

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CAMILLA FERNANDES MOREIRA

Direito à moradia: Um estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida em Brasília sob a perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica

BRASÍLIA

2019

CAMILLA FERNANDES MOREIRA

Direito à moradia: Um estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida sob a perspectiva
da Análise Jurídica da Política Econômica

Tese apresentada ao Programa
de Pós-graduação em Direito
como requisito parcial para
obtenção da titulação de
doutorado. Orientador: Prof.
Dr. Marcus Faro de Castro

BRASÍLIA

2019

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas apoiaram incondicionalmente os anseios acadêmicos da autora dessa tese. Acredito, na verdade, que o suporte amplamente recebido foi vital para o desfecho desse trabalho.

Agradeço, primeiramente à minha mãe, Nilma, ser humano que admiro profundamente e que nunca se furta em patrocinar os meus projetos, sempre motivando, incentivando a cada novo desafio. Agradeço também à minha irmã Brunna e ao meu pai Carlos, pessoas que sempre estão e sempre estarão ao meu lado, aconteça o que acontecer. Um agradecimento especial à Geordana que, com seu companheirismo, tornou tudo mais fácil nos momentos delicados. Amy e Sophie, vocês também foram fundamentais nesse processo. Amo todos vocês.

Agradeço ao meu orientador, professor Marcus Faro de Castro, cujas indicações foram essenciais para dar corpo científico ao que antes era apenas um esboço de múltiplas ideias possíveis.

Agradeço também os professores que aceitaram, quase que prontamente, o convite para essa defesa: o prof. Alessandro André Leme, o prof. José Rubens Damas Garlipp, o prof. Roberto Bueno Pinto e o prof. Márcio Iorio Aranha.

Democracy and markets are both fundamental building blocks for a decent society. But they clash at a fundamental level. We need to balance them.

Ha-Joon Chang

RESUMO

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) completa, em 2019, dez anos de execução e, embora seja reconhecidamente o maior programa habitacional já implementado no País, seu futuro é, atualmente, incerto. O histórico da atuação do poder público na solução de problemas relacionados à moradia, remonta, no País, programas sociais paliativos, pontuais, desarticulados e ineficazes. O *modus operandi* das políticas públicas habitacionais pautou-se (e ainda se pauta) por interesses inconciliáveis com um projeto de desenvolvimento nacional que vise, também, a promoção da justiça social e redução das desigualdades. Embora tenha representado, a princípio, umas respostas às demandas das classes mais necessitadas, o PMCMV desenvolveu-se reforçando disparidades já existentes em termos de fruição de direitos. A análise realizada no presente trabalho incorporou atributos muito mais amplos que o quantitativo de unidades produzidas por faixas de renda, realizando uma pesquisa voltada também para a verificação de elementos outros, tais como localização e disponibilidade de modais de transporte, a existência de equipamentos sociais, a estrutura física/dimensão dos imóveis e reflexos do contexto político-econômico. A metodologia da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), empregada em nosso trabalho, tornou esse exame possível, tanto em termos de produção de um Índice de Fruição Empírica por Faixa de Renda (Análise Posicional), como para fins de identificar alguns efeitos que indicadores macroeconômicos podem ter sobre a fruição desse mesmo direito à moradia.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida; Direito à Moradia; Análise Jurídica da Política Econômica; Índice de Fruição Empírica; Indicadores Macroeconômicos.

ABSTRACT

The Brazilian housing policy known as “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) (literally: “My Home, My Life Program”) has been in existence for ten years since its inception in 2019. Although it is recognized as the largest housing program ever implemented in Brazil, its future is currently uncertain. Housing policy in Brazil has long been associated with palliative, narrowly focused, disorganized and ineffective social programs. The *modus operandi* of housing policies in Brazil was (and still is) guided by interests which are largely antithetical to conceptions of national development that address social justice concerns and incorporate a commitment to reduce inequalities. The PMCMV initially addressed the needs of poor classes. However, policy implementation has led to the deepening of existing disparities with respect to the enjoyment of the right to housing by the most disadvantaged social groups. In addition to considering data regarding the number of housing units produced by income bracket of prospective home buyers, our analysis has covered elements that we take as being significantly associated with the enjoyment of the right to housing. Therefore, we looked at elements such as location and modalities of transportation available to the beneficiaries of the program, available social facilities, the physical structure / dimension of housing units and also impacts of the some variables of the political-economic context. The approach and methodology established by the Legal Analysis of the Economic Policy (LAEP) made this examination possible both in terms of producing an Index of Empirical Enjoyment referring to the housing right of home buyers belonging to different income brackets, and as a way of making a preliminary assessment of the effects that some macroeconomic indicators may have on the enjoyment of the right to housing of home buyers associated with the program.

Keywords: My Home, My Life Program; Right to Housing; Legal Analysis of the Economic Policy; Index of Empirical Enjoyment; Macroeconomic Indicators.

LISTA DE FIGURAS

Tabela 1: Faixas do PMCMV	105
Tabela 2: Déficit habitacional por faixa de renda em Brasília no ano de 2014	111
Tabela 3: Correspondência Q e D	112
Tabela 4: Razão entre Q e D e resultados obtidos	112
Tabela 5: Percentuais de utilização de modais de transporte por RA	117
Tabela 6: Valores do componente relacional “T” segundo faixas do PMCMV em função da quantidade de modais de transporte disponíveis	118
Tabela 7: Acesso a serviços urbanos, por RA de Brasília no ano de 2015 e respectivos valores de I	120
Tabela 8: Histórico de área mínima para habitação (m ²)	124
Tabela 9: Taxa de Fecundidade por Região Administrativa	126
Tabela 10: Avaliação de funcionalidade de imóvel: espaciosidade por quantidade de moradores e Faixa do PMCMV	127
Tabela 11: Componentes relacionais do IFE relativo às Faixas de renda do PMCMV em Brasília, 2015	127
Tabela 12: Matriz de conteúdos privados e públicos (NAC)	135
Tabela 13: PMCMV aplicado à matriz da NAC	137
Tabela 14: Histórico de inadimplência Faixa 1 - PMCMV	140
Tabela 15: Taxa de inflação por Faixa de Renda: 2014 - 2016	142

Tabela 16: Contratações do PMCMV durante a crise econômica	144
Tabela 17: Fundo Garantidor de Habitação Popular – garantias concedidas	148
Figura 1: Localização dos empreendimentos PMCMV no mapa de Regiões Administrativas	115
Escala 1: Escala de atribuição de valores ao componente relacional referente aos modais de transporte disponíveis	117
Escala 2: Escala de atribuição de valores ao componente I, considerando o acesso aos serviços urbanos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo	119
Gráfico 1: Histórico por m ² quadrado por morador	125
Gráfico 2: Variação anual da inflação (1997 – 2017)	141

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADCT	Atos das Disposições Transitórias
AED	Análise Econômica do Direito
AJPE	Análise Jurídica da Política Econômica
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRT	Bus Rapid Transit
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Previdência
CEF	Caixa Econômica Federal
CMD	Modelo de Coalizões de Defesa
D&D	Direito e Desenvolvimento
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Previdência
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Aplicado
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FIESP	Federação de Indústrias do Estado de São Paulo
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIC	Habitat International Coalition
IFE	Índice de Fruição Empírica

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRPF	Imposto de Renda sobre Pessoa Física
MST	Movimento dos Sem-Terra
NAC	Nova Análise Contratual
NAU	Nova Agenda Urbana
NDD	Novo Direito e Desenvolvimento
OGU	Orçamento Geral de União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PVJ	Padrão de Validação Jurídica
RA	Região Administrativa
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
TINA	There is no alternative
TR	Taxa Referencial
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. POLÍTICAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO	18
1.1 Breves comentários sobre modernos processos urbanizatórios e de industrialização	19
1.2 Industrialização e urbanização no Brasil	27
1.2.1. “Até agora não pudemos saber se há ouro ou prata...”: Raízes do processo urbanizatório brasileiro	27
1.2.2 Industrialização, urbanização e políticas públicas Pré-Vargas e na Era Vargas.....	34
1.2.3 “Nos braços do povo”: Dutra, Vargas e a Fundação Casa Popular	40
1.2.4 “Apesar de você, amanhã há de ser outro dia”: O 1º. Golpe, Ditadura militar e o Banco Nacional de Habitação	44
1.2.5 Redemocratização e moradia	48
1.3 O <i>modus operandi</i> das políticas públicas no Brasil: O Minha Casa Minha Vida	53
1.3.1 “Nunca antes na história desse país...”: Contexto de origem do Programa	53
1.3.2 Diretrizes primárias	56
1.3.3 Análise preliminar: atores, arranjos institucionais e primeiros resultados	60
1.3.4 A democracia em xeque: 2016	66
1.3.5 “As instituições estão funcionando regularmente”: O governo Temer e o PMCMV	69
2. UMA NOVA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A Análise Jurídica da Política Econômica	73
2.1 Novas perspectivas acerca do conceito de propriedade privada.....	73
2.2 Breve histórico das relações entre direito e economia	82
2.2.1 A análise econômica do direito	83
2.2.2 Direito e economia comportamental (D&EC).....	86
2.2.3 Direito e Finanças (ou Teoria das Origens).....	88
2.2.4 O (novo) Direito e Desenvolvimento	89
2.2.5 A Análise Jurídica da Política Econômica	93
3. O PMCMV À LUZ DA AJPE	99
3.1 ONU, habitação, políticas públicas	99

