

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

JARDEL DE FREITAS SOARES

ISA FILIPA ANTÓNIO DE SOUSA

CLÁUDIA VIANA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Cláudia Viana; Isa Filipa António de Sousa; Jardel De Freitas Soares – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-488-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Cidadania. 3. Segmento social. VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34



Universidade do Minho
Escola de Direito
Centro de Estudos em Direito da União Europeia



VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

Sem dúvida, a sociedade atual passa por transformações que ensejam uma demanda por aplicações de novos paradigmas na seara das Políticas Públicas e da Previdência Social.

Os Grupos de Trabalhos DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS e DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL realizaram-se conjuntamente no dia 08 de setembro de 2017 na Universidade do Minho, durante o VII Encontro Internacional do CONPEDI, em Braga Portugal, condensou os debates de temáticas de diversos ramos do direito perpassadas por um viés interdisciplinar e transdisciplinar, no qual estes sincretismos de saberes trouxeram novas perspectivas aos investigadores envolvidos.

Constatou-se nos Grupos de Trabalhos que os ramos do Direito, quais sejam: o Direito Constitucional, os Direitos Humanos, o Direito da Criança e do Adolescente, o Direito Penal; bem como, as ciências afins, a exemplo da Sociologia, História, Psicologia; e também dos movimentos sociais, a saber, a cultura e a religião, se tornam ferramentas importantes na preservação dos Direitos Sociais do cidadão.

As temáticas discutidas nestes Grupos de Trabalhos se expressam por várias naturezas, são estas: (a) Políticas públicas enquanto objeto do estudo do Direito; (b) As responsabilidades compartilhadas ente setor público a sociedade, na propositura, execução e controle de políticas públicas; (c) Políticas públicas e orçamento; (d) Intervenção do estado na ordem social; (e) Discussão dos conteúdos e forma de exercício de direitos sociais, tais como educação, saúde, alimentação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados entre outros.

Ao longo das discussões destacaram-se as preocupações com o programa minha casa minha vida enquanto política pública social e também de inclusão dos refugiados Sírios. Outro ponto a ser lembrado nos debates foram com relação a atuação do Estado na proteção dos direitos da criança de adolescente e sua reinserção social. E por fim, merece ainda ser enfatizado a necessidade de Políticas mais sérias de proteção à saúde.

Isto posto, abordar Direitos Sociais, Políticas Públicas e a Previdência Social não é tarefa fácil devido a sua complexidade material, contudo, ensejam reflexões necessária entre os vários segmentos diante dos câmbios sociais que avançam rapidamente no Brasil e no mundo.

Profa. Dra. Cláudia Viana

Prof. Dra. Isa Flipa António de Sousa

Prof. Dr. Jardel de Freitas soares

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**A EFICÁCIA DO DIREITO SOCIAL À MORADIA ATRAVÉS DO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA: UMA ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA
AVALIAÇÃO E REFORMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

**THE EFFECTIVENESS OF THE SOCIAL RIGHT TO HOUSING THROUGH THE
MY HOUSE MY LIFE PROGRAM: A METHODOLOGICAL ALTERNATIVE FOR
THE EVALUATION AND REFORM OF PUBLIC POLICIES.**

Camilla Fernandes Moreira

Resumo

O artigo visa demonstrar as possíveis utilidades de uma metodologia alternativa para a avaliação de políticas públicas. Para ilustrar o emprego da Análise Jurídica da Política Econômica, optou-se pela análise do direito à moradia por meio dos resultados do Programa Minha Casa Minha Vida, em execução no território brasileiro desde 2009. Alguns trabalhos realizados sobre o tema são apresentados visando exemplificar os possíveis avanços a serem obtidos com o emprego metodológico adequado. Um aspecto fundamental ressaltado, diz respeito à linguagem e forma pelas quais as informações encontradas são disponibilizadas, possibilitando a realização de reformas específicas em pontos de nítida ineficácia.

Palavras-chave: Direito à moradia, Programa minha casa minha vida, Análise jurídica da política econômica

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims to demonstrate the possible uses of an alternative methodology for the evaluation of public policies. To illustrate the use of the Legal Analysis of Economic Policy, we opted for the analysis of the right to housing through of the My House My Life Program, which has been in operation in Brazil since 2009. Some works on this subject are presented in order to exemplify the progress with adequate methodological work. A fundamental aspect is the language and the way in which the information found is made available, enabling the implementation of reforms in points of clear inefficiency.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: The right to housing, My home my life program, Legal analysis of economic policy

Introdução

O problema da moradia no Brasil apresenta raízes históricas, basta uma breve leitura cronológica das sucessivas políticas públicas setoriais para se compreender a série de complicações que impediram e impedem um desempenho exitoso. Infelizmente os equívocos persistem e quando não solucionados, causam prejuízos proporcionais ao tamanho dos programas implementados.

Com o Minha Casa Minha Vida (PMCMV), maior programa habitacional já lançado no Brasil, não é diferente. Apenas para ilustrar previamente, desde sua instituição, em 2009, mais de dois milhões de unidades habitacionais foram construídas. Contudo, o déficit habitacional no País aumentou nos últimos anos e a tendência para os próximos é que esse número continue crescendo.

Considerado exemplo de política habitacional pela ONU-Habitat, o Programa tem apresentado sérias dificuldades para reduzir ou mesmo estabilizar os números do déficit no País. Mas empregando a matemática básica, como a situação explicitada no parágrafo anterior pode ser possível?

