uma das funcionárias de uma ONG chega mesmo a afirmar à repórter que é possível inserir qualquer pessoa no programa “Minha Casa, Minha Vida” (lembre-se: um projeto feito para beneficiar os pobres e humildes) independentemente da faixa de renda do pretendente. Bastaria pagar “a taxa” cobrada pela ONG. Interessante o argumento usado pela CEF para escusar-se de responsabilidade pelas fraudes no programa. Em entrevista concedida ao programa de televisão em epígrafe, o superintendente da CEF afirma que “não tinha como supor que as pessoas agiriam de má-fé” . Esse é o grau de fiscalização que o Estado vem mantendo sobre um dos programas habitacionais mais caros de nossa história republicana. Após a veiculação da notícia, a CEF paralisou as obras objeto da denúncia. A verdade é que o programa “Minha Casa, Minha Vida” não tem filtros contra a corrupção e contra qualquer sorte de desmando.

1.3. SOLUÇÕES e FUNDAMENTOS

O MPF demandará em juízo pedindo alterações no formato do programa “Minha Casa, Minha Vida” todas as vezes em que uma falha grave mostrar-se capaz de desfigurar um projeto que, em si, é muito bom, pois visa diminuir o déficit habitacional entre os hipossuficientes.

No atual panorama, agindo de maneira comedida, o MPF pede uma alteração simples que, todavia, é poderosa para diminuir o grau de vulnerabilidade do programa em epígrafe contra fraudes.

Em outras palavras, será requerido pelo MPF nesta exordial que o cadastramento dos beneficiários do programa, bem como a fiscalização em torno do preenchimento dos requisitos para ser admitido no projeto “Minha Casa, Minha Vida” (baixa renda, entre outros), sejam atribuições incumbidas à Caixa Econômica Federal e não mais às ONGs ou congêneres.

Com isso, retirar-se-ia das ONGs tanto a liberdade para escolher os beneficiários, quanto para fiscalizar o preenchimento dos requisitos para admissão no programa em epígrafe .Além do já exposto, seria exterminada a prática da cobrança indevida de valores ilegais de pessoas

humildes por parte das ONGs, como pressuposto para admissão no programa, uma prática que vem se mostrando corriqueira. Ademais, é absolutamente ilegal e inconstitucional que o Estado delegue a organizações não governamentais o poder de escolher quem deve e quem não deve ser agraciado com as benesses oriundas do maior programa residencial para pessoas de baixa renda do Brasil.

Perceba, Excelência, que uma medida simples pode fortalecer em muito o programa “Minha, Casa, Minha Vida” contra o sem fim de fraudes que hoje vem tornando putrefato um projeto que, reitero, pode ser ótimo, um grande instrumento de distribuição de renda.

Há que se ponderar, por derradeiro, que a terceirização, ao setor privado, da atividade de escolher beneficiários do maior programa habitacional de nossa história, uma teratologia jurídico-administrativa, data vênua, fere inúmeros preceitos jurídicos. Fere o princípio da moralidade administrativa, na medida em que os interesses privados passam, em boa parte do tempo, a ser o norte da distribuição de habitações populares. Fere a impessoalidade, na medida em que o projeto é usado para fins políticos, como instrumento de captação de votos por representantes de organizações não governamentais. Fere a publicidade, na medida em que não há um procedimento público e claro utilizado para recrutar as famílias que serão beneficiadas pelo projeto. Fere a legalidade, na medida em que o espírito da própria lei que rege o programa “Minha Casa, Minha Vida” é desrespeitado. Resta ainda trazer à baila a sempre nobre lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, quando ensina que atividades típicas de Estado não devem ser delegadas ao setor privado :

“Ademais, muitos serviços públicos serão de alçada exclusiva de Estados, Distrito Federal ou dos Municípios, assim como outros serão comuns à União e a estas diversas pessoas. Por exemplo: “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (art. 23, II), ou “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, V), “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art.23, IX)”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. (Curso de Direito Administrativo). 27ª ed. São Paulo. MALHEIROS EDITORES, 2010, p. 687

1.4. DO PEDIDO/TUTELA ANTECIPADA/LEGITIMIDADE PASSIVA

O pedido é simples . Requer-se a condenação das rés em obrigação de fazer. Deve a Caixa Econômica Federal , na condição de agente operador e financeiro do programa “Minha Casa, Minha Vida” , ser incumbida de realizar, através de seus empregados, sem delegações, o cadastramento, através de procedimento próprio e após verificação do preenchimento dos requisitos , dos interessados em adquirir imóveis através do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” . Em suma, para cada projeto de engenharia do programa “Minha Casa, Minha Vida” desenvolvido no âmbito da 19.^a subseção judiciária de São Paulo, a CEF deve concretizar, através de suas agências, procedimento de cadastramento dos respectivos beneficiários, não admitindo-se mais que tal procedimento seja realizado por organizações não governamentais. .

A União é inserida no polo passivo porque é o ente federativo responsável pelo desenvolvimento e custeio do programa habitacional em epígrafe, além de manter, nos termos do direito administrativo, um ininterrupto dever de fiscalização do projeto. Oferta-se luz aos trechos respectivos da instrução normativa 36, ato regente do programa “Minha Casa, Minha Vida” e definidor de atribuições:

As operações do Programa utilizarão recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, conforme o disposto no Art. 18, da Lei Nº. 11.977, de 7 de julho de 2009 (conversão da MP Nº. 459, de 26 de março de 2009), e no art. 16, do Decreto Nº. 6.819, de 13 de abril de 2009.

Mais do que isso, compete ao Ministério das Cidades exercer a função de gestor das aplicações dos recursos, nos termos da aludida instrução normativa :

Ministério das Cidades, na qualidade de Gestor das Aplicações dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, com a atribuição de definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação do Programa

Há que se mencionar, por oportuno, que o princípio de direito administrativo da “tutela” (ou controle), determina a obrigação da UNIÃO, enquanto ente federativo, de zelar pelo bom andamento do mais caro e ousado programa habitacional do atual panorama brasileiro .