3.1.1	O Estatuto da Cidade	102
3.2	A AJPE e o PMCMV	105
3.2.1	Fruição por redução do déficit habitacional: quantificação dos componentes “Q” e “D”	110
3.2.2	Fruição por disponibilidade de eficazes modais de mobilidade e transporte urbano: quantificação do componente relacional “T”	113
3.2.3	Fruição relativa a Serviços de Infraestrutura Básica: quantificação do componente “I”	119
3.2.4	Fruição relativa ao aspecto da estrutura/dimensão: quantificação do componente “E”	121
3.2.5	Índice de Fruição Empírica por Faixa do PMCMV	127
3.2.6	Padrão de Validação Jurídica	129
3.2.7	Elaboração de propostas de reformas de políticas públicas mutuamente complementares	131
4.	POLÍTICA ECONÔMICA E DIREITOS SOCIAIS: A NOVA ANÁLISE CONTRATUAL	133
4.1	A Nova Análise Contratual (NAC), Inflação, o Novo Regime Fiscal e a ‘Cláusula de proteção jurídico-econômica’	133
4.1.1	Indicadores econômicos e o PMCMV	138
4.1.2	Inflação e o PMCMV	139
4.1.3	A Emenda Constitucional 95 e o Novo Regime Fiscal	143
4.1.4	Direito, política econômica e PMCMV: alguns outros aspectos relevantes.....	145
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
	REFERÊNCIAS	153
	<i>Consultadas</i>	169

INTRODUÇÃO

A primeira ideia que vem à mente quando se fala em crise habitacional é a de que ela decorre diretamente de um déficit de moradias em termos absolutos. A segunda ideia é a de que esse déficit pode ser superado por meio da construção de novas moradias. Assim sendo, em termos gerais, essas noções preliminares reduzem a questão habitacional a um simples problema de “oferta e demanda”. Embora o chamado “déficit habitacional” seja um importante elemento a ser considerado na formulação de políticas públicas relativas à moradia, ele não é o único fator de relevância no cenário das crises habitacionais contemporâneas. Muitas outras condições constituem a atual perspectiva sobre tal problemática, que tem sido relacionada à noção de “moradia digna”, no contexto de relações econômicas envolvendo o movimento global de direitos humanos (neste caso, o “direito à moradia” como um direito humano e como um aspecto do “direito à cidade”), mercados, governos e atores sociais, em geral.¹ A moradia como problema global, na verdade, se evidencia em vários fatos recentes, tais como os a seguir indicados.

Há aproximadamente dez anos, a moradia e as formas de acesso a ela por meio de mútuos, hipotecas e outros instrumentos financeiros, constituíram, nos EUA, condições e processos que levaram, após uma onda de desregulação financeira (KRIPPNER, 2012), ao maior revés econômico dos últimos tempos, com nítidos efeitos em vários outros países e mercados em praticamente todo o mundo. A chamada crise das hipotecas *subprime*, como ficou conhecida, evidenciada em 2007-2008, é geralmente considerada uma consequência direta da bolha especulativa criada no mercado imobiliário estadunidense com origens no final dos anos 1990 (JARSULIC, 2013). Entretanto, infelizmente, a grande atenção que o setor habitacional recebeu nesse período não foi suficiente para que as políticas públicas desenvolvidas para essa área fossem repensadas e readequadas, nem nos EUA, nem no restante do mundo. Tanto assim que – no caso dos Estados Unidos – em 2017, segundo o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 555.742 pessoas permaneciam sem moradia em uma mesma noite, naquele país.² Dificuldades no exercício do direito à moradia emergira também em outros países.

¹ UNITED NATIONS (2009). *The right to adequate housing*.

² BBC (2018). *Aumento do número dos sem-teto nos EUA é bomba-relógio*.

Por exemplo, em 2018, teve início em Barcelona, uma política pública visando a facilitar a ocupação de imóveis por pessoas que não possuem moradia. A legislação adotada versa sobre propriedades que, após serem retomadas pelas instituições vinculadas ao sistema financeiro, permanecem por um longo período desocupadas e sem destinação definida, servindo apenas à especulação. De acordo com a norma incidente – que reflete a política da prefeitura da cidade – sendo preenchidos certos requisitos, tais imóveis podem ser convertidos em moradias acessíveis para pessoas que pagarão à prefeitura, em contrapartida, um pequeno aluguel social. Trata-se de uma tentativa de solucionar problemas relacionados ao alto preço dos aluguéis e à especulação imobiliária existentes naquela região metropolitana.³

Londres também enfrenta problemas. Esta cidade vive, atualmente, sua maior crise habitacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Conforme divulgado no jornal *The Guardian* (2017)⁴, existem aproximadamente vinte mil imóveis vagos na cidade e nem mesmo o aumento do valor das casas e dos aluguéis somados à expansão dos tributos incidentes sobre as propriedades vazias tem sido suficiente para reverter a situação. Grandes milionários, que, em sua maioria, não moram na cidade, têm utilizado os imóveis como *safe deposit box*⁵. Desse modo, percebe-se que a função elementar da moradia se deturpa. A propriedade residencial converte-se em um instrumento de investimento financeiro de altíssima segurança e atraente rentabilidade, ao passo que mais de 2500 famílias aguardam na lista de espera a disponibilização de um lar.

Em Berlim, a situação não é tão diferente. Entre 2009 e 2018, o preço dos imóveis na cidade subiu 104%, atingindo diretamente os inquilinos locais. Visando solucionar a crise, o prefeito da capital, Michael Müller, tenciona criar um plano para contenção da especulação imobiliária local, e seu ponto mais sensível refere-se à adoção de um modelo de proibição de aquisição de imóveis por investidores estrangeiros. A população mais carente tem sido empurrada para a periferia ou tem ido viver nas ruas devido aos sucessivos aumentos dos valores dos aluguéis cobrados, o que acaba por refletir no preço dos bens comercializados por estabelecimentos na cidade.⁶

³ CITYLAB (2018). *Barcelona Forces Banks to Turn Repossessed Homes Into Affordable Housing*.

⁴ THE GUARDIAN (2017). *Empty homes: normal rules do not apply to super-rich in London*.

⁵ ROLNIK, (2017). *Imóveis vazios e crise da moradia em Londres e São Paulo*.

⁶ DW (2018). *Berlim avalia proibir venda de imóveis a investidores estrangeiros*.

De acordo com a Organização das Nações Unidas⁷ (ONU), atualmente, 1,6 bilhão de pessoas no mundo não possui moradia. Esse número refere-se ao déficit habitacional que indica a escassez de unidades habitacionais, levando em conta as moradias existentes, porém inadequadas, e as habitações que estão localizadas em assentamentos informais ou favelas. De acordo com a ONU, se não houver empenho dos governos na formulação de políticas públicas eficazes, o déficit desse setor deve alcançar, em 2030, o valor aproximado de 3 bilhões de moradias.

No Brasil, atualmente, há uma carência de 7.770 milhões de moradias⁸. Esse número, além de representar um recorde no histórico dos déficits habitacionais brasileiros, reflete, de modo genérico, a inadequação das políticas públicas adotadas como meio de solucionar, ou pelo menos atenuar, problemas relacionados à habitação no País.

Deve-se considerar ainda, que, de um modo geral, o padrão de aproximação entre a base financeira do mercado imobiliário e os instrumentos do mercado de capitais (KRIPPNER, 2012, pp. 58-85), tendo se desenvolvido nos Estados Unidos a partir dos anos 1970, passou a integrar a agenda de reformas abraçada por instituições financeiras multilaterais, gerando repercussões também no mercado imobiliário brasileiro. (ver SCHAPIRO e PEREIRA, 2019)

Outras discussões recentes⁹ acerca das questões habitacionais apresentam uma proposta de inserção da moradia num contexto mais amplo. De acordo com essa ótica, as análises que consideram a produção habitacional como um fim em si mesmo revelam deficiências incontornáveis, pois desconsideram a existência de uma rede urbana e suas respectivas particularidades, elementos que estão intimamente interconectados. A partir dessa noção que observa os problemas habitacionais à luz de uma questão maior, qual seja, a urbana, surge a expressão contemporânea do “direito à cidade”.

No presente trabalho, a questão habitacional é estudada com o auxílio da perspectiva conceitual e metodológica chamada Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) (CASTRO e FERREIRA, 2018). Sob tal perspectiva, a questão habitacional deve ser analisada relativamente a diversos aspectos que superam a estrita relação econômica existente entre a

⁷ UNITED NATIONS (2017). *Em dia mundial, ONU-Habitat defende políticas habitacionais e moradias acessíveis*.

⁸ FGV; ABRAIN (2018). *Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos*.