É justamente a ausência de ferramentas adequadas de avaliação de políticas públicas que impede a visualização dos pontos críticos e, conseqüentemente obstrui uma reforma na estruturação do Programa. Este seria, então, o primeiro passo para uma perspectiva de superação das deficiências encontradas.

As análises estritamente econômicas inevitavelmente excluem elementos de relevância para uma avaliação empírica dos programas sociais. Na Habitat III, evento realizado recentemente na cidade do Quito, foram produzidos documentos que refletem um novo marco teórico para as políticas públicas desenvolvidas.

Passou-se a considerar, para a plena fruição da moradia, componentes que as pesquisas até então realizadas reiteradamente ignoram. É necessário que, além de paredes e teto, as unidades habitacionais disponham de infraestrutura básica, equipamentos sociais, sejam construídas em locais adequados, que permitam uma rápida locomoção aos centros urbanos, entre outros aspectos importantes.

Além disso, é extremamente relevante que o programa social objetive reduzir o déficit de moradias observando a variação dos números conforme as faixas de renda existentes. As

necessidades habitacionais não são representadas de forma idêntica entre as classes sociais, a carência em termos numéricos é alterada em cada grupo analisado.

Vale ressaltar a importância das inúmeras produções técnicas, acadêmico-científicas sobre aspectos substanciais do tema. Muitos trabalhos de origem em áreas diversas do conhecimento como arquitetura, geografia, estatística, direito, ciências sociais contribuem notadamente para a ampliação desse formato obsoleto utilizado nas pesquisas divulgadas em grande volume.

Entretanto, a inexistência de uma ferramenta metodológica capaz de reunir resultados de estirpes variadas impossibilita a confecção de um documento pragmático, de visualização objetiva e direta. Isso obstaculiza a realização efetiva de reformas nas políticas públicas pelos seus formuladores e administradores públicos em geral.

Em decorrência disso, a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), reúne condições necessárias para avaliação qualitativa de programas sociais. Tal recurso é capaz de trabalhar com as variáveis escolhidas e quantificar a fruição de um direito em uma dada situação empírica.

Mesmo trabalhos que apresentam uma verificação mais aprofundada do programa social, incluindo aspectos variados relacionados à moradia adequada e digna, podem falhar pelo modo como os resultados são dispostos. Esta é uma preocupação latente da AJPE, assim a utilização de uma linguagem condizente com a operacionalidade das reformas é uma valorosa característica dessa metodologia.

Para representar o cenário supramencionado, um trabalho que analisou resultados do PMCMV será utilizado, bem como outros textos mais específicos que darão suporte à hipótese lançada. O objetivo deste artigo é demonstrar como a estrutura das avaliações de políticas públicas pode dificultar propostas de reformas para o setor em destaque. Além disso, o texto pretende retratar a viabilidade da AJPE como ferramenta metodológica capaz de superar algumas deficiências anteriormente apontadas.

1. O histórico do setor habitacional brasileiro: o contexto de formulação do Programa Minha Casa Minha Vida

O histórico brasileiro de políticas habitacionais revela um processo de desenvolvimento dificultoso. As primeiras políticas setoriais foram implementadas a partir da década de 30, inicialmente com Vargas e posteriormente com João Goulart por meio das reformas de base.

Nesse período, especificamente quanto à reforma urbana, combateu-se a especulação imobiliária, inclusive promovendo a desapropriação dos latifúndios urbanos e suburbanos, a fim de solucionar o drama de milhões de brasileiros sem teto e sem condições dignas de vida nas cidades. Espaço físico e casa própria, além de trabalho estável foram possibilitados nesse período. (BRUM, 1999, p. 2069)

Esta agenda para reforma da política urbana é interrompida após o golpe militar (1964) que iniciou um projeto balizado por políticas equivocadas e mal empregadas. Através da Lei n. 4.380 de 21 de agosto de 1964 instituiu-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e criou o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Este se estabeleceu como ícone fundamental desse período, apresentando algumas deficiências tais como pressupostos rígidos e centralizados, administração autoritária, um déficit relacionado à incorporação de processos alternativos de produção da moradia, a adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia, entre outros. O resultado foi a exclusão de parcelas significativas da população de baixa renda do atendimento da política habitacional. (AZEVEDO, 2007)

A Constituição de 1988 marcou a progressiva transferência de atribuições para os Estados e Municípios, fator que tornou a habitação competência comum dos três níveis de governo. Entretanto, a falta de proposta clara para o setor habitacional tornou-se explícita através da maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal, nenhuma solução foi encaminhada para os temas controvertidos que permeavam o debate anterior.

Essa incorporação fez com que a questão urbana e em especial a habitacional passasse a depender de uma instituição em que esses temas, embora importantes, fossem objetivos setoriais. Desde então, a Caixa Econômica Federal se tornou a única agência financiadora dos programas sociais relacionados à habitação. (CARDOSO, 2007)

Após um período de instabilidade econômica e política, O governo Fernando Henrique Cardoso (1995) retoma a temática e realiza alguns programas sociais habitacionais com pouco relevo e sem a devida articulação entre as esferas do poder. Entretanto, no nível legislativo merece destaque a já referida formalização constitucional do direito à moradia no rol do art. 6º.

Outro ponto importante nesse período é a promulgação da Lei 9.514 que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário. Sua principal característica constitui em uma liberdade endossada às entidades autorizadas para contratar desembaraçadamente ressalvando-se apenas algumas condições específicas como a capitalização dos juros, o atendimento às taxas convencionadas, entre outras.