O princípio de Direito Administrativo da “tutela” leciona que, ainda que uma atividade relevante no contexto federativo seja exercida por órgãos da administração pública indireta (ou até mesmo tenha sido delegada) , o ente federativo da respectiva esfera permanece não menos do que com o dever de fiscalização sobre o exercício de tal atividade, podendo e devendo intervir em caso de má gestão ou ilegalidade grave.

Ensina MARIA SYLVIA DE PIETRO que *“Para assegurar que as entidades da Administração Indireta observem o princípio da especialidade, elaborou-se outro princípio: o do controle ou tutela, em consonância com a qual a administração pública direta fiscaliza as atividades dos referidos entes, com o objetivo de garantir a observância de suas finalidades institucionais. Colocam-se em confronto, de um lado, a independência da entidade que goza de parcela de autonomia administrativa financeira, já que dispõe de fins próprios, definidos em lei, e patrimônio também próprio destinado a atingir aqueles fins, e , de outro, a necessidade de controle para que a pessoa jurídica política (União, Estado ou Município) que instituiu a entidade da administração indireta se assegure de que ela está agindo de conformidade com os fins que justificaram sua criação” (Direito Administrativo, 22.^a ed, ed Atlas, pag 69)*

A Caixa Econômica Federal, conforme já apregoado alhures, é inserida no polo passivo da demanda obviamente porque é a empresa pública que exerce as atribuições de agente operador e financeiro do programa habitacional em comento. Seguem comandos da instrução normativa 36 quando define as atribuições da CEF no programa :

“Caixa Econômica Federal – CAIXA, na qualidade de Agente Operador e Financeiro dos recursos do FDS, responsável por acompanhar as obras e controlar os financiamentos”

Indo além , quando o tema é a necessidade de uma decisão liminar no caso concreto, evidentemente presentes estão os requisitos autorizadores da antecipação dos efeitos da tutela. A verossimilhança das alegações do MPF é flagrante. As fraudes que retiram

musculatura do programa “Minha Casa, Vida ” estão ocorrendo de forma desordenada e frequente, debaixo dos olhos do administrador público. Os indícios da existência de fraudes as mais variadas são inúmeros, são todos eles, nos termos já amplamente expostos nesta exordial. Por outro lado , o receio de dano irreparável é dos mais concretos. O desvio de dinheiro público, o uso político do projeto por representantes de ONGs e a preterição de pessoas verdadeiramente ostentadoras dos requisitos para ingresso no projeto são fatos que, uma vez concretizados, tornam praticamente impossível recobrar o dinheiro público perdido com o desmando. Pior do que isso, as pessoas carentes preteridas pela má execução do projeto continuarão à margem da possibilidade de aquisição de um imóvel digno para habitar , ao passo em que gatunos serão agraciados com aludidos imóveis sem preencherem requisitos exigidos para ingresso no programa .

Caso não ocorra a alteração imediata da configuração do projeto, nos moldes acima requeridos pelo MPF, perde-se muito dinheiro público e , mais do que isso, a chance justa de melhoria de vida que deveria ser dada ao hipossuficiente será absorvida, de forma leviana e desonesta, por pessoas de má-fé. Destarte, nos termos do art. 273 do CPC, requer-se que o provimento acima postulado, por ocasião da descrição do pedido, seja concedido liminarmente, através da antecipação dos efeitos da tutela.

Concluindo o presente tópico, requer-se, para a hipótese de descumprimento de decisão judicial prolatada no bojo dos autos, a imposição de multa diária no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) , sem prejuízo da persecução judicial pelos crimes de desobediência e pela prática de improbidade administrativa

DA LEGITIMIDADE ATIVA

O vigente texto constitucional confere legitimidade ao Ministério Público para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; ao mesmo tempo assegura, como função institucional, a promoção da Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigos 127 e 129, II e III, C.F.):

Art. 127 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-

lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
[...]

Art. 129 - São funções institucionais do Ministério Público:
[...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
[...]

Ampliando a previsão constitucional, a Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), dispõe em seu artigo 81 e parágrafo único, que a defesa dos interesses e direitos dos consumidores pode ser exercida individual ou coletivamente, entendendo-se dentre estes últimos, além dos interesses coletivos e difusos, também os interesses ou direitos individuais homogêneos - decorrentes de origem comum (inc. III). A mesma lei, outrossim, atribui ao Ministério Público a legitimidade para ajuizar as ações civis coletivas alusivas ao assunto (artigos 91 e 92):

Art. 81 - A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de : [...]

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Art. 82 - Para os fins do artigo 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público;
[...]

Art. 91 - Os legitimados de que trata o artigo 82 poderão propor em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

Art. 92 - O Ministério Público, se não ajuizar a ação, atuará sempre como fiscal da lei.

[...]

A legitimidade ministerial é corroborada ainda pelos seguintes preceitos normativos:

LEI COMPLEMENTAR Nº 75/93 - ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamento e princípios:

[...]

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

[...]

d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente;

[...]

V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto:

a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação;

[...]

VI - exercer outras funções previstas na Constituição Federal e na lei. [...]

“Art. 6º - Compete ao Ministério Público da União:

[...]

VII - promover o inquérito civil e a Ação Civil Pública para: a) a proteção dos direitos constitucionais;

[...]

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

[...]

XII - propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos;

XIII - propor ações de responsabilidade do fornecedor de produtos e serviços;

XIV - promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto:

[...]

XVII - propor as ações cabíveis para:

[...]

e) declaração de nulidade de cláusula contratual que contrarie direito do consumidor;

DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A Constituição Federal, em seu artigo 109, inciso I, atribui aos juízes federais a competência para processar e julgar as causas em que a União, entidades autárquicas e empresas públicas federais forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral. No caso concreto, a obviedade dispensa delongas:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes,

exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente Ação Civil Pública limita-se ao âmbito de abrangência territorial da 19.^a subseção judiciária da Justiça Federal, ou seja, aos empreendimentos imobiliários do programa Minha Casa Minha Vida que estejam sendo ou que venham a ser implementados e construídos na órbita territorial da 19.^a subseção judiciária.