⁹ AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Leticia. (2018). *Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana*.

oferta de unidades habitacionais e a respectiva demanda. Conforme será explicitado em mais detalhes no bojo do trabalho, a investigação apresentada considera a moradia como uma atividade complexa, referida a um direito subjetivo que, no aspecto de sua efetividade, é passível de ser decomposto em importantes elementos que se relacionam, por exemplo, ao diferencial qualitativo de habitações produzidas por faixa de renda, à disponibilidade de modais de mobilidade e transporte urbano nos locais das unidades, à “infraestrutura básica” existente nas proximidades das moradias, bem como, à dimensão/tamanho dos imóveis direcionados aos beneficiários.

A consideração dos diversos elementos apontados decorre do fato de que a presente tese, ao adotar a perspectiva da AJPE, espousa o ponto de vista segundo o qual as relações econômicas, ocorrentes em “mercados”, sujeitam-se a diversos condicionantes. Pesquisas sociológicas, históricas e antropológicas, em muitos casos, exploram tais condicionantes e assim apartam-se das abordagens econômicas estritas, quase sempre influenciadas pela chamada teoria neoclássica de pensamento econômico. Essa teoria (neoclássica) trabalha com uma noção “abstrata” de “mercado”, ao passo que análises sociológicas e antropológicas ressaltam condicionantes tais como cultura, conflitos e redes sociais, instituições não-econômicas, dentre outros. (CASTRO, 2018, p. 18) A articulação prática entre tais condicionantes e interesses econômicos frequentemente constituem a base jurídica de processos sociais concretos que dão sustentação à existência instituições sociais, tais como a moradia.

Com tal visão mais ampla sobre os aspectos jurídicos da economia de mercado, a perspectiva da AJPE abre a possibilidade de que as políticas públicas sejam estudadas dirigindo o foco da análise para aspectos técnicos, estruturantes de políticas públicas, que impactam os processos sociais constitutivos da fruição ou efetividade de direitos subjetivos. Ao optar pelo exame de relações entre a estrutura de políticas públicas relevantes e a efetividade do direito à moradia no Brasil, o presente estudo escolheu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como objeto de análise por ser tal política pública considerada o maior programa habitacional já implementado no País. Além disso, o PMCMV completa, em 2019, dez anos de execução, o que permite o acesso a uma quantidade relevante de dados referentes tanto aos resultados obtidos pelo Programa, como a características específicas da política habitacional brasileira como um todo.

Nesse sentido, a questão fundamental do presente trabalho é a que está descrita a seguir: “É possível caracterizar objetivamente, e de maneira relevante para o direito, o modo como elementos técnicos do PMCMV impactam a efetividade do direito à moradia no Brasil e, com base nos conhecimentos adquiridos, apontar direções de reforma da política pública estudada?” O texto utiliza três dimensões fundamentais de análise: os processos de formulação das políticas públicas habitacionais; a análise do PMCMV com recortes geográfico e temporal definidos; e, por fim, relevância de oscilações de variáveis macroeconômicas para a consecução das finalidades do PMCMV e, portanto, para a efetividade do direito à moradia no contexto investigado.

Para a primeira dimensão (a formulação das políticas públicas habitacionais), o trabalho reconstrói os processos iniciais de urbanização no Brasil, apresentando, assim, para fins de contextualização, aspectos relevantes da evolução histórica das políticas públicas e programas sociais habitacionais no Brasil. As outras dimensões de investigação (análise do PMCMV e relevância da política macroeconômica para a consecução das finalidades do PMCMV) utilizam como metodologia a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), em seus dois procedimentos de análise: a Análise Posicional e a Nova Análise Contratual (NAC) (ou Análise de Portfólio), respectivamente. O primeiro procedimento tem por objetivo evidenciar e mensurar alguns elementos que dão sustentação à fruição empírica do direito à moradia, apontando resultados não só quantitativos, mas também qualitativos do PMCMV. O segundo procedimento, por sua vez, permite demonstrar, através da análise de agregados contratuais, de que modo fatores da política macroeconômica podem influenciar o desempenho do Programa e, por conseguinte, a efetividade do direito à moradia, que lhe é correlato.

A organização dos capítulos, indicada a seguir, define os caminhos percorridos para o desenvolvimento da pesquisa. No Capítulo 1, (“Políticas Públicas e Habitação”) é apresentado um histórico dos processos de urbanização ocorridos no Brasil. Para tanto, é realizada uma divisão de temas correlacionados a períodos governamentais específicos, abarcando uma análise de perspectiva sócio-política. Será mostrado que a dinâmica de atuação de grupos e atores sociais, as relações de poder estabelecidas e a própria organização estrutural do Estado, constituem particularidades de fundamental importância para a compreensão do *modus operandi* característico da formulação de políticas habitacionais no País.

O histórico sobre os processos urbanizatórios e políticas habitacionais alonga-se até a edição da legislação criadora do PMCMV. Nesse momento, a origem e a tecnicidade do Programa são apresentadas. Em seguida, o Capítulo 2 (“Uma Nova Metodologia de Análise de Políticas Públicas: A AJPE”) expõe alguns movimentos teóricos precedentes à Análise Jurídica da Política Econômica, visando contextualizar e diferenciar essa proposta metodológica das demais, principalmente no que tange ao caráter interdisciplinar próprio da abordagem adotada.

O Capítulo 3 (“Análise Jurídica da Política Econômica: A Análise Posicional”), apresenta a primeira estratégia de exame sugerida pela AJPE: a Análise Posicional aplicada ao PMCMV. Os dados empíricos utilizados referem-se ao período de 2014 a 2017 e foram coletados exclusivamente na capital federal, Brasília. Elementos de sustentação do direito à moradia, isto é, seus “elementos relacionais”¹⁰ empregados na pesquisa referem-se a: a) oferta e demanda de imóveis por faixa de renda; b) a disponibilidade de modais de mobilidade, com opções de transporte urbano para unidades construídas por faixa de renda; c) a infraestrutura básica existente nas áreas em que se situam as unidades; e d) o tamanho/dimensão dos imóveis disponibilizados para cada faixa de renda. Os índices de fruição empírica (IFE) para cada faixa de renda do Programa são então apresentados.

O Capítulo 4 (“Política econômica e direitos sociais: NAC”), por meio da Nova Análise Contratual e de indicadores selecionados tais como desemprego e inflação, passa a verificar a influência de fatores macroeconômicos no desempenho do PMCMV. As relações estabelecidas entre as crises econômicas e a adoção de políticas de austeridade servem também como pano de fundo para a aplicação da NAC.

Importante mencionar que essa tese condensa perspectivas de diferentes campos, em especial a sociologia, a economia e o direito. Essa tarefa não seria possível a menos que se lançasse mão de uma metodologia capaz de abordar as dimensões tratadas sem que houvesse deficiência teórico-estrutural. Nesse sentido, a AJPE permitiu que, a partir de preocupações jurídicas, correspondentes à exigência da efetividade dos direitos humanos, aqui exemplificados no direito à moradia, a interdisciplinaridade auxiliasse no desenvolvimento do trabalho, agregando visões distintas e, ao mesmo tempo, complementares de diversas áreas do conhecimento.

¹⁰ Sobre esse conceito, ver item 3.2.1 abaixo

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar um histórico do processo de formulação de políticas públicas relacionadas à habitação no Brasil. Serão aproveitadas contribuições de textos clássicos que relacionam a questão habitacional aos modernos processos urbanizatórios, bem como ao desenvolvimento da industrialização. A abordagem marxista de tais textos clássicos, escritos por Henri Lefebvre, Friedrich Engels e David Harvey, principalmente, é de extrema relevância, uma vez que o tema habitacional é tratado por esses autores de forma consideravelmente fecunda e crítica. A nosso ver, a compreensão das conexões estabelecidas entre esses aspectos (industrialização, urbanização e problemas habitacionais) da problemática, considerada no contexto europeu, berço dos processos de transformação apontados, ajudarão perceber em que proporção os fenômenos descritos e suas relações ocorreram também no Brasil.

Por outro lado, é importante observar que as análises da literatura clássica mencionada, embora destaquem – dada a sua orientação marxista – aspectos materiais da problemática examinada (em especial as relações de classe), sem considerar adequadamente os aspectos e desafios jurídicos, serão não obstante úteis para caracterizar fatos relevantes, formativos dos processos de transformação focalizados. A verdade é que quando se puseram em marcha os processos de transformação social mencionados (industrialização, urbanização, problemas habitacionais), que se prolongaram entre o século XVIII e inícios do século XX, as categorias jurídicas disponíveis passaram a estar em crise (CASTRO, 2012, p. 169-174). E, conforme apontado em Castro (2018a) citando Roscoe Pound, tais categorias jurídicas estavam se distanciando dos processos econômicos em geral. Daí por que, após a Segunda Guerra Mundial, abordagens como a do movimento “Direito e Economia” passaram a crescer. Portanto, a literatura clássica abordada neste capítulo servirá para discutir fatos cujo tratamento com base em categorias jurídicas herdadas do direito estabilizado após as grandes revoluções liberais (1688-89, 1776 e 1789) passou a ser crescentemente insuficiente. A dimensão jurídica da problemática será tratada nos capítulos subsequentes, com a intenção de superar as limitações herdadas do pensamento jurídico passado e ainda influentes, em pleno século XXI (ver Castro 2012, p. 218-221).