A Habitat II ocorreu em 1996, na Turquia, e o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos convidou cada país a elaborar um plano de ação a ser apresentado no evento. Um relatório brasileiro foi entregue à ONU, mas sem atender a esta solicitação. Nesse sentido, setores da sociedade civil se organizaram no Brasil para a confecção de um plano alternativo de ação. Isso garantiu a participação de grande parte deste grupo na delegação oficial designada para o evento em Istambul.

Embora tenha representado um expressivo movimento da sociedade civil para debate sobre políticas públicas habitacionais e uma relevante capacidade de mobilização, balanços posteriores relataram que a ação não foi suficiente para impactar intensamente os documentos oficiais e a agenda governamental brasileira. (IPEA, 2016)

Em 2001 foi instituído pela Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade que representava “no momento de sua criação, a pactuação do que seria uma Nova Agenda Urbana brasileira dos anos 2000, ao trazer um conjunto de ferramentas (instrumentos) que deveriam ser implementados nas cidades por meio da elaboração dos planos diretores”. (IPEA, 2016b)

Como exemplos dos instrumentos reunidos no Estatuto da Cidade, pode-se citar:

a) instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano, como é o caso do parcelamento, edificação ou da utilização compulsório; do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; da outorga onerosa do direito de construir; das operações urbanas consorciadas; do direito de preempção, entre outros.

b) instrumentos de regularização fundiária – tendo como bases legais para sua política – o direito à moradia e às cidades sustentáveis – como as zonas especiais de interesse social (ZEIS); o usucapião especial de imóvel urbano; e a concessão de uso especial para fins de moradia e direito real de uso.

c) instrumentos de democratização da gestão urbana, que visa atender às diretrizes constitucionais da democracia participativa e representativa.

Os planos diretores tornaram-se obrigatórios para os municípios com mais de 20 mil habitantes e revelaram-se um importante instrumento de organização e planejamento urbano das cidades. Entretanto, há uma nítida falha no que se refere à aplicação eficaz desses mecanismos viabilizados pelo documento. As ZEIS, por exemplo, estão presentes em 81% dos planos diretores existentes no Brasil, mas um pequeno número de municípios realmente demarcou as áreas destinadas às zonas especiais e promoveu algum tipo produção de moradias para famílias de baixa renda. (IPEA, 2016b)

Dessa forma fica evidente a desconexão entre as previsões dos planos diretores e sua real aplicação na política urbana. Outro problema a ser enfrentado é a articulação entre os dispositivos do plano e o planejamento orçamentário basilar à sua execução. Além disso, a inserção e localização do município também revela uma dificuldade de implementação:

(...) Grande parte dos municípios que tem como obrigatória a elaboração do plano diretor está inserida em regiões metropolitanas, em aglomerações urbanas ou são cidades médias inseridas em lógicas regionais dinâmicas. Ao encerrar as diretrizes nas fronteiras municipais, perde-se a contextualização de toda influência sofrida e exercida pelos municípios do entorno, tratando as grandes questões de maneira pontual e não sistêmica.

Por meio da conversão da medida provisória em Lei, em 2009, tem início a execução do Programa Minha Casa Minha Vida, de dimensões consideráveis no quesito quantitativo e com algumas deficiências do ponto de vista qualitativo. Com o principal objetivo de reduzir o déficit habitacional no país, o programa tornou-se uma importante fonte de avaliação de eficácia de políticas públicas, uma vez que recebeu aporte financeiro elevado e atingiu números significativos de produção de moradia em todo o País.

Em 2016 felizmente o Brasil participou dos processos de debates e discussões prévias da Habitat III, seguindo inclusive a estrutura indicada pela ONU para a confecção do relatório nacional. O conteúdo apresentou a discussão sobre a metropolização e o direito à cidade, além de demonstrar avanços das políticas sociais, criação de espaços de participação, conselhos e recortes das políticas habitacionais especificamente para grupos mais vulneráveis. (IPEA, 2016d)

Deve-se reconhecer que a postura ativa dos formuladores de políticas públicas evidenciada por meio da participação efetiva nos debates e produção de um relatório bastante detalhado e condizente com as expectativas em longo prazo é um sinal positivo.

Entretanto, é diante do histórico supracitado de desarticulação, má utilização dos recursos, não implementação das diretrizes e políticas inconsequentes, somado ao atual cenário de vulnerabilidade para os programas sociais, que a moradia no Brasil precisa ser melhor estudada, e isso somente poderá ser feito através da escolha de um método adequado.

Atualmente o déficit habitacional brasileiro está na casa de 6 milhões de moradias, e aproximadamente 82% desse número concentra-se nas famílias de baixa renda (0 a 3 salários mínimos), sendo exatamente a classe que menos recebe investimentos dos programas habitacionais em execução. Tal distorção apenas promove mais eficientemente o distanciamento entre classes, o abismo social, gerando mais desigualdade e um cenário não tão promissor. (CBI DADOS, 2014)

A análise adequada do quadro demonstrado no texto deve compreender desde a interconexão de aspectos múltiplos influentes, como as necessidades dos atores envolvidos (moradores, setores da construção civil, formuladores de políticas públicas, movimentos sociais) até a possibilidade de manejo e quantificação dos desempenhos de programas habitacionais.