PROVAS

Junta-se aos autos cópia dos inquéritos civis 446/2010, 454/2010 e 213/2011, reservando-se a prerrogativa de produzir-se outras provas admitidas pelo ordenamento jurídico.

VALOR DA CAUSA

Atribui-se à causa o valor de um mil reais para efeitos de alçada. Requer-se a citação das rés para os termos da demanda.

P.Deferimento aos 29/11/2011.

MATHEUS BARALDI MAGNANI
PROCURADOR DA REPÚBLICA

Anexo 02-



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Município de Santarém

RECOMENDAÇÃO

PRM/TAB/GAB Nº 11/2015, DE 26 DE JUNHO DE 2015

Notícia de Fato 1.23.008.000250/2015-12

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pela Procuradora da República signatária, no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos 127, 129, inciso III, artigo 37, caput, todos da Constituição Federal de 1988, nos artigos 5º, inciso III, alínea b, V, alínea d, e 6º, inciso VII, alínea b, e XX, da Lei Complementar nº 75/1993

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público, por determinação constitucional, zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, nos termos do art. 129, II, da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO ser atribuição do Ministério Público da União, conforme dispõe o art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93, expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como velar pelo respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe couber promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;

CONSIDERANDO que, por força dos artigos 129, III, da Constituição, 6º, inciso VII, "b", da Lei Complementar 75/1993, e 8º, § 1º, da Lei 7.347/1985, é atribuição do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi instituído com a finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda bruta mensal de até dez salários-mínimos, em especial, as famílias que tenham rendimento de até 3 (três) salários-mínimos, conforme preconizado pela Lei federal nº 11.977/09, alterada pela Lei federal nº 12.424/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.499/11.

CONSIDERANDO que no rol das diretrizes de maior relevância



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Município de Santarém

do PMCMV está a execução de trabalho social com as famílias beneficiadas, visando auxiliá-las na superação da pobreza.

CONSIDERANDO que um dos instrumentos de realização do PMCMV é concessão de diversas formas de subvenção econômica, nos termos dos artigos 2º, inciso I, III, V, 6º, 6º-A, 6º-B, 7º, 8º, 9º, 11, 13, 14, 02-B, todos da Lei federal 11.977/09, com redação dada pela Lei federal Nº 12.424/11. Em igual sentido, as normas do regulamentador Decreto nº 7.499/11.

CONSIDERANDO que a concessão de subvenção econômica, à medida que compreende utilização de recursos públicos de toda a sociedade, em benefício de grupos limitados de pessoas, deve observar não apenas os regramentos específicos da própria lei instituidora do PMCMV, seus consectários regramentos infralegais, como sobretudo aqueles princípios e regras constitucionais e legais referidos no tópico anterior. Caso contrário, implicar-se-ia flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade.

CONSIDERANDO que a União, por intermédio do Ministério das Cidades, editou a Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010, publicada no DOU, Seção 1, de 6 de abril de 2010; posteriormente revogada e substituída pela Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, publicada no DOU, Seção 1, de 27 de dezembro de 2011, dispondo sobre o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV.

CONSIDERANDO que tais regulamentações não afastam, em momento nenhum, a incidência dos retrocitados princípios e regras constitucionais e legais ao processo seletivo dos beneficiários do PMCMV, senão, estariam maculadas de insanável vício de inconstitucionalidade e de ilegalidade;

CONSIDERANDO que ambas as portarias, densificando os princípios e regras constitucionais e legais retomencionados, consubstanciaram, cada uma a seu tempo, os "CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS" e o "PROCESSO DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS" a se beneficiarem do PMCMV, sendo arcabouço normativo material e formal mínimo a ser observado e cumprido, de forma cogente, por Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas a beneficiarem as respectivas populações, especialmente com as subvenções relativas do PMCMV;



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Município de Santarém

CONSIDERANDO que o eventual descumprimento das normas da Lei federal nº 11.977/09, alterada pela Lei federal nº 12.424/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.499/11, e das sobreditas portarias, precipuamente das que concernem aos "CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS" e o "PROCESSO DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS", pode caracterizar ilícitos administrativo, civil e penal, passíveis de controle interno, pela Administração Pública, e de controle externo por Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário, sujeitando os entes públicos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como seus respectivos agentes, a sanções consequentes daqueles ilícitos.

CONSIDERANDO a participação do ente municipal no "programa minha casa, minha vida - PMCMV";

CONSIDERANDO que o artigo 3º, § 4º, da lei federal 11.977/09, com redação dada pela Lei federal nº 12.424/11, estatui que o Município poderá fixar critérios complementares de seleção de beneficiários do PMCMV, além dos estabelecidos pela lei em testilha, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação ou, quando inexistentes, pelos conselhos de assistência social, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo federal;

CONSIDERANDO os candidatos inscritos nos cadastros habitacionais do Município passarão por processo seletivo, a fim de se avaliarem e definirem quais são os mais necessitados.

CONSIDERANDO que dentre os critérios de prioridade estão inseridas as famílias desabrigadas porque perderam seu único imóvel, famílias que sejam residentes em áreas de risco ou insalubres, famílias com mulheres chefes de família; idosos; e famílias que possuam pessoas com deficiência.

CONSIDERANDO que o Município deve observar e cumprir as normas, fiscalizar e controlar os meios, objetivos e resultados, preservando o interesse público, sob pena de Administração Pública violar a equidade e isonomia.

CONSIDERANDO a fim de assegurar a constitucionalidade e legalidade da execução do PMCMV, nos termos preconizados nos sobreditos



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Município de Santarém

princípios e regras, cabe precipuamente ao Município velar pelo efetivo cumprimento das normas que regulamentam o indigitado Programa, especialmente as que fixam "CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS" e o "PROCESSO DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS", previstos na Lei federal nº 11.977/09, alterada pela Lei federal nº 12.424/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.499/11, e outrora na Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010, publicada no DOU, Seção 1, de 6 de abril de 2010; atualmente, na Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, publicada no DOU, Seção 1, de 27 de dezembro de 2011.