1.1 Breves comentários sobre modernos processos urbanizatórios e de industrialização

As políticas públicas representam decisões gerais do Estado que são tomadas no formato de ações ou omissões referentes a determinados assuntos. Na questão habitacional, esse padrão também é observado. Os principais atores envolvidos são considerados: o Estado (que detém a capacidade de agir ou se omitir), a iniciativa privada (representada pelo setor da construção civil que viabiliza a edificação dos imóveis) e, por fim, a população carente de moradia (dependente da existência de programas sociais para a aquisição da casa própria).

A análise das relações estabelecidas entre esses três atores é proveitosamente realizada na perspectiva marxista, seguida por vários autores clássicos que trataram, desde um ponto de vista sociológico, do tema do crescimento das cidades como consequência da industrialização. Os autores utilizados e referenciados apresentam as contradições existentes no processo (ainda embrionário) de formulação de políticas públicas. A concepção crítica presente nesses trabalhos demonstra que há reprodução da dominação social de uma classe por outra na própria estrutura burocrática do Estado que, na maioria das vezes, mantém-se inerte diante a necessidade de proteção de grupos social e economicamente desfavorecidos.

Portanto, deve-se considerar como ponto de partida, que o Estado e, conseqüentemente, a formulação de políticas públicas e programas sociais não são elementos neutros ou estritamente técnicos. Pelo contrário, ambos terminam por representar, frequentemente, os interesses de grupos privilegiados que alçam poder e influência na esfera político-decisória.

Posto isso, para fins de contextualização, faz-se relevante principiar a discussão do tema a partir do marco histórico do desenvolvimento industrial, uma vez que este é reconhecido como componente significativo do processo urbanizatório. Esse fato esteve associado ao *boom* populacional derivado das primeiras aglomerações citadinas e, nesse sentido, o problema habitacional vem a reboque com o avanço da industrialização desde a segunda metade do século XVIII até a contemporaneidade.

Engels, em sua clássica obra *Para a questão da habitação*, estabelece a relação existente entre o surgimento progressivo dos problemas habitacionais e sua origem, primeiramente, na industrialização e, posteriormente, na conseqüente explosão demográfica que teve lugar nas cidades. Conforme destacou Engels,

Trata-se não de um processo repentino, mas um agravamento posto como particular devido às más condições de habitação a que os operários foram submetidos em consequência da migração da população às grandes cidades. (ENGELS, 1873, p. 10)

Assim sendo, o autor afirma que a ausência de planejamento urbano associada ao *boom* demográfico após a revolução industrial, deu origem às primeiras complicações no setor habitacional: insuficiência de moradias para os trabalhadores industriais que antes viviam no campo, e a péssima qualidade / super adensamento dos imóveis urbanos.

Em relação à localização dos imóveis e sua disposição dentro das cidades, Engels também estabelece uma relação com a instalação industrial urbana, destacando primeiro a precariedade das moradias que ocupam o centro urbano e depois sua reestruturação e a expulsão dos operários para as regiões mais periféricas, constituindo um processo bastante discutido entre os urbanistas: a *gentrificação*¹¹. As condições urbanas a que o termo se refere já aparecem nos escritos de Engels sobre a temática. E Engels destaca aspectos econômicos que resultam em sofrimentos para os trabalhadores:

A expansão das grandes cidades modernas dá um valor artificial, colossalmente aumentado, ao solo em certas áreas, particularmente nas de localização central; os edifícios nelas construídos, em vez de aumentarem esse valor, fazem-no antes descer, pois já não correspondem às condições alteradas; são demolidos e substituídos por outros. Isto acontece antes de tudo com habitações operárias localizadas no centro, cujos alugueres nunca ou só com extrema lentidão ultrapassam o máximo, mesmo que as casas estejam superpovoadas ao máximo. Elas são demolidas e em seu lugar constroem-se lojas, armazéns, edifícios públicos. (...) O resultado é que os operários vão sendo empurrados dos centros das cidades para os arredores, que as habitações

¹¹ ALCÂNTARA, 2018: Em sua definição primeira, o termo refere-se a processos de mudança das paisagens urbanas, aos usos e significados de zonas antigas e/ou populares das cidades que apresentam sinais de degradação física, passando a atrair moradores de rendas mais elevadas. Os “gentrificadores” (gentrifiers) mudam-se gradualmente para tais locais, cativados por algumas de suas características - arquitetura das construções, diversidade dos modos de vida, infraestrutura, oferta de equipamentos culturais e históricos, localização central ou privilegiada, baixo custo em relação a outros bairros -, passando a demandar e consumir outros tipos de estabelecimentos e serviços inéditos. A concentração desses novos moradores tende a provocar a valorização econômica da região, aumentando os preços do mercado imobiliário e o custo de vida locais, e levando à expulsão dos antigos residentes e comerciantes, comumente associados a populações com maior vulnerabilidade e menor possibilidade de mobilidade no território urbano, tais como classes operárias e comunidades de imigrantes. Estes, impossibilitados de acompanhar a alta dos custos, terminam por se transferir para outras áreas da cidade, o que resulta na redução da diversidade social do bairro.

operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontra-las, pois nessas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias. (ENGELS, 1873, p. 11)

Em sua análise, Engels também aborda o problema da expropriação, afirmando que a utilização de forma mais racional dos edifícios urbanos poderia solucionar o problema material da falta de moradias. Os interesses da burguesia nas soluções das questões acerca da habitação são explicitados quando o autor emprega a denominação *bairros maus*. Trata-se dos locais onde os operários vivem apinhados e que se tornam focos de vários tipos de epidemias que, de tempos em tempos alastram-se nas cidades. Essas epidemias atingem os outros setores da cidade, inclusive os habitados pela própria burguesia.

Ademais, torna-se imperioso reforçar, em conformidade com o relevante referencial, que não se pode dicotomizar os processos existentes: a industrialização e a urbanização – o crescimento e o desenvolvimento – a produção econômica e a vida social. Apesar de contraditórios, esses aspectos são constitutivos de uma única realidade.

Em várias partes do mundo, o processo de produção das cidades sem qualquer planejamento, combinado ao crescimento urbano desordenado, trouxe como consequência diversos efeitos do ponto de vista social, geográfico e econômico. Henri Lefebvre exemplifica algumas complicações ocorridas em prestigiosas cidades:

Em Veneza, a população ativa abandona a cidade pela aglomeração industrial que, no continente, tem o dobro de seu tamanho: Mestre. Esta cidade entre as cidades, um dos mais belos legados das épocas pré-industriais, está ameaçada não tanto pela deterioração material devida à ação do mar ou ao afundamento do terreno quanto pelo êxodo dos habitantes. Em Atenas, uma industrialização relativamente considerável atraiu para a capital as pessoas das cidades pequenas, os camponeses. A Atenas moderna não tem mais nada em comum com a cidade arcaica, coberta, absorvida, desmesuradamente estendida. Os monumentos e os lugares (ágora, acrópole) que permitem encontrar a Grécia antiga não representam mais do que um local de peregrinação estética e de consumo turístico. No entanto, o núcleo organizacional da cidade continua muito forte. Seus arredores de bairros recentes e de semifavelas, povoadas com pessoas sem raízes e desorganizadas, lhe conferem um poder exorbitante. A gigantesca aglomeração quase informe permite aos detentores dos centros

de decisão piores empreendimentos políticos. Tanto mais que a economia desse país depende estreitamente deste circuito: especulação com a terra, criação de capitais por este caminho, investimento destes capitais na construção e assim por diante. (LEFEBVRE, 1991, p. 10)

Aqui vale a inclusão do termo *crise da cidade*, comportando suas variações teóricas e práticas. No campo teórico, a concepção de *cidade* é construída considerando-a como uma realidade urbana composta de fatos, representações e imagens. No campo prático, a crise da cidade refere-se à fragmentação e deterioração do núcleo urbano como consequência da inexistência de planejamento urbano, crescimento populacional, a gentrificação, a especulação imobiliária, entre outros. Sobre esse aspecto, Lefebvre faz referência à Comuna de Paris (1871) para elucidar um dos sentidos do movimento, qual seja, o forçoso retorno para o centro urbano dos operários relegados para os subúrbios e periferias. Utilizando outra expressão correlata, o autor trata da *reconquista da cidade*. (LEFEBVRE, 1991, p 16)

Nesse sentido, é possível afirmar que o centro de consumo se criou através da cidade capitalista, ressaltando que a produção industrial não se constitui em um núcleo urbano exclusivo, exceto em casos específicos, quando, por exemplo, trata-se da empresa importante ao redor da qual se edificou uma cidade. Na verdade, trata-se de uma situação paradoxal que denuncia o duplo caráter da centralidade capitalista, qual seja: o lugar de consumo e o consumo do lugar. Há uma maior densidade dos comércios na zona central atraindo, dessa forma, os comércios raros, produtos e gêneros de luxo. Observa-se que esse processo se dá com preferência nos antigos núcleos, em espaços apropriados anteriormente.