A proposta do trabalho em tela é justamente propiciar um método avaliativo de políticas públicas que apresente resultados mais profundos e fiéis do ponto de vista empírico. Portanto, análises que se utilizam exclusivamente dos números relacionados ao déficit habitacional ignorando fatores qualitativos relevantes para apreciação, não proporcionam uma contribuição significativa para o aperfeiçoamento dessas políticas.

A utilização do recurso apropriado pode permitir uma melhor exposição dos pontos controversos do programa social de forma mais objetiva e gerar uma maior expectativa de

superação dos problemas relacionados ao setor. Em decorrência das circunstâncias expostas, a ferramenta de avaliação empírica empregada será a Análise Jurídica da Política Econômica.

2. O Programa Minha Casa Minha Vida: primeiras impressões

Como exposto anteriormente, vários estudos foram realizados com o objetivo explorar pelo menos alguns dos aspectos do PMCMV. Esses trabalhos envolvem pesquisas estatísticas, relacionadas à produção de unidades habitacionais por faixa de renda e fatores econômicos envolvidos; pesquisas no âmbito da arquitetura, avaliando a condição estrutural dos imóveis construídos, bem como sua localização e acesso a centros urbanos; pesquisas que examinam a composição de atores sociais envolvidos na formulação e execução do Programa, entre outras.

Dessa forma, uma rápida busca na internet é capaz de fornecer conteúdos fragmentados sobre ângulos gerais da política pública tratada. Esse material constitui uma importante fonte de informações para uma avaliação mais abrangente do tema pesquisado. Inegavelmente, esses estudos contribuem fundamentalmente para o desenvolvimento científico das áreas as quais dizem respeito.

Em contrapartida, estudos que incorporam perspectivas diversas em um mesmo texto são mais raros e os motivos são diversos: ao dominar profundamente uma área do saber, os pesquisadores preferem concentrar suas análises nessa área, remetendo aspectos de influência externa para os seus respectivos espaços. Além disso, o tempo disponível muitas vezes impede um maior aprofundamento nestes trabalhos, tais circunstâncias concorrem para o ortodoxo sectarismo científico predominante.

Um exemplo de trabalho realizado no âmbito de investigação do PMCMV que buscou aglutinar óticas diferentes sobre o mesmo objeto, analisou os resultados do Programa em um município brasileiro. Partindo do campo jurídico, o estudo desenvolveu-se para o campo da ciência política, da economia e da arquitetura, construindo importantes reflexões acerca da estruturação dessa política pública.

Os resultados mais significativos dizem respeito à quantidade de produção de unidades habitacionais por faixa de renda, à localização dos empreendimentos, ao acesso a

equipamentos sociais e a participação democrática na formulação do Programa. Ademais, é relevante proceder à exposição resumida desses dados obtidos.

Com a proposta de superar este equívoco tradicional nos programas implantados no Brasil, o Minha Casa Minha Vida constitui-se de necessária e forte articulação entre essas esferas de poderes (federal, estadual e municipal), mas não só entre eles. Trata-se de um previsto concerto com o mercado, visando o aquecimento e a produção livre das habitações. Os fatores condicionadores restringem à participação das empresas nos processos licitatórios dos quais a população em geral não pode ter acesso, nem ao mesmo quando essas informações são solicitadas diretamente à Caixa Econômica Federal. (MOREIRA, 2013)

Alguns pontos críticos são evidenciados, como por exemplo, a discrepância de investimentos para cada Faixa de renda em relação às suas necessidades conforme a distribuição do déficit habitacional. Nesse sentido, a classe social mais deficitária do ponto de vista da moradia é a que recebe menos benefícios pelo Programa: “O direcionamento majoritário dos empreendimentos é feito para as Faixa 2 e 3, mantendo à deriva a população carente que recebe de 0 a 3 salários mínimos”. (MOREIRA, 2013)

Conforme a autora, o déficit habitacional no município de Uberlândia em 2013 situava-se na casa de 49.500 moradias. Importante notar que a classe social que possui renda de 0 a 3 salários mínimos respondia por 73% desse número, ou seja, 36.135 habitações. Ao avaliar a quantidade de unidades construídas para esse público o resultado obtido é de apenas 4 mil habitações. (MOREIRA, 2013)

Por outro lado, o déficit relacionado às classes que recebem de 5 a 10 salários mínimos era de aproximadamente 13.365 unidades habitacionais e, para esse grupo, foram construídas 9 mil moradias. (MOREIRA, 2013)

Os modelos arquitetônicos e estrutura dos imóveis produzidos pelo Programa também foram questionados nesse texto. O trabalho expõe o fato de “ainda que o programa analisado apresente a perspectiva de construção de habitações em massa, não tem resguardado a viabilidade qualitativa, ignorando traços condizentes com as modernas adaptações domésticas e familiares.” (MOREIRA, 2013)

O texto da autora referencia um trabalho realizado no campo da arquitetura que visou analisar a qualidade dessas edificações:

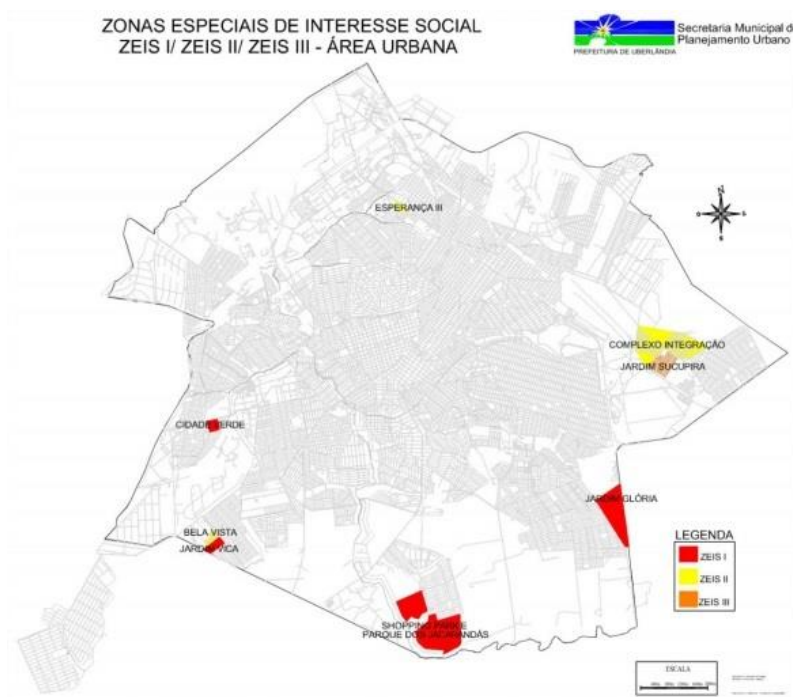
(...) radiê, e a construção é toda autorportante, com tijolos furados ou de bloco de concreto. As esquadrias são de aço pintado, e os pisos e revestimentos são frequentemente precários. A cobertura, de estrutura de madeira ou metálica com telhas e cerâmicas, na maioria dos casos é entregue sem forro. Já os edifícios são feitos de bloco de concreto, com a mesma escolha nos materiais de acabamento. A grande maioria das casas dispõem de sistema de aquecimento e energia solar, por meio de placas e caixas d'água instaladas no teto. Também sobre instalações, foi observado em alguns casos, a entrega da casa com instalações elétricas aparentes. (VILLA, 2012, p. 8)

A localização é outro tópico importante no que se refere ao direito à moradia. O imóvel construído em regiões distantes ou desprovidas de meios de transporte adequados inviabiliza a fruição adequada desse direito.

Entretanto, no estudo empírico realizado constatou-se que há um nítido objetivo “de fomentar a produção de unidades da Faixa 1 nas margens urbanas justamente para proporcionar a valorização dos terrenos contíguos/anteriores, que ocupam os espaços mais centrais geograficamente” o que tem como consequência o favorecimento direto da especulação imobiliária. (MOREIRA, 2013)

O mapa abaixo é eficiente em ilustrar as regiões destinadas às Zonas Especiais de Interesse Social no município de Uberlândia, e principalmente, reforçar a tendência de criação de vazios urbanos.

O conjunto habitacional construído na ZEIS I no sul do mapa corresponde ao Shopping Park, que teve sua construção subsidiada pelo PMCMV Faixa 1. É notável a existência de imensas áreas ao redor do empreendimento sem qualquer forma de edificação, parcelamento ou outros meios de utilização do solo.



Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia – Secretaria de Planejamento Urbano (MOREIRA, 2013)

Ainda que a pesquisa tenha se concentrado em um único município, outros estudos mais específicos em cada área do conhecimento realizados em outras regiões do País chegaram a conclusões similares.

Para corroborar tais informações, merecem ser referenciados os trabalhos de Alice Carvalho “Da moradia à colcha de retalhos: o processo de construção de cidades à luz do Programa Minha Casa Minha Vida”(CARVALHO, 2015), o trabalho de Rafael Foragi “Uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida” (FORAGI, 2012), Maria Rita Loureiro *et al* “Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida”. (LOUREIRO, 2015), entre outros.

O objetivo do tópico foi demonstrar a possibilidade de confecção de trabalhos que utilizem mais de uma variável (localização, quantidade de unidades construídas, déficit democrático, etc) para a obtenção de um resultado mais abrangente acerca de uma política pública analisada. Dessa forma, o jurista torna-se capaz de avaliar um dado programa social de forma empírica e interdisciplinar, afastando-se da predominância, na área, do formalismo jurídico, de substrato exclusivamente teórico.

Entendendo ser viável essa forma de análise mais abrangente e pragmática, a adoção de uma ferramenta metodológica para subsidiar o experimento torna-se indispensável. Diante

destes aspectos ressaltados, a Análise Jurídica da Política Econômica pode representar um importante meio para efetivar essa forma de abordagem.

3. A Análise Jurídica da Política Econômica aplicada ao PMCMV

Vale destacar que a criação e execução de políticas públicas permitem aos textos legais a transfiguração da prescrição na realização, a aproximação do mundo do dever-ser para o mundo do ser, contudo, exige uma apreciação detalhada dos seus efeitos e resultados. A análise da eficiência não pode estar dissociada da promoção da justiça social, permitindo que o abismo social entre classes se aprofunde ainda que torne alguns direitos mais acessíveis à determinada parcela da população.

Por esse motivo a ferramenta da análise jurídica da política econômica (AJPE) torna-se a mais adequada à investigação proposta, pois reúne procedimentos analíticos que visam pormenorizar as relações entre o direito e a economia sem, todavia, findar a averiguação na abstração derivada da formal interpretação das normas e tampouco admitir exclusivamente a perspectiva da eficiência econômica como modelo preconizado.

Além disso, conforme expõe Marcus Faro de Castro (2009), a AJPE se interessa pelo diálogo realizado entre os mais variados campos de elaboração intelectual, principalmente a Economia, a Antropologia, a Ciência Política, a Sociologia, a Teoria das Relações Internacionais, entre outras.