CONSIDERANDO que tais regras servem à concretização da garantia constitucional fundamental de igualdade, por compreenderem tratamento isonômico real e substancial aos cidadãos potenciais beneficiários do PMCMV, justamente por isso, há critérios objetivos de seleção e seu consectário processo seletivo. O princípio republicano é incompatível com privilégios ou discriminações.

CONSIDERANDO que o Município deve providenciar a inclusão e atualização dos dados dos candidatos selecionados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com o objetivo de evitar fraudes na obtenção de outros benefícios sociais. Além disso, deve apresentar a relação de candidatos selecionados à instituição financeira responsável pelo empreendimento do PMCMV.

CONSIDERANDO que apenas com a observação rigorosa do procedimento adequado à realização do direito fundamental à moradia digna, momento os critérios de seleção de candidatos do PMCMV, permitirá que o Município continue sendo prestigiado com os recursos federais pertinentes ao indigitado programa.

CONSIDERANDO que chegou ao conhecimento deste MPF, notícias de irregularidades ocorridas na entrega de unidades habitacionais do empreendimento Vale do Pracana I e II, entregues pela Caixa Econômica Federal, no sentido de serem utilizados para finalidade diversa da habitação, até mesmo com a presença de pessoas que aparentam padrão econômico incompatível com os limites de renda do programa;



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Município de Santarém

CONSIDERANDO que há indícios de fraudes no cadastramento de pessoas beneficiárias de unidade habitacionais no Conjunto Wirlande Freire, com entrega prevista de unidade para o dia 28 de junho de 2015;

CONSIDERANDO que muitos foram os alertas acerca das irregularidades, tanto ao município de Itaituba quanto ao Gerente da Caixa Econômica Federal, inclusive, com a realização de audiência pública em que foram expostas todas as irregularidades existentes na execução do programa, sem que a CEF tenha promovido qualquer ato tendente a solucionar o problema, insistindo na assinatura dos contratos e consequente entrega das unidades;

RESOLVE RECOMENDAR AO MUNICÍPIO DE ITAITUBA que observe rigorosamente a ordem constata da lista de potenciais contemplados pelas próximas unidades habitacionais e, ainda, que não inclua em lista dos contemplados os cadastros que tenham indícios de fraudes, conforme noticiado pela Câmara de Vereadores do município, além da necessidade de observar a normativa que rege a classificação e cadastramento das pessoas no PMCMV, conforme apontado nos considerandos acima;

RECOMENDAR à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, através do gerente-geral da agência de Itaituba, Sr. JORGE LUIZ, que se abstenha de firmar contrato com as pessoas que tenham cadastros duvidosos, conforme amplamente informado na audiência pública realizada no dia 10 de junho do corrente ano, na Câmara de Vereadores de Itaituba, o qual estava presente.

REQUISITA-SE, por fim, seja encaminhada resposta por escrito e fundamentada, no prazo de 5 (cinco) dias, com fundamento na art. 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93, acerca das providências adotadas para o cumprimento da recomendação ora exarada, ou explicações sobre os motivos da não-adoção das medidas recomendadas.

INFORME-SE AOS DESTINATÁRIOS que a presente recomendação dá ciência e constitui em mora quanto às providências recomendadas, e poderá implicar a adoção de todas as providências judiciais e extrajudiciais cabíveis em face da violação aos dispositivos legais e dos direitos que se objetiva preservar.

ENCAMINHE-SE cópia desta recomendação à 5ª Câmara de



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Município de Santarém

Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

Dê-se ciência da presente recomendação à Câmara de Vereadores de Itaituba, bem como para a SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, do MINISTÉRIO DAS CIDADES, para que adote providências que entender cabíveis, ressaltando que o envio da presente não implica na indicação de em qualquer obrigação em face da casa legislativa.

PUBLIQUE-SE a presente recomendação no portal eletrônico do MPF/PRPA, nos termos do art. 23 da Resolução 87 do CSMPE.


JANAÍNA ANDRADE DE SOUSA
Procuradora da República



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO
AMAZONAS 7ª VARA FEDERAL

Nº de registro e-CVD 00491.2016.00073200.1.00560/00032

Autos nº 0001840-92.2014.4.01.3200

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **MPF** em face da **Direcional**

Engenharia S/A; Superintendência de Habitação Do Amazonas – SUHAB; Caixa Econômica Federal – CEF e União, por meio da qual pretende o deferimento de antecipação dos efeitos da tutela para que os réus procedam à recuperação de área degradada, com a restituição do “*status quo ante*” e a adoção de medidas para restauração da qualidade ambiental da área do balneário “Dona Conceição”.

Em síntese, afirmou o MPF que a presente ação civil pública tem por

objetivo a recuperação do Igarapé do Acará, que tornou-se assoreado e impróprio para banho em razão das obras de construção do Conjunto Habitacional “Meu Orgulho”, realizadas pela Construtora Direcional, com recursos do programa “Minha Casa Minha Vida”, do Governo Federal. Estes danos ambientais teriam constatados pelo IPAAM em abril de 2013, conforme registro fotográfico de fls. 324/330.

Segundo consta da inicial, a Construtora Direcional seria a responsável

pela execução das obras do Conjunto Habitacional “Meu Orgulho”, por delegação da SUHAB, autarquia responsável pelo empreendimento, conforme LI nº113/10 (fls. 35). Assim, a Construtora Direcional teria sido contratada para realizar as obras. A Caixa Econômica Federal e a União, por seu turno, teriam disponibilizado recursos para a construção do conjunto habitacional e, na qualidade de financiadoras do projeto, seriam responsáveis solidariamente pelos impactos ambientais causados pela obra.

A inicial foi instruída com documentos, dentre os quais cópias de documentação que instruiu inquérito civil público, consoante fls. 16/357.