A situação da moradia em Paris nos séculos XVIII e XIX é refletida na percepção de Lefebvre, que faz ainda um importante adendo quanto à postura do Estado na regulamentação de loteamentos e construções de conjuntos habitacionais ou no confronto insuficientemente com a especulação imobiliária, resultando em que atitudes realmente práticas deixassem de ser concluídas. O autor desenvolve:

Seria possível dizer que a função pública se encarregava daquilo que outrora entrava numa economia de mercado. Sem dúvida. Mas nem por isso a habitação se torna um serviço público. Por assim dizer, o direito à moradia aflora na consciência social. Ele se faz reconhecer de fato na indignação provocada pelos casos dramáticos, no descontentamento engendrado pela crise. Entretanto, não é reconhecido formal e praticamente, a não ser como um apêndice dos direitos do homem. (LEFEBVRE, 1991, p 19)

De mais a mais, Henri Lefebvre (1991, p. 24) também constrói em sua obra uma estrutura para a determinação de projetos habitacionais na qual o autor seleciona importantes forças no campo urbanístico. Trata-se de uma disposição triangular ordenada inicialmente (i) pelos teóricos instruídos nessa área de conhecimento, (ii) pelo setor público e seus agentes e, por fim, (iii) pelo mercado travestido em seus executores mais diretos:

(i) o urbanismo dos homens de boa vontade, aos arquitetos, escritores, cujos projetos e reflexões implicam certa filosofia. (ii) os administradores ligados ao setor público, pretendem-se científico, no entanto, ora baseiam-se em ciência, ora em pesquisas que são feitas de forma sintética. O cientificismo aliado as formas deliberadas do racionalismo operatório negligenciam o fator humano. (iii) o urbanismo dos promotores de venda. Eles o concebem e realizam, sem nada ocultar, para o mercado, visando o lucro.

A última variável apresentada pelo autor, qual seja, a (iii) - o mercado, corresponde aos projetos desenvolvidos por esse setor para o consumo da burguesia e “assumem uma ocasião e locais privilegiados, representam lugares de felicidade numa vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada”. Um imaginário autossuficiente, constituído em uma unidade na qual a prática social não se insere em um sistema/cidade composto por regiões adversas e dissemelhantes.

Ademais, as análises realizadas pelo autor guardam importante correspondência nos processos urbanizatórios comparáveis, tanto do ponto de vista da ausência de projetos, ou de projetos mal estruturados, como do ponto de vista dos interesses contraditórios, da dominância de uma classe pela outra, da reprodução dessa dominação nos processos decisórios emitidos pelo Estado. Os exemplos elencados pelo autor apresentam problemáticas que, guardadas as devidas proporções e singularidades, podem ser observadas no setor habitacional brasileiro.

Partindo para a análise mais específica de atores envolvidos nos processos de construção da cidade, David Harvey, outro importante nome dentre os estudiosos dessa temática, afirma que os capitalistas, ao promoverem a sua própria geografia histórica, realizam-na através de duas vias: de reciprocidade e dominação. Nesse sentido, “ambos – os capitalistas como os trabalhadores, são dominados e coagidos pelas suas próprias criações”. Trata-se de uma

concepção dialética, afirmadora do processo de feitura da cidade “tanto produto como condição dos processos sociais de transformação em andamento, na fase mais recente do desenvolvimento capitalista”. (HARVEY, 2005, p. 163)

Além disso, o autor fez uma importante contribuição para o tema quando explicitou a relação entre o empreendedorismo urbano e o sentido da governança urbana. Trata-se da relação de forças existentes impulsionadas por vários agentes sociais. Segundo Harvey, em uma região metropolitana é importante considerar a formação da política de coalizão, a formação da aliança de classes, como base para o empreendedorismo urbano. Nesse mesmo sentido, o autor identifica as posições dos agentes envolvidos nos processos de planejamento urbanístico:

(...) É claro que a iniciativa cívica foi muitas vezes prerrogativa das câmaras de comércio locais, de algum conluio de financistas, industriais e comerciantes locais, ou de alguma “mesa-redonda” entre líderes empresariais e incorporadores imobiliários. (HARVEY, 2005, p. 169)

Nesse sentido, o agente privado de Lefebvre pode ser equiparado à figura do empreendedor em Harvey. Este, enfatiza o alicerce do novo empreendedorismo urbano: a parceria público-privada, “enfocando o investimento e desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar, em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo)”. (HARVEY, 2005, p. 172)

Outro conceito importante para o desenvolvimento desse estudo é o de *hiperurbanização*, utilizado por Manuel Castells em *A questão urbana*, que representa a ideia de um nível de urbanização excedente ao que poderia ser alcançado em decorrência do nível de industrialização. De fato, Castells afirma que esse fenômeno representa um obstáculo ao desenvolvimento, pois desloca importantes recursos necessários à elevação do nível de qualidade urbana para solucionar problemas decorrentes das grandes concentrações de população.

Castells afirma ainda que ao contrário do que ingenuamente se imagina, o desenvolvimento do capitalismo industrial não ocasionou o reforço da cidade, mas, ao contrário, provocou o seu quase desaparecimento enquanto sistema institucional e social

relativamente autônomo, organizado em torno de objetivos específicos. Isso porque ao mesmo passo que provoca a urbanização, o processo industrial dá origem aos diversos problemas enfrentados pelos moradores da cidade. O autor prossegue anunciando que o contexto da difusão urbana equivale exatamente ao desaparecimento do particularismo ecológico e cultural da cidade. Nesse sentido, os processos urbanizatórios e de autonomia do modelo cultural “urbano” terminam por manifestar posições paradoxais, contraditórias. (CASTELLS, 1983, p. 45)

É importante ressaltar que, de um modo geral, conforme apontam os autores citados, embora o planejamento tenha ficado a cargo do Estado, os agentes públicos permaneceram incapazes de transformar as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado. Além disso, como Engels previra, a questão da moradia, mesmo agravada, politicamente desempenha apenas um papel menor. O projeto genérico – ou a ausência deste – se efetiva substancialmente pelo fornecimento de moradias no prazo mais rápido possível e pelo menor custo possível. Uma característica é comum nesses novos conjuntos: a moradia é levada à sua concepção primitiva (paredes e teto) através da burocracia estatal.

Françoise Choay destaca o importante papel de pesquisadores na área urbana no processo de formulação das políticas públicas habitacionais, mas explicita brilhantemente as obstruções existentes à realização de um trabalho eficaz: “os primeiros urbanistas têm um poder reduzido sobre o real: ora tem de enfrentar condições econômicas desfavoráveis, ora se chocam com todo o poder das estruturas econômicas e administrativas herdadas do século XIX”. (CHOAY, 1992, p. 19)

Portanto, dois pontos merecem atenção na exposição desse tópico: o primeiro refere-se ao fato de que o avanço industrial implicou em uma manifesta explosão demográfica, e tal explosão resultou em uma notória expansão urbana nas cidades em que se efetivou; e o segundo ponto diz respeito à constituição dos grupos e atores interessados nas políticas públicas habitacionais.

Em relação ao primeiro ponto, o avanço industrial e a explosão demográfica constituem processos que não ocorreram com um simultâneo planejamento necessário. A formação da cidade impulsionada pela industrialização deu-se, num primeiro momento, à revelia do administrador público, e foi, posteriormente, ratificada por sua perturbadora inércia.

Parafrazeando Darcy Ribeiro: a crise habitacional existente em várias regiões do mundo não pode ser considerada uma crise, mas sim um projeto. (RIBEIRO, 1986)

No mesmo sentido, Castells observa que a “desordem urbana” não existe de fato, ela significa nada mais do que a organização espacial decorrente dos interesses do mercado, resultante de ausência de controle social da atividade industrial.

Os autores citados explicitam nitidamente a condição dialética do processo de formação urbana: a cidade surge como consequência da industrialização ao passo que “desaparece” como projeto urbano de qualidade de vida para seus cidadãos, também em decorrência do aprofundamento do avanço industrial.

Em relação ao segundo aspecto acima indicado, é importante ressaltar a posição dos atores envolvidos no processo de construção da cidade. É possível encontrar, revisitando a maioria dos clássicos, uma composição similar à atuação contemporânea de grupos de interesse. De modo geral, pode-se observar: (i) a figura do Estado (personificada pelo administrador público), (ii) a figura do mercado (personificada pelos empreendedores, promotores de venda) e (iii) a figura de movimentos sociais/ beneficiários e intelectualidade (personificada pelos beneficiários de políticas públicas, movimentos pela propriedade / moradia digna e estudiosos do tema de diversas áreas do conhecimento).

É claro que diante de percepções mais críticas, a figura do Estado, nesse contexto, pode ser considerada ofuscada pelo mercado, e, até mesmo, confundida com ele. Esse enfoque constata uma posição de subserviência estatal em relação aos interesses dos detentores dos meios de produção. Nesse sentido, o administrador público torna-se responsável por traduzir os anseios da sociedade civil em políticas públicas residuais ou, de forma mais artilosa, o agente apenas se furta ao processo de formulação das políticas necessárias.

Faz-se relevante mencionar a contemporaneidade das duas problemáticas levantadas: o processo dialético de criação e destruição da cidade – no qual a industrialização tem um papel essencial – e o quadro de composição de forças e grupos de interesse – que é capaz de determinar o direcionamento das políticas públicas implementadas.