De acordo com o autor “essa abertura procura ampliar os canais de abordagem dos fatos sociais de maneira a reforçar e organizar a capacidade do jurista de proceder à apreciação crítica da realidade empírica”. Assim sendo, há um nítido objetivo na compreensão, em diferentes situações empíricas, das relações entre as “regras das políticas econômicas e as concepções de ‘bem’, ‘justiça’ ou ‘direito’, formadas por grupos e indivíduos”. (CASTRO, 2009)

A escolha da AJPE para avaliação do PMCMV se deu pelo fato deste conjugar aspectos de relevante interesse para essa metodologia. Em primeiro lugar, as análises divulgadas por órgãos governamentais restringem-se principalmente ao critério quantitativo. (PORTAL BRASIL, 2016a)

É notória a importância que a redução do déficit habitacional tem para demonstrar o progresso da política pública, entretanto, este trabalho parte do pressuposto de que a fruição do direito à moradia, direito social relacionado ao Programa, não ocorre exclusivamente pela produção de unidades habitacionais.

A análise quantitativa realizada singularmente omite elementos considerados significativos, como a localização dos empreendimentos, a qualidade dos imóveis, os equipamentos sociais disponíveis, entre outros. Portanto, a verificação da eficiência do Programa amparada por averiguações estritamente relacionadas à oferta x demanda, não é atrativa para a proposta do trabalho em tela.

Desse modo, metodologias que priorizam a dimensão econômica em detrimento às noções de justiça, como a Análise Econômica do Direito (que abandonaria, por exemplo, os elementos qualitativos em prol do que denomina como externalidades negativas), não oferecem a estrutura avaliativa necessária para a produção de resultados quanti e qualitativos nos aspectos desejados. (ALVAREZ, 2006).

É nesse contexto que a AJPE desempenha um importante papel de avaliação do PMCMV nos aspectos considerados fundamentais para a fruição do direito escolhido. Dentre as estratégias possíveis desenvolvidas pela metodologia, este trabalho utilizará a análise posicional como meio de avaliar o Programa.

. O primeiro passo da análise posicional refere-se à identificação da política pública ou econômica e sua correlação com a representação jurídica de um ou mais direitos subjetivos, que no caso abordado, se expressa pelo PMCMV e o direito à moradia. (art. 6º da Constituição Federal).

Essa conexão é evidenciada pelo objetivo do Programa em relação à produção e requalificação de unidades habitacionais, ou seja, a produção de moradias para diferentes grupos sociais previamente definidos pelas Faixas.

O direito à moradia passou a constar como direito social após a conversão da E.C. nº 26 em 14 de fevereiro de 2000, exigindo a partir de então, a confecção de políticas públicas para sua eficácia. Vale constar que o PMCMV, não foi o primeiro programa habitacional implementado no País, mas foi adotado pelo trabalho por sua dimensão e vultoso aporte de recursos. (PORTAL BRASIL, 2016b)

O segundo passo da análise posicional prevê a decomposição analítica do conteúdo relacional dos direitos subjetivos. Para o caso selecionado, o direito à moradia será decomposto em elementos considerados essenciais para sua adequada eficácia, quais sejam: a produção de unidades habitacionais e sua relação com o déficit em cada Faixa do Programa; a localização dos empreendimentos; os equipamentos sociais disponíveis; e por fim, a segurança viabilizada nesses locais. A opção pelos elementos supramencionados é realizada após a identificação destes por meio de trabalhos empíricos realizados na pós-ocupação com os beneficiários e algumas fontes internacionais. (UNITED NATIONS, 1991) (IPEA, 2016)

Em relação ao primeiro elemento, sua justificativa merece ser exposta de forma mais detalhada. Alguns dados, já expostos anteriormente, demonstram que o público-alvo da Faixa 1 não tem sido atendido de forma proporcional à sua necessidade. Os números revelam que o déficit habitacional tem 73% de sua carência nas populações que compõem essa Faixa ao passo que tem sido o grupo do Programa que recebe menos investimentos para novas unidades. Nesse sentido, a pesquisa realizará uma análise de fruição empírica específica para cada Faixa do PMCMV visando demonstrar possíveis variações de resultado conforme cada grupo de público-alvo. (G1, 2017)

Além disso, os investimentos direcionados às Faixas 2 e 3 apresentam o mercado como localizador fundamental das construções. São realizados conjuntos habitacionais modernos e providos de infra-estrutura mínima em localizações bastante razoáveis, complementadas com os instrumentos e equipamentos sociais e urbanos necessários à habitação com qualidade.

Por outro lado, às habitações destinadas à Faixa 1 ficam à mercê dos planos diretores das cidades e a suas zonas especiais de interesse social. Se estiverem à margem do perímetro urbano, com dificuldade de acesso e sem equipamentos urbanos necessários, isso não impede a destinação dos terrenos a essa produção. Trata-se ao invés, de fomentar a urbanização provocada pelos empreendimentos destinados à Faixa 1 nas margens urbanas justamente para proporcionar a valorização dos terrenos anteriores, que ocupam os espaços mais centrais na zona em questão.