Às fls. 358 foi designada audiência de justificação prévia, razão pela qual os réus foram intimados (fls. 361, 362, 363, 367, 368); seguida de pedidos de

Nº de registro e-CVD 00491.2016.00073200.1.00560/00032

adiamento da audiência, apresentados pela CEF e pela empresa Direcional (fls. 371 e 385/386, respectivamente).

Aberta a audiência e presentes todos os réus (fls. 390/391, estes foram intimados para se manifestarem sobre os pedidos liminares em 10 (dez) dias.

Às fls. 484/486, **foi indeferido o pedido liminar**, decisão esta contra a

qual o MPF interpôs agravo de instrumento, consoante informações de fls. 526/533. **Nesta mesma decisão, foi deferida a inclusão do IPAAM, na condição de litisconsorte passivo necessário, bem como ordenada a promoção de sua citação.**

Às fls. 488/524, a **Direcional Engenharia** apresentou contestação, por

meio da qual arguiu carência de ação por ausência de **interesse de agir** do MPF (porquanto, estaria a pretender reparação de danos já recuperado); **ilegitimidade passiva** (uma vez que, cumprido o PRAD e recuperada a área que teria sido afetada pelo empreendimento imobiliário do conjunto habitacional, empreendimentos terceiros seriam os responsáveis por nova degradação verificada no Igarapé do Acará); **impossibilidade jurídica do pedido de reparação de danos** (fundada na premissa de que, satisfeita a obrigação que lhe cabia, para a recuperação da área, bem como cumprido o PRAD respectivo, não poderia ser responsabilizada por novo assoreamento do igarapé, em função de obra de empreendimento alheio); e **inépcia da inicial** quanto ao pedido de indenização por dano interino e residual, por se tratar de pedido impreciso e indeterminado.

Às fls. 538/541, a **Caixa Econômica** apresentou contestação por meio da

qual arguiu sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que seria agente financeiro responsável pelo repasse dos recursos federais empregados na construção dos programas Minha Casa Minha Vida, não podendo ser responsabilizada por eventuais danos ambientais provocados por terceiros.

Às fls. 545/552, a **União** apresentou contestação, oportunidade em que

alegou, em síntese, não poder ser responsabilizada, porquanto tão somente repassou recursos públicos destinados ao programa habitacional, assumindo a

Nº de registro e-CVD 00491.2016.00073200.1.00560/00032

condição de mero financiador do empreendimento, sem compromissos relativos às obras respectivas.

O **IPAAM**, por sua vez, apresentou contestação às fls. 563/566,

oportunidade em que contestou os pedidos, aduzindo não ter concorrido para nenhum dano ambiental, tendo anexado aos autos documentos de fls. 567/640.

Réplica do MPF às fls. 642/646.

Consta dos autos certidão de citação da SUHAB, sem que conste

contestação pela autarquia (fls. 557, frente e verso).

É o relato do essencial. DECIDO.

1. REJEITO a preliminar de ilegitimidade passiva.

Para que sejam propostas, é necessário que as ações preencham três

condições: legitimidade, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido.

Referidas condições devem ser aferidas à vista dos fatos narrados na inicial, ou seja, *in status assertionis*.

O MPF atribuiu à **Caixa Econômica Federal** a responsabilidade, ainda

que indireta, pelos danos ambientais causados, tendo em vista que o referido agente financeiro seria a responsável pelo aporte de recursos para a realização da obra.

Dizer se poderá ser condenada ou não na reparação de danos é questão

diretamente ligada ao mérito da responsabilidade civil por danos ambientais, por exigir análise da condição assumida pela CEF, quando da liberação dos recursos.

Da mesma forma, em relação à empresa **Direcional Engenharia**, o MPF

atribui a responsabilidade direta pelos danos ambientais causados, em decorrência das obras de construção do Conjunto Habitacional “Meu Orgulho”, obras estas que teriam degradado o Igarapé do Acará.

Nº de registro e-CVD 00491.2016.00073200.1.00560/00032

A empresa ré afirma que teria adotado todas as medidas destinadas à recuperação do dano, com cumprimento de PRAD destinado a tal finalidade, asseverando que os danos verificados em data posterior seriam de responsabilidade de terceiro, em razão de outras obras naquela mesma localidade.

A questão de saber se a construtora é ou não responsável pelos danos alegados na inicial, é matéria afeta ao mérito, que exige dilação probatória e análise exauriente do acervo probatório já constante dos autos. Assim, não se trata de efetiva preliminar, mas sim de tese destinada a afastar o nexo de causalidade entre obra realizada pela ré e dano verificado no Igarapé.

2. REJEITO a preliminar de ausência de interesse de agir.

No mesmo sentido do que foi consignado acima, análise do interesse de agir deve ser verificada consoante os fatos narrados na inicial.

A ré *Direcional Engenharia* afirmou que o MPF pretende reparação de danos ambientais que já estaria recuperado, por cumprimento de PRAD pela ré, quando da conclusão das obras de construção do conjunto habitacional.

Com olhos voltados para a teoria da asserção, da forma como foram apresentados os pedidos e causa de pedir, a tutela pretendida se mostra necessária, adequada e útil à tutela do meio ambiente, estando configurado o interesse de agir.

A análise de efetiva subsistência ou não de danos ambientais exige revolvimento de matéria fático probatória, cujo conhecimento só é possível em análise de mérito. No mesmo sentido, se danos existentes seriam ou não provenientes de outras obras.

Por fim, o pedido autoral é categórico em especificar que se pretende a reparação de danos ambientais decorrentes da obra habitacional “Meu Orgulho”, circunstância que, por si só, exclui a pretensão á reparação de danos porventura ocasionados por terceiros.

Nº de registro e-CVD 00491.2016.00073200.1.00560/00032

3. REJEITO a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido.

Ademais, os pedidos de elaboração de PRAD e a condenação da

empresa na reparação dos danos residuais e interinos são juridicamente possíveis, enquanto instrumentos de reparação que se coadunam como o princípio da reparação integral, razão pela qual, não há que se falar em impossibilidade jurídica destes pedidos. Se serão julgados improcedentes ou procedentes, é questão de mérito.