No Brasil, o cenário não é diferente. O processo urbanizatório também se constituiu, essencialmente, a reboque da industrialização. Durante a maior parte da história brasileira, o Estado transferiu a sua função precípua de planejamento habitacional para o mercado e este

protagonizou substancialmente a consumação da urbanização no País na formação das grandes cidades.

1.2 Industrialização e urbanização no Brasil

1.2.1. “Até agora não pudemos saber se há ouro ou prata...”: Raízes do processo urbanizatório brasileiro

Martim Afonso [...] decidiu que era hora de uma nova atitude. Ofereceu uma possibilidade para alguns de seus homens: desembarcar, casar com uma mulher indicada por João Ramalho e passar a viver na terra. Houve aceitação em número suficiente para o comandante desencadear um longo rol de providências escritas, capazes de criar não apenas um governo regido por leis, mas a substância de uma vida sob essa espécie de governo. Mandou chamar o escrivão da armada e fez com que formalizasse por escrito os títulos de sesmarias. [...] Homens bons funcionavam como eleitores das autoridades que poderiam governar uma vila – e um decreto de Martim Afonso transformou São Vicente em vila. – A história da riqueza no Brasil. (CALDEIRA, 2017, p. 47)

O modelo de estruturação de vilas descrito no excerto acima vigorou durante um curto período, por volta de 1530, no Brasil. Pouco tempo depois foi substituído pelo sistema de governo orientado pela segmentação das capitânicas hereditárias. De todo modo, é importante destacar como se deu o processo de ocupação do território brasileiro, visto que esse contexto permite compreender tanto as relações estabelecidas entre forças e grupos de interesse, bem como os efeitos gerados por essas relações, às vezes conflituosas, que incidiram diretamente sobre a formulação de políticas públicas habitacionais – ou a ausência destas – no país.

Celso Furtado estabelece, em capítulo do seu livro *Formação econômica do Brasil*, os fundamentos econômicos da ocupação territorial no Brasil e identifica que esta se deu como consequência da pressão política exercida sobre Portugal e Espanha pelos demais países europeus. Basicamente, as outras nações afirmavam que os espanhóis e portugueses somente teriam direito sobre as terras que houvessem efetivamente ocupado:

Os traços de maior relevo do primeiro século da história americana estão ligados a essas lutas em torno de terras de escassa ou nenhuma utilização econômica. Espanha e Portugal se creem com direito à totalidade das novas terras, direito esse que é contestado pelas nações europeias em mais rápida expansão comercial da época: Holanda, França e Inglaterra. [...] Coube a Portugal a tarefa de encontrar uma forma de utilização econômica das terras americanas que não fosse a fácil extração de metais preciosos. Somente assim seria possível cobrir os gastos de defesa dessas terras. (FURTADO, 2003, p. 14)

Vale destacar que o *modus operandi* dos processos colonizatórios no continente foram realizados em formato diferente pelas duas nações: Portugal e Espanha. A colonização espanhola exerceu seu domínio territorial assegurando um predomínio militar, econômico e político da metrópole sobre as terras ocupadas, criando núcleos de povoação estáveis e bem ordenados. Além disso, nas palavras de Sérgio Buarque de Holanda “um zelo minucioso e previdente dirigiu a fundação das cidades espanholas na América”. A colonização que, em um primeiro momento, destacou-se pela ampla liberdade e esforço individual logo se fez sentir o peso da mão estatal, o qual passou a determinar disciplina entre os velhos e novos habitantes locais nos países americanos. (HOLANDA, 1995, p. 96)

Essa afirmação pode ser endossada pelo próprio traçado dos centros urbanos na América espanhola. Trata-se de um esforço sem igual para a definição das ruas que, superando as asperezas e sinuosidades do solo, implementou um projeto de plano regular representativo da aspiração de ordenação e domínio do mundo conquistado. Entre outras particularidades “a construção da cidade começaria sempre pela chamada praça maior. Quando em costa de mar, essa praça ficaria no lugar de desembarque do porto; quando em zona mediterrânea, ao centro da povoação”. (HOLANDA, 1995, 97)

A necessidade de planejamento e organização desenvolvida pela colonização espanhola não se verifica com o mesmo afinco no lado português. Muito pelo contrário, as distinções entre os processos de ocupação permitem reforçar as noções iniciais que distinguem as figuras do *semeador* e do *ladrihador*:

A fantasia com que em nossas cidades, comparadas às da América espanhola, se dispunham muitas vezes as ruas ou habitações é, sem dúvida, um reflexo de tais circunstâncias. Na própria Bahia, o maior centro urbano da colônia, um viajante do princípio do século XVIII notava que as casas se achavam dispostas segundo o capricho dos moradores. Tudo ali era irregular, de modo

que a praça principal, onde se erguia o Palácio dos Vice-Reis, parecia estar só por acaso no seu lugar. (HOLANDA, 1995, p. 109)

Outro ponto de relevante diferenciação refere-se à localização das ocupações iniciais. Os espanhóis preferiram apossar-se de terras interioranas ao invés da típica colonização portuguesa, que se deu, preliminarmente, nas regiões litorâneas brasileiras. É claro que motivações diversas levaram a esses modos de ocupação, entretanto, os dois formatos também permitem vislumbrar características e peculiaridades do processo urbanizatório no Brasil.

Sérgio Buarque afirma que “os grandes centros de povoação que edificaram os espanhóis no Novo Mundo estão situados precisamente nesses lugares onde a altitude permite aos europeus, mesmo na zona tórrida, desfrutar um clima semelhante ao que lhes é habitual em seu país”. Além da questão climática, havia ordenanças explícitas no sentido de descobrimento e povoação das regiões mediterrâneas. Por outro lado, os portugueses temiam o despovoamento das áreas litorâneas o que agravaria a insegurança da ocupação, alvo de interesse de várias outras nações. (HOLANDA, 1995, p. 99)

No mesmo sentido, Raimundo Faoro destaca a particularidade portuguesa no processo de colonização sul-americano: “A metrópole se prolongava no litoral brasileiro, expressão apenas do domínio do Atlântico, sob o mesmo ímpeto comercial que levava os portugueses à África e à Índia”. O autor identifica ainda a relação entre a agricultura dos primeiros séculos, cultivada à beira-mar do leste brasileiro e o movimento dos comerciantes de Lisboa e Porto, vinculados à burocracia e à Coroa. (FAORO, 2012, p. 179)

Não se pode ignorar que a extensão da costa brasileira e os incontroversos interesses de assenhoreamento da parte leste sul-americana por outras nações europeias exigiram dos portugueses um efetivo trabalho de ocupação litorânea, em detrimento da colonização essencialmente continental. Dessa forma, deve-se reconhecer que, para além das particularidades destacadas pelos autores, o coeficiente “defesa” foi significativo e terminou por alinhar o processo de conquista do território brasileiro pelos lusitanos.

A grandeza nacional deve-se à essa capacidade de ocupação, mas que representou também um ônus para Portugal. Nas palavras de Caio Prado Jr., houve uma “disseminação pasmosa e sem paralelo que aparta e isola os indivíduos, cinde o povoamento em núcleos esparsos de contato e comunicações difíceis, muitas vezes até impossíveis”. O autor entende

que a dispersão do povoamento também foi tributária da extensão da costa brasileira que coube à Portugal, o que compeliu, para ocupação e defesa, estabelecer a colonização em várias regiões ao mesmo tempo. (PRADO JR, 1961, p. 37)

Para além dos aspectos político-geográficos que desenharam a ocupação primitiva das terras brasileiras, merece relevo o histórico da configuração de atores (sociais, políticos e econômicos) formatada dentro dos processos decisórios nacionais acerca das políticas públicas e sua implementação. Nessa perspectiva, é imprescindível remontar as singularidades nacionais a partir dos grupos sociais existentes, seus conflitos, interesses e as relações estabelecidas a partir desses aspectos.

Na história brasileira quatro palavras são imperiosas para a compreensão das configurações de classes sociais, das elites, dos grupos de poder e do estabelecimento do processo decisório como um todo: patrimonialismo, estamento, coronelismo e escravidão. O significado desses fenômenos fornece subsídios para uma relevante construção acerca das relações entre o público e o privado no Brasil. É também a partir da absorção desses termos que se torna possível entender, minimamente, além da origem e os resultados das políticas públicas, a forma como seu planejamento transcorre, englobando a tomada de decisões, as escolhas, os grupos beneficiados e, é claro, os excluídos.

O patrimonialismo apresenta-se como um desdobramento do patriarcalismo, ambos decorrentes de um dos tipos de dominação weberiana, qual seja a tradicional. Nesse sentido, a dominação patrimonial surge da descentralização do poder doméstico mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica. Ao transferir-se o significado para a esfera política, nota-se que quando o príncipe exerce sua dominação não-doméstica, com emprego da coação física contra os dominados, sobre territórios e pessoas, da mesma forma que exercita o seu poder doméstico, fala-se de uma formação estatal-patrimonial. (WEBER, 1999, p. 238)

Deve-se frisar que a distribuição inicial de terras, considerada a obra política e comercial da colonização, foi uma atividade empreendida sob o véu do legado do patriarcalismo. A partir dessa constatação, essa incipiente indistinção entre o público e o privado anuncia de antemão algumas disfunções relacionadas à estruturação agrária no Brasil.