Após essa contextualização, é possível tratar da 3ª etapa da análise posicional, na qual Castro propõe a quantificação da fruição de direitos para uma dada situação empírica. Com os elementos supra destacados, torna-se possível a determinação de um índice quantitativo de

fruição empírica (IFE) do direito à moradia, mas somente a partir da decomposição dos índices referentes as respectivas Faixas do MCMV:

$$MF1 = \frac{(Q - D) + (L + E + S)}{4} \quad MF2 = \frac{(Q - D) + (L + E + S)}{4} \quad MF3 = \frac{(Q - D) + (L + E + S)}{4}$$

Nas representações, M refere-se ao direito à moradia; F1/F2 e F3 às devidas Faixas estabelecidas; Q, a quantidade de habitações construídas; L, a localização dos empreendimentos; E, os equipamentos sociais disponíveis; S, a segurança proporcionada; e por fim D, que especifica o déficit habitacional.

Conforme os delineamentos, Q e D veiculam conteúdos numéricos mais definidos em contraposição às variáveis L, E e S. Estas terão sua composição desenvolvida no decorrer da pesquisa com as subvariáveis adequadas, como por exemplo, nos equipamentos sociais (E), hospitais, escolas, creches, parques serão quantificados e comparados com a proporção mínima devida.

Já a variável (L) pode incluir as distâncias entre os empreendimentos e o centro urbano. Além disso, compreende para a sua formulação, a verificação da existência de vazios urbanos entre esses intervalos, bem como o tempo médio para locomoção por transporte coletivo. Desse modo, (L) pode ser representada da seguinte forma: $L = \text{distância} + \text{tempo médio} + \text{espaços vazios} / 3$. A segurança (S) pode ser medida em termos da razão entre o número de homicídios e a quantidade de habitantes beneficiados na região.

O IFE constitui-se em um elemento de extrema importância para a avaliação adequada do programa, uma vez que referenda a influência dos indicadores na tomada de decisões pelos formuladores de políticas públicas. A quantificação desses elementos poderá ser composta, por exemplo, em relação ao déficit: $F1 (Q - D) = 0$ uma vez que as mais recentes informações sobre o Programa é que a sua terceira fase o deixará próximo de zerar a carência habitacional nas faixas de renda mais baixas.

Em relação aos equipamentos sociais (E), sua decomposição poderia levar à investigação de subvariáveis como a quantidade de hospitais/leitos disponíveis nas regiões dos empreendimentos. O dado padrão é obtido pela Organização Mundial de Saúde, que determina o mínimo de 3 leitos para cada mil habitantes. Exemplificando: (E) para acesso a hospitais $(ELH) \geq 3/1000$. (AHSEB, 2014)

Vale destacar que além dos dados obtidos empiricamente de modo autônomo, os municípios ao assinarem o Termo de Adesão com a Caixa – anexo aos contratos - passam a se responsabilizar pela execução do Trabalho Técnico Social (cláusula II) junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados.

Além disso, algumas fontes internacionais endossam as características interpostas no projeto como essenciais à caracterização da real fruição do direito à moradia. O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais exprime orientações confiáveis sobre as disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que em seu art. 11º reconhece o direito à moradia adequada. (UNITED NATIONS, 1991)

No quarto momento do estudo, o projeto utilizará a “definição quantitativa de um padrão de validação jurídica” (PVJ), definida por Castro. Tem-se aqui uma fórmula que contém valores ideais expressos por documentos que variam desde pesquisas nas quais os beneficiários possam demonstrar suas opiniões até recomendações técnicas internacionais.

Por fim, a “elaboração de propostas de reformas de políticas públicas mutuamente complementares” descrita por Castro (2014) pode trazer à tona a necessária incorporação de anseios de atores sociais desfavorecidos para que a política pública não torne-se um meio de acentuar os déficits já existentes. Caso contrário, as características marcantes de outrora, como o favorecimento e o clientelismo, determinarão indefinidamente os alicerces das políticas sociais no País.

É importante destacar que a AJPE é capaz de demonstrar resultados mais objetivos do ponto de vista da eficácia do programa, ressaltando os aspectos críticos de forma mais nítida. Isso se deve ao meio de representação disponibilizado pela metodologia, quantificando elementos qualitativos, como os exemplos citados no tópico 4.

Dessa forma, a tradicional abstração que tem sustentado trabalhos de análise jurídica basicamente teóricos pode ser superada por meio do empirismo necessário para a produção de documentos aptos à promoção de reformas nos setores aos quais se referem. Como afirmado no início deste artigo, a linguagem ocupa um papel essencial para a transmissão e aproveitamento de informações pelos formuladores de políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma verificação mais refinada dos elementos constitutivos do direito à moradia, como localização, meios de transporte disponíveis, infraestrutura básica, permite externalizar pontos deficitários da política pública. Isso evita, por exemplo, que mesmo diante da construção de muitas moradias, o déficit habitacional considerado amplamente não expresse grandes reduções no decorrer dos anos.

É exatamente o que ocorre no caso brasileiro: Em 2009, quando teve início a execução do PMCMV, o déficit habitacional no País apresentava o número de 5,9 milhões de moradias. Em 2016 foi divulgado o dado informativo de que já haviam sido entregues 2,6 milhões de moradias pelo PMCMV, mas pesquisas recentes informam que atualmente o déficit concentra-se no valor aproximado de 6 milhões de unidades habitacionais. (PORTAL BRASIL, 2016)

E a expectativa futura revela um cenário não tão promissor: “O gasto excessivo com aluguel em tempos de recessão somado ao encolhimento do setor de construção civil e do programa Minha Casa, Minha Vida nos últimos dois anos deve fazer avançar o déficit habitacional no país.”. (VALOR, 2017)

Nesse sentido, é preciso considerar as necessidades variadas das diversas classes sociais para evitar que as distorções continuem presentes. Além disso, deve-se compreender como direito à moradia não apenas a construção de “4 paredes e um teto”, mas tudo o que deve contribuir para a legítima fruição digna deste direito.