4. REJEITO a preliminar de inépcia da inicial.

A ré *Direcional Engenharia* argüiu a preliminar, aos fundamentos de que

os pedidos para reparação de danos interino e residual seriam imprecisos e indeterminados.

De início, não há que se falar em indeferimento da inicial quando

apenas um dos vários pedidos relacionados à responsabilidade civil por dano ambiental seriam, no entendimento da ré, indeterminados. Isso porque, ainda que a pretensão à reparação de danos interinos e residual não esteja delimitado quanto ao valor ou obrigações respectivas (pedido ilíquido), esta circunstância não poderia resultar em extinção do processo sem resolução do mérito, uma vez veiculadas pretensões outras que já estariam devidamente identificadas quanto ao seu conteúdo.

Em outras palavras, o MPF formulou pedido de condenação dos réus

em obrigação de fazer, consistente em recuperar todos os danos ambientais decorrentes do Conjunto Habitacional “Meu Orgulho”, mediante PRAD; caso não seja possível a recomposição do meio, condenação na adoção de medidas compensatórias e pagamento de indenização pelas perdas e danos correspondentes; condenação em indenização por dano moral coletivo, arbitrado em R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais); e a condenação na reparação do “dano

Nº de registro e-CVD 00491.2016.00073200.1.00560/00032

interino ou intermediário (aquele que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio afetado), bem como pelo dano residual (degradação ambiental que subsiste, apesar de todos os esforços de restauração), em valor a ser arbitrado pelo juízo”.

Para subsidiar os vários pedidos feitos pelo MPF, a inicial enuncia a

constatação de “erosões causadas pelas águas pluviais, assoreamento do Igarapé do Acará, com acúmulo de bancos de areia no leito do curso d’água; turbidez da água em decorrência do carreamento de material (sedimentos) pelas

chuvas, prejudicando os usuários do Balneário “Dona Conceição”, que está sem condições de uso para banhistas; e outros impactos ambientais que permanecem sem reparação.”

Como se observa dos trechos acima, não há que se falar em pedido

vago, impreciso, indeterminado. Aliás, não há que se confundir obrigação ilícida com pedido indeterminado. Assim, o pedido veiculado pelo MPF é determinado, certo e preciso, encontrando correlação com os fatos e fundamentos jurídicos constantes da inicial. Contudo, ainda que tais pretensões sejam ilícidas, poderão ser objeto de delimitação quanto às obrigações de fazer, bem como quanto aos valores, no decorrer da instrução, ou mesmo em fase de liquidação da sentença.

Não se pode descurar que demandas versando responsabilidade civil

por dano ambiental, diante da sua alta complexidade, por vezes torna difícil, na propositura da ação, a identificação de valores e obrigações destinadas a recuperação de um dano constatado.

Por vezes a demanda veicula pretensão de tutela inibitória, destinada a

evitar a ocorrência ou a perpetuação de danos oriundos de determinada atividade potencial ou efetivamente poluidora.

Logo, a questão não se mostra tão singela e simples, razão pela qual, a

delimitação de obrigações pressupõe ampla discussão e complexa instrução processual.

Diante de todo o exposto, **REJEITO todas as preliminares argüidas e**

dou por saneado o feito.

Nº de registro e-CVD 00491.2016.00073200.1.00560/00032

Imperioso tentar conciliar as partes, a propiciar que a solução do

litígio. Cumpre ressaltar que a conciliação é o meio célere de solução da lide, principalmente, as de grande complexidade e repercussão, como as questões ambientais. Outrossim, é dever do julgador tentar, a qualquer tempo, a resolução consensual de um conflito, sendo a conciliação o método simplificado, eficaz, rápido e satisfatório às partes.

Assim, por vislumbrar a possibilidade de realização de acordo entre as

partes, **DESIGNO para o dia 18 de agosto de 2016, às 10h30**, a realização de audiência de tentativa de conciliação, devendo as partes comparecer munidas de informações atualizadas da área objeto da possível conciliação.

Ficam as partes livres para as tratativas extrajudiciais antes da realização deste ato, bem como advertidas da necessidade de se fazerem representar por pessoa com poderes para transigir. Caso as partes obtenham um acordo extrajudicial, antes da data supra, poderão submetê-lo à análise deste juízo, juntamente com os documentos comprobatórios pertinentes.

Intimem-se.

Manaus/AM, 15 de abril de 2016.

MARA ELISA ANDRADE

Juíza Federal da 7^a Vara de Manaus/AM
Especializada em matéria Ambiental e Agrária

ANEXO 04 –



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Município de Sete Lagoas

Inquérito Civil nº 1.22.011.000050/2014-59

RECOMENDAÇÃO Nº 06/2015

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio do Procurador da República signatário desta, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais;

CONSIDERANDO caber ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF);

CONSIDERANDO ser função institucional do Ministério Público promover a ação civil pública e o inquérito civil público para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III da CF);

CONSIDERANDO competir ao Ministério Público Federal a proteção dos direitos constitucionais, bem como do patrimônio público e social e outros interesses difusos (art. 6º, VII, "a", "b" e "d" da LC nº 75/93), para tanto promovendo ações que se mostrem necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive quanto ao patrimônio público e a probidade administrativa, propondo ações de responsabilidade civil e criminal que se mostrem cabíveis e pertinentes;

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta, em todas as esferas da federação, está subordinada, em todos os campos de sua atuação, aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência (art 37, *caput* da CF), cabendo ao Ministério Público Federal zelar por sua estrita observância, em especial quando se tratar de serviços de relevância pública (art. 5º, IV e V, "b" da mesma LC);

Ministério Público Federal

Procuradoria da República no município de Sete Lagoas

Autos n. 1.22.011.000050/2014-59

CONSIDERANDO que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX da CF), contribuindo, desta forma, para assegurar a observância de fundamento da República consubstanciado na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF), e para a construção de uma sociedade mais justa e democrática (art. 3º, I da CF);