Por outro lado, ao passo em que essa estrutura agrária, outrora forte e robusta, torna-se decadente perante os processos urbanizatórios e a constituição de cidades no período

republicano, o coronelismo passa a representar um forte atributo de nebulosidade entre as esferas pública e privada no país.

De acordo com Vitor Nunes Leal, o coronelismo pode ser concebido como resultado da superposição de variadas formas relacionadas ao regime representativo a uma estrutura social e econômica incompatível. Seria mais do que mera sobrevivência do poder privado, mas sim uma forma particular de manifestação desse mesmo poder. Nas palavras do autor, o coronelismo é sobretudo “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”. (LEAL, 2012, p. 44)

Jessé Souza, resumindo as análises de Gilberto Freyre apresentadas em *Sobrados e Mocambos*, reforça o quanto o processo urbanizatório alterou o cenário de dominação do coronelismo e patriarcalismo. O autor afirma que o poder patriarcal deixa de ser familiar passando a assumir formas impessoais, a urbanização implica em novas necessidades, principalmente, por mão de obra especializada. (SOUZA, 2017, p. 61)

O autor supramencionado formulou importantes críticas em relação, principalmente, a *Raízes do Brasil* de Sergio Buarque de Holanda e a *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro, para afastar a tese – corrente entre muitos intelectuais brasileiros – de que a corrupção é o mal maior do Estado brasileiro, ou a ideia de que “Estado é o único corrupto”, deixando de fora o grave problema da “privatização do Estado” que tem raízes no racismo cultural.¹²

É também através de contribuição importante de Jessé Souza que o quarto elemento de análise escolhido nesse texto constitui-se na escravidão.

Jessé Souza (2017) afirma que após a abolição da escravidão, em 1888, a criação da *ralé de novos escravos* representou uma verdadeira continuação da escravidão no Brasil moderno. Para os grandes senhores de terra, a libertação dos escravos pode ser considerada uma dádiva, basicamente, por não terem nenhuma obrigação para com os libertos e ainda poderem optar entre a mão de obra dos ex-escravos e a mão de obra estrangeira, abundante naquele momento.

¹² Em apartada síntese, Jessé Souza acredita que os trabalhos de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro serviram para reforçar a “síndrome do vira-lata do brasileiro” e a tese de que a corrupção é o mal maior do Estado brasileiro, ou o “Estado é o único corrupto”. O autor traça uma linha de consequência de desagua na operação Lava-Jato.

A sociedade de classes brasileira constituída pós-abolição pode ser analisada da seguinte maneira: a) no topo da hierarquia social, as antigas famílias proprietárias rurais de cafeicultores; b) a seguir, os imigrantes mais acostumados às demandas do trabalho em condições capitalistas; c) depois, os brancos que vinham do campo para as cidades; e, por fim, d) a “ralé brasileira”, composta por negros recentemente libertos e por mulatos e mestiços de toda ordem. Jessé completa: “a submersão na lavoura de subsistência ou a formação das favelas nas grandes cidades passam a ser o destino reservado pelo seu abandono. Temos aqui a constituição de uma configuração de classes que marcaria a modernização seletiva e desigual”. (SOUZA, 2017, p. 77)

Especificamente no caso dos negros recém libertos e dos brancos que abandonaram o campo a caminho das cidades, o processo de ocupação do território deu-se conforme as necessidades dos grupos, de forma desordenada e, principalmente, em locais sem qualquer infraestrutura ou acesso básico a equipamentos primários. Menos de dez anos após a abolição da escravidão, foi editado na cidade de São Paulo, o Código Sanitário de 1894 que institucionalizava o processo de periferização da classe pobre. Atenção para o art. 141:

HABITAÇÃO DAS CLASSES POBRES

Artigo 138. - Deve ser terminantemente proibida a construção de cortiços, convindo que as municipalidades providenciem para que desapareçam os existentes.

Artigo 139. - Não devem ser toleradas as grandes casas subdivididas, que servem de domicilio a grande numero de individuos.

Artigo 140. - Todas as exigencias estabelecidas para as habitações em geral devem ser applicadas ás habitações das classes pobres.

Artigo 141. - As villas operárias deverão ser estabelecidas fóra da agglomeração urbana.

Artigo 142. - As casas para habitação das classes pobres deverão ser construidas em grupos de 4 a 6, no maximo.

Artigo 143. - As installações hygienicas deverão ser particulares para cada caso.

Artigo 144. - Deve ser determinada a lotação dessas casas, não sendo permittidos aposentos de dormir com menos de 14 metros cubicos livres para cada individuo.

Artigo 145. - Não deve ser permitida lavagem de roupas no interior destas habitações e, para evita-lo, convem que as municipalidades cuidem do estabelecimento de lavanderias publicas.

(CÓDIGO SANITÁRIO – DECRETO N. 233, DE 2 DE MARÇO 1894)

Os negros libertos e os brancos pobres ocuparam as periferias e instalaram-se nos interstícios da cidade, como vales, mangues, várzeas de rios e morros. É importante ressaltar, nas palavras de Natalia Alexandre Costa, que “algumas vilas operárias prolongavam no domicílio a disciplina da fábrica. Aos brancos pobres a escolha pela liberdade de uso de habitações precárias era preferível ao relativo conforto das vilas, sempre acompanhado de controle”. (COSTA, 2014, p. 498)

De todo modo, a exemplificativa legislação supramencionada elucida um aspecto preliminar importante para a compreensão da historicidade legislativa em sede de organização territorial urbana. Ao invés da formulação de política pública com o propósito de solucionar os problemas que se apresentam, o Código Sanitário prescreveu um destino para eles: a periferia da cidade.

A relação entre industrialização e processo urbanizatório¹³ será compreendida agora de forma mais específica, pois é importante analisar os efeitos, as questões que surgem e como o desenvolvimento no campo das políticas públicas tentou – e se tentou – abrir caminho para uma efetiva política urbana de longo prazo.

Ademais, a ideia central exposta aqui tenciona demonstrar a correspondência indissociável entre a distribuição de terras - processo urbanizatório e a formação de grupos e classes sociais no Brasil. Esses fatores associados à escravidão permitem desenhar um caminho ilustrativo para a constituição de análise de políticas públicas no país relacionadas à propriedade e, para além disso, à moradia.

A interação existente entre os setores público e privado também é relevante para o desenvolvimento desse trabalho, uma vez que denota “para onde a balança pode pender” no processo de formulação de diretrizes políticas. Outrossim, quando se torna impossível vislumbrar os limites de atuação estabelecidos por cada esfera, surge uma preocupação maior

¹³ Essa nomenclatura é utilizada com a devida ressalva, pois pode indicar uma noção de desenvolvimento pautada em políticas públicas produzidas racionalmente, o que não foi o caso, ao menos nos períodos iniciais.

sustentada no risco de criação de um círculo vicioso. As políticas públicas convertem-se em instrumentos produzidos, sobretudo, *por* um grupo específico e *para* um grupo específico, ainda que sob um véu de tecnicismo, objetividade e isenção, isso para não mencionar as funções mais fundamentais das políticas públicas (como promoção de justiça social) em um país em que a desigualdade é ultrajante.

1.2.2 Industrialização, urbanização e políticas públicas Pré-Vargas e na Era Vargas

O elemento industrialização é de relevante contextualização para os objetivos deste trabalho. Como afirmado em tópico anterior, a ausência do setor público na produção de políticas públicas efetivas relacionadas ao ainda incipiente processo urbanizatório deixou uma lacuna rapidamente ocupada pelo setor privado. Dessa forma, as indústrias e grupos políticos interessados em um recorte urbano que os favorecesse em suas atividades tomaram a frente na ocupação do solo das cidades, determinando, de certo modo, a estrutura urbana de vários municípios.

A disposição de bairros, bem como a oferta de equipamentos sociais, foram pré-definidos conforme as necessidades e os interesses dos agentes privados. A atuação do poder público limitou-se a referendar as iniciativas tomadas pelos industriais, pela elite que se instalava na cidade e pela recente burguesia urbana – o germe da classe média nacional.