De todo modo, a AJPE demonstra ser um instrumento metodológico apto a expressar valores específicos para cada elemento considerado. O trabalho demonstrou ilustrativamente exemplos com os quais a metodologia pode trabalhar levando em consideração: a localização de empreendimentos realizados; a qualidade das unidades habitacionais; a adaptação estrutural dos projetos arquitetônicos aos novos modelos familiares; os instrumentos de infraestrutura básica disponíveis, bem como equipamentos sociais já existentes.

Mais uma vez, ressalta-se o importante valor que a linguagem representa para a construção de documentos avaliativos de políticas públicas, e seu posterior aproveitamento pelos formuladores. Mesmo quando a pesquisa busca apresentar avaliação sobre elementos

múltiplos que dão sustentabilidade à fruição de determinado direito, a forma como esses resultados são apresentados não pode ser desconsiderada ou subdimensionada.

Ademais, em meio a um cenário de muitas diretrizes e poucas avaliações realmente concretas, observa-se uma alternativa possível para a reforma e concretização de direitos sócio-fundamentais, que carecem de políticas públicas eficientes sob o ponto de vista de promoção da justiça social.

REFERÊNCIAS

AHSEB. *Segundo OMS, ideal é ter de 3 a 5 leitos para cada mil habitantes*. No Brasil, índice médio é de 2,4. Disponível em <<http://www.ahseb.com.br/segundo-oms-ideal-e-ter-de-3-a-5-leitos-para-cada-mil-habitantes-no-brasil-indice-medio-e-de-24/>> Acesso em 4 maio de 2017.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações *In Direito, Estado e Sociedade*. v.9 - n.29 - p 49 a 68 - jul/dez 2006.

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

BRUM, Argemiro J. *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 20 ed. Ijuí: Unijuí, 1999.

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

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

<http://web.observatoriadasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=155:politica-habitacional-no-brasil-balanco-e-perspectivas&catid=36:colecacao-textos&Itemid=82&lang=pt> Acesso em: 23 abril 2017.

CARVALHO, Alice de Almeida Vasconcellos de. *Da moradia à colcha de retalhos: o processo de construção de cidades à luz do Programa Minha Casa Minha Vida*. 2015. 199 f., il. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

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

CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*. Banco Central do Brasil. Procuradoria-Geral – Vol. 1, n. 1, dez. 2007 – Brasília: BCB, 2009.

CBI DADOS . Câmara brasileira da Indústria da Construção. *Déficit habitacional no Brasil*. Disponível em <<http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>> Acesso em 02 abril 2017.

FORAGI, Rafael. *Uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida*. 2012. 60 f., il. Monografia (Faculdade de Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

G1. *Governo amplia Minha Casa Minha Vida para famílias com renda de até R\$ 9 mil.* Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-para-familias-com-renda-de-ate-r-9-mil.ghtml>> Acesso em 4 junho 2017.

IPEA, 2016. *Habitação e assentamentos precários no Brasil: Trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial in Estatuto da Cidade e a Habitat III.* Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160920_estatuto_cidade_cap13.pdf> Acesso em 10 abril 2017.

IPEA, 2016b. *A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana In Estatuto da Cidade e a Habitat III.* Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160920_estatuto_cidade_cap00.pdf>. Acesso em 10 abril 2017.

IPEA, 2016c. *Desenvolvimento de metodologia de avaliação pós-ocupação do Programa Minha Casa Minha Vida: aspectos funcionais, comportamentais e ambientais.* Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28709> Acesso em 10 maio 2017.

IPEA, 2016d. *Relatório brasileiro para a Habitat III.* Disponível em <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/Relat%C3%B3rio-brasileiro-para-a-Habitat-III-1.pdf>> Acesso em 10 maio 2017.

LOUREIRO et al Maria Rita. *Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida.* *Rev. Adm. Pública.* Rio de Janeiro 49(6):1531-1554, nov./dez. 2015

MOREIRA, Camilla Fernandes. *O programa minha casa minha vida: uma análise dos impactos na cidade de Uberlândia - MG.* 2013. 115 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

PORTAL BRASIL. *Minha Casa Minha Vida acelera queda do déficit habitacional no País.* Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-acelera-queda-do-deficit-habitacional-no-pais>> Acesso em 04 maio 2017.

PORTAL BRASIL. *Com nova fase, Minha Casa Minha Vida vai alcançar 4,6 milhões de casas construídas.* Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>> Acesso em 4 maio 2016.

UNITED NATIONS. *Committe on Economical, Social and Cultural Rights*. General Comment nº 04. The right to adequate housing (Art.11 (1)). Geneva, 1991. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument)>. Acesso em 02 maio 2017

VALOR. *Déficit habitacional aumenta com recessão*. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/4882412/deficit-habitacional-aumenta-com-recessao>> Acesso em 10 abril 2017.

VILLA, Simone B.; ROTELLI, Nathália Barros Abate. A qualidade da produção recente da habitação de interesse social na cidade de Uberlândia – MG, Pós 2000. IV Congresso Brasileiro e III Congresso Ibero-Americano Habitação Social: ciência e tecnologia “Inovação e Responsabilidade”. 12 a 15 de novembro de 2012, Florianópolis.