CONSIDERANDO que cumpre ao Poder Público, por meio de execução de políticas públicas habitacionais, garantir a promoção e proteção desse direito protegido tanto na ordem jurídica nacional (art. 6º da CF) quanto na esfera internacional, em instrumentos do qual o Estado Brasileiro é signatário (Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, art. 25, Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, artigo 11 e Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, artigo 27);

CONSIDERANDO que o programa Minha Casa, Minha Vida, criado pela Lei n. 11.977/09 (e suas modificações subsequentes), tem como meta a construção de expressivo número de moradias objetivando o atendimento às necessidades de habitação da população de baixa renda, garantindo dessa forma o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade;

CONSIDERANDO que as moradias construídas com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida deverão atender, prioritariamente, famílias residentes em área de risco ou residentes em áreas insalubres, famílias em que mulheres são responsáveis pela unidade familiar e famílias com pessoas portadoras de deficiência (art. 3º, III, IV e V da Lei n.º 11.977/09), não podendo os interessados em acessar tal Programa integrar família com renda superior a R\$ 5.000,00 (art. 1º do Decreto n. 7499/11);

CONSIDERANDO que a sistemática de definição de beneficiários do Programa prevê um rol de providências a cargo do ente responsável pela sua implementação, constituindo-se como ação básica a inscrição dos candidatos a beneficiários no cadastro habitacional por ele mantido (item 2 da Portaria n. 595/13 do Ministério das Cidades), o qual deverá trazer

Ministério Público Federal

Procuradoria da República no município de Sete Lagoas

Autos n. 1.22.011.000050/2014-59

um conjunto de informações que permita a aplicação dos critérios de hierarquização, priorização e seleção estabelecidos na mesma Portaria (item 2.2);

CONSIDERANDO que o cadastro de candidatos a beneficiários, contendo a identificação dos inscritos, deverá estar permanentemente disponível para consulta pela população, por meios físicos e eletrônicos (item 2.4 da mesma Portaria), como forma de controle social e de órgãos externos;

CONSIDERANDO que a divulgação em forma não eletrônica deverá ser realizada por meio da disponibilização dos dados em meio físico, afixado em local apropriado nas sedes dos governos do Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras, bem como na Câmara de Vereadores do município e Câmara Distrital do Distrito Federal, podendo, quando a quantidade de inscritos inviabilizar a afixação da relação em meio físico, ser promovida forma alternativa de disponibilização do cadastro, franqueada a consulta por qualquer interessado de forma permanente (item 2.4 e 2.4.1, *idem*);

CONSIDERANDO que a divulgação em forma eletrônica deverá ser realizada nos respectivos sítios eletrônicos dos governos do Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras, quando existentes (item 2.4.2 da mesma Portaria);

CONSIDERANDO que, com base no disposto no art. 3º, §4º da Lei n. 11.977/09 e no art. 3º, §2º do Decreto n. 7499/11, os municípios poderão fixar até três critérios adicionais de priorização para seleção de beneficiários do Programa, desde que previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, observando as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Ministério das Cidades, podendo contemplar vínculos de territorialidade ou situação de vulnerabilidade social (item 4 e 4.2.3 da Portaria n. 595/13 do Ministério das Cidades);

CONSIDERANDO que a Resolução n. 01/2011 do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Sete Lagoas estabeleceu como critérios municipais de hierarquização as seguintes situações: a) famílias residentes no município de sete Lagoas há mais de 05 anos, comprovadamente; b) famílias com renda mensal *per capita*

Ministério Público Federal

Procuradoria da República no município de Sete Lagoas

Autos n. 1.22.011.000050/2014-59

de até ¼ do salário mínimo; c) beneficiária com filhos menores de até 16 anos de idade (art. 3º da Resolução);

CONSIDERANDO que a Portaria nº 595/13 do Ministério das Cidades, ao dispor sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, estipula que a indicação dos candidatos se dará a partir da aplicação dos critérios nacionais e adicionais (municipais, estaduais e do Distrito Federal) de seleção (item 3.2);

CONSIDERANDO que a sistemática de seleção de candidatos para o Programa prevê a classificação dos interessados em dois agrupamento, conforme a quantidade de critérios por eles atendida: a) Grupo I – representado pelos candidatos que preencham cinco a seis critérios entre os nacionais e os adicionais; b) Grupo II – representado pelos candidatos que preencham até quatro critérios entre os nacionais e os adicionais (item 5.5 da citada Portaria);

CONSIDERANDO que os candidatos a beneficiários reunidos dentro de cada grupo serão selecionados e ordenados por meio de sorteio (item 5.6 da mesma Portaria);

CONSIDERANDO deverá ser dada publicidade, com divulgação no município em que será realizado o empreendimento, nos meios citados nos subitens 2.4.1 e 2.4.2, da data e do local de realização do sorteio para seleção dos candidatos (item 5.9 da citada Portaria);

CONSIDERANDO que o caráter público do PMCMV, reforçado por seu declarado compromisso com a redução do déficit habitacional e a promoção da dignidade humana das pessoas vulneráveis, exige que não só a listagem dos inscritos aptos a participar do sorteio das unidades habitacionais do Programa “Minha Casa, Minha Vida” , mas também os critérios para seleção dos candidatos e a lista contendo a relação dos sorteados sejam previamente divulgados pelo Poder Público;

Ministério Público Federal

Procuradoria da República no município de Sete Lagoas

Autos n. 1.22.011.000050/2014-59

CONSIDERANDO que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (art. 5º, XXXIII da CF);

CONSIDERANDO que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social (art. 37, XXII, §1º da CF);

CONSIDERANDO que o município de Sete Lagoas conduziu a partir de fevereiro de 2013 a fase pública de cadastramento de potenciais beneficiários/interessados no acesso ao programa habitacional Minha Casa Minha Vida, em empreendimento denominado "Projeto Residencial Dona Silvia", adotando em seguida os subseqüentes procedimentos cabíveis até a definição dos beneficiários, em articulação com a Caixa Econômica Federal;

CONSIDERANDO que parte desses procedimentos foi conduzida ainda sob a vigência da Portaria n. 610/2011, do Ministério das Cidades (que regulamentava a operacionalização do programa Minha Casa Minha Vida anteriormente à edição da Portaria n. 595/13 do Ministério das Cidades), a qual ainda não trazia de forma expressa as determinações de publicização de informações e atos que constam expressamente, entre outros, nos itens ns. 2.4, 2.4.1, 2.4.2 e 5.9 da Portaria n. 595/13;

CONSIDERANDO a informação da Secretária Municipal de Assistência Social de Sete Lagoas, dando conta de que o sorteio promovido para seleção dos potenciais beneficiários integrantes de cada um dos grupos estabelecidos pela Portaria n. 593/13 ocorreu sem que tenha havido prévia publicização do ato e sem que tenham;

CONSIDERANDO que as atividades do sorteio foram desenvolvidas sem que tenham sido objeto, sequer, de registro em ata retratando como se deu o seu desenrolar;

Ministério Público Federal

Procuradoria da República no município de Sete Lagoas

Autos n. 1.22.011.000050/2014-59

CONSIDERANDO a informação da Secretária Municipal de Assistência Social de que a lista de beneficiários foi publicada *a posteriori*, depois do processo pronto e acabado, por exigência da Caixa Econômica Federal;

CONSIDERANDO, enfim, que não foi localizado no *site* do município de Sete Lagoas o cadastro habitacional permanente eventualmente existente no município (para os seus diversos fins, inclusive a futura habilitação a empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida) e tampouco o cadastro habitacional formado especificamente para os fins do Projeto Residencial Dona Sílvia, que contou com 3.767 famílias inscritas;

RESOLVE:

I. RECOMENDAR ao município de Sete Lagoas, por meio do Prefeito local e da Secretária Municipal de Assistência Social, nos termos do artigo 6º, XX da LC nº 75/93, que:

a) mantenha disponível para ciência e consulta, em local próprio e de fácil identificação no *site* gerido pelo Poder Executivo do município de Sete Lagoas, a listagem constitutiva do cadastro habitacional permanente que exista no município ou, caso inexistente, a listagem integral dos candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida produzida para acesso ao Projeto Residencial Dona Sílvia, com o nome, em ordem alfabética, dos 3.767 interessados que se inscreveram nesse cadastro;

b) mantenha disponível para ciência e consulta, em meio físico e de forma permanente, afixada nas dependências da Prefeitura, a mesma listagem indicada no item "a" supra, podendo ser promovida forma alternativa de sua disponibilização caso a quantidade de inscritos inviabilize a afixação da relação em local específico, desde que franqueada a consulta a qualquer interessado;

c) mantenha disponíveis, em local próprio e de fácil identificação no *site* gerido pelo Poder Executivo do município de Sete Lagoas, a listagem integral dos beneficiados com unidades habitacionais no Projeto Residencial Dona Sílvia, indicando o respectivo grupo de enquadramento (itens 5.2, 5.3 e 5.5, "a" e "b" da Portaria n. 595/2013), bem como o ato

Ministério Público Federal

Procuradoria da República no município de Sete Lagoas

Autos n. 1.22.011.000050/2014-59

que estabeleceu os critérios municipais de elegibilidade e seleção de famílias para os fins do Programa Minha Casa Minha Vida (atualmente a Resolução n. 01/2011 do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Sete Lagoas);

d) em relação aos futuros sorteios de candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida a que alude o item 5.9 da Portaria n. 593/13 (situações dos itens 5.2.2.1, 5.2.2.2, 5.3.2.1, 5.3.2.2, 5.6, 5.6.1 e 5.7 da Portaria), dê ampla e prévia publicidade a esses atos, assegurando-a por meio de publicação em sítio eletrônico oficial, em meio físico e, ainda, por dispersão de informe aos veículos de comunicação de maior alcance no município, permitindo a presença do público a tais atos, deles lavrando ata onde se registrem as ocorrências relevantes e os nomes dos potenciais beneficiários que tenham sido sorteados;

II. RECOMENDAR ao município de Sete Lagoas, por meio do Presidente da Câmara Municipal local, nos termos do artigo 6º, XX da LC nº 75/93, que:

a) mantenha disponível para ciência e consulta, em meio físico e de forma permanente, afixada nas dependências da Câmara Municipal, a listagem indicada no item "a" do tópico anterior, podendo ser promovida forma alternativa de disponibilização caso a quantidade de inscritos inviabilize a afixação da relação em local específico, desde que seja franqueada a consulta a qualquer interessado;

b) em relação aos futuros sorteios de candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida a que alude o item 5.9 da Portaria n. 593/13 (situações dos itens 5.2.2.1, 5.2.2.2, 5.3.2.1, 5.3.2.2, 5.6, 5.6.1 e 5.7 da Portaria), dê ampla e prévia publicidade a esses atos, assegurando-a mediante comunicado afixado nas dependências da Câmara Municipal e, se possível, por meio eletrônico e por dispersão de informe aos veículos de comunicação de maior alcance no município.

EFICÁCIA DA RECOMENDAÇÃO: Esta recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas, podendo implicar na adoção de todas as

Ministério Público Federal

Procuradoria da República no município de Sete Lagoas

Autos n. 1.22.011.000050/2014-59

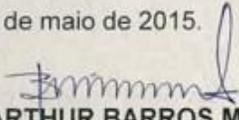
providências administrativas e judiciais que se mostrem cabíveis, em sua máxima extensão.

PRAZO: 10 (dez) dias para informar se as recomendações serão acatadas e para informar o respectivo prazo para atendimento, especialmente quanto aos itens I, "a", "b" e "c" e II, "a" retro.

Ciência à 5ª CCR.

Publique-se.

Sete Lagoas, 05 de maio de 2015.


ANTONIO ARTHUR BARROS MENDES

Procurador da República