A questão do controle exercido nas vilas operárias como analogia do controle outrora exercido nas senzalas é muito bem debatida por Eva Blay em sua obra sobre a origem das vilas operárias na cidade de São Paulo:

“(…) o proprietário destinava uma parte da construção à senzala; pela habitação o proprietário preservava e protegia sua mercadoria – o escravo. Posteriormente, o trabalho livre rural, exercido pelo colono, também foi controlado e parcialmente remunerado. Isso se deu através do uso da habitação nas colônias no interior das fazendas. (BLAY, 1985, p. 30)

A Companhia Petropolitana do Rio de Janeiro é um exemplo nítido da ação tomada pelas indústrias têxteis, principalmente em meados do século XIX, no sentido de viabilizar a construção de dormitórios para trabalhadores não especializados. Entretanto, tal vantagem era

direcionada somente aos trabalhadores estrangeiros, excluindo a alternativa dos trabalhadores brasileiros em virtude do seu grau inferior na pirâmide hierárquica de mão de obra anteriormente exposta. (BLAY, 1985, p. 31)

As vilas operárias eram construídas de forma a permitir, ainda que em condições mínimas, a utilização pelos operários de alguns equipamentos sociais necessários à manutenção de sua saúde, educação das crianças, entre outros serviços essenciais. Abaixo, um exemplo referente à cidade de Salvador:

Em 1892, Luís Tarquínio inaugura em Salvador, Bahia, o Empório Industrial do Norte, ainda hoje em pleno funcionamento, ocupando uma área de 19.337 m², para produzir tecido branco e colorido. Do conjunto industrial fazia parte uma vila operária com 258 residências, escola, jardim de infância, enfermaria, e outros serviços coletivos, com água, calçamento. (BLAY, 1985, p. 31)

Importante destacar que em meados de 1888 o salário mensal ganho por um trabalhador ou carroceiro era de cerca de 75\$000, já o valor do aluguel situava em torno de 32\$000, razão pela qual os gastos com moradia absorviam praticamente metade da remuneração de um trabalhador. Em São Paulo havia em torno de 50 mil habitantes e somente 3 mil eram proprietários das habitações em que viviam. (BLAY, 1985, p. 45)

Como está claro, o uso do espaço urbano se fez, desde o início, sob a atuação do setor privado. A função do Estado foi tão-somente a realizar a concessão de terrenos sem embaraços a quem os recebia em áreas que não possuíam proprietários. O enviesamento da administração pública impediu que os setores público e privado fossem dicotomizados racionalmente. Além disso, conforme já dito, a ineficiência estatal para lidar com questões referentes a políticas públicas abriu espaço para que os agentes privados pautassem o processo de ocupação urbana conforme seus próprios interesses.

A atuação do setor público, quando existia, limitava-se a produzir legislações paliativas, visando resolver rapidamente problemas urgentes como foi o caso do surto de varíola que ocorreu em 1904. As casas de moradia em comum, conhecidas popularmente como “cortiços”, facilitavam a propagação de doenças transmissíveis.

No âmbito do processo do crescimento das cidades no Brasil vale a pena ainda destacar peculiaridades do caso do Rio de Janeiro. Nessa cidade, foi marcante o desejo de europeização do padrão de urbanização por parte dos administradores públicos. Nesse sentido, a o interesse dos administradores se orientou no sentido da eliminação dos cortiços das áreas centrais da cidade e na obrigatoriedade de vacinação para todos os brasileiros.

Esse movimento ficou conhecido no Rio de Janeiro como o “bota abaixo” e tinha os objetivos de combater a insalubridade e modernizar o centro da cidade. Os antigos cortiços cederam espaço para vias mais largas e terminou por expulsar a população mais pobre para a periferia das cidades, onde vieram a ocupar os morros. Certamente refletindo reformas conduzidas em Paris na segunda metade do século XIX, a reforma urbana de Pereira Passos, prefeito da cidade no período de 1902 a 1906, além de ter um caráter higienista, deu um primeiro passo rumo ao processo de favelização dos morros no município.

A retórica do sanitarismo foi utilizada para, fundamentalmente, afastar a população pobre, branca e negra recém-liberta, do centro urbano moderno da cidade. Conjuntamente, a obrigatoriedade de vacinação para a população brasileira nesse período provocou uma agitação nos habitantes que desembocou na Revolta da Vacina em 1904. O setor público serviu ao interesse urbanístico modernizador da elite brasileira – regulamentando e editando legislações – ao passo que o setor privado desempenhou as funções tipicamente público-administrativas, modelando a estrutura urbana de várias cidades no País por meio da construção das vilas operárias. (SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 318)

Trata-se do primeiro momento, no Brasil, em que ações no sentido de planejamento urbano são tomadas. Esse momento tem início em 1875, ano da criação da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro. Desde então, as atuações do poder público foram no sentido de promover planos de embelezamento e melhoramentos visando reproduzir um processo europeu que teve início no final do século XIX, principalmente nas cidades de Barcelona e Paris. É nesse ciclo que surgem as grandes avenidas, praças e monumentos como proposta da elite. (VILLAÇA, 2015, p. 194)

É também nesse período que se inicia o que se pode designar como a primeira crise habitacional brasileira. Em São Paulo, entre os anos de 1886 e 1900, houve crescimento populacional de 1400%, mas a produção de moradias, ainda que bastante acelerada nesse

período, não acompanhou essa multiplicação vertiginosa. Dessa forma, o aumento no valor dos alugueis tornou-se inevitável. (BONDUKI, 1994, 713)

No Rio de Janeiro o quadro não era muito diferente, entretanto, como uma tentativa desesperada de conter a crise que se instalava, o Estado deu início a um processo de construção de novas moradias, a começar por 120 moradias na Avenida Salvador de Sá, em 1906. Consta que essa foi a primeira vez, na história brasileira, em que o poder público atuou na promoção de habitação popular. Desnecessário enfatizar a ineficiência da ação. (BONDUKI, 1994, p. 714)

Os dois parágrafos anteriores podem induzir o leitor a crer no fato de que os problemas habitacionais se resumiam às cidades em crescimento vertiginoso no espaço de tempo abordado. Contudo, é possível identificar uma grande preocupação com a questão habitacional, mesmo em cidades interioranas de pequeno porte. O trecho de jornal publicado no mesmo período confirma esse fato:

(...) A classe operária de Uberabinha, classe que não é dirigente e que vive do seu trabalho cotidiano, está sem lar, não tem habitação. É necessário que este problema não seja adiado e que o trataremos com respeito, como deve merecer a sorte desta gente que faz a prosperidade do país, desde o seu mais recôndito distrito ao mais grandioso centro econômico. Aos poderes públicos municipais, aos capitalistas e construtores desta cidade compete a resolução do problema que já está retardando a marcha da nossa vida expressiva pelo afastamento daqueles que, não podendo adquirir pelo preço exorbitante da habitação fogem de Uberabinha e se estabelecem além, privando-nos do concurso dos seus braços laboriosos, como a alimentação do povo, a sua habitação deve merecer o mesmo cuidado. Jornal A Tribuna, Uberlândia 22 de fevereiro de 1925 (CASTRO, 2003, p. 39)

É notável que os problemas com déficit habitacional se faziam presentes em várias cidades brasileiras. Entretanto, a ação do poder público no sentido de solucionar a crise incipiente veio somente na década de 1930. As ações tomadas pelo Estado desde a Proclamação da República até os anos 30 apenas endossavam os interesses das recentes elites urbanas e das velhas oligarquias. As demais classes estavam excluídas do processo decisório e dos possíveis benefícios que as políticas públicas implementadas poderiam trazer.

Invariavelmente, a relação espúria entre o Estado e a sociedade civil reproduziu os interesses exclusivos da última, suprimindo os interesses de um grupo populacional em crescimento formado por imigrantes estrangeiros, homens brancos livres e escravos recém libertos. O embrionário problema habitacional demonstrou a evidente incapacidade do poder público de lidar com os interesses dos diversos grupos sociais e as atitudes mais efetivas para o setor só foram tomadas quando a extensão dos problemas alcançou as classes sociais mais abastadas.

Conforme Villaça, o segundo momento do desenvolvimento urbano no Brasil, que vai de 1930 a 1992, engloba outros três subperíodos. O primeiro subperíodo é designado pelo autor como a fase do *Urbanismo* e do *Plano Diretor*. Dois planos urbanos são divulgados em 1930: um para São Paulo, o de Prestes Maia;¹⁴ e outro para o Rio de Janeiro, o chamado Plano Agache¹⁵. Os problemas urbanos tomam maiores proporções e o novo setor burocrático que nasce nesse momento tenta incorporar objetivamente algumas demandas pendentes da sociedade. (VILLAÇA, 2015, p. 207). Esses dois planos de desenvolvimento urbano já fazem parte de uma nova era da história brasileira, iniciada sob os governos de Getúlio Vargas.

Com efeito, partir do governo Vargas, em 1930, é inaugurada uma nova era no que tange à administração pública no País. O papel do Estado sofre expansão sem precedentes iniciando o período nacional-desenvolvimentista. Além disso, a Reforma Burocrática de 1936 afirmou princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia weberiana clássica contra interesses privados, principalmente das velhas oligarquias. (MONTEIRO, 2011, p. 5)

O governo Vargas pode ser considerado o primeiro a incluir a habitação social na agenda governamental e utilizou para isso dois recursos principais: o congelamento de alugueis e a possibilidade de comercialização de lotes à prestação. Bonduki afirma que essas foram medidas fundamentais para alterar o quadro inicial de crise habitacional que se instalava no país:

¹⁴ Também conhecido como Plano de Avenidas de São Paulo, o Plano Prestes Maia foi um projeto de sistema viário estrutural proposto por Francisco Prestes Maia e João Florence de Ulhoa Cintra nas décadas de 1920 e 1930 para a capital paulista. O plano guiou o crescimento do município ao longo das décadas posteriores.

¹⁵ O Plano Agache foi a primeira proposta de intervenção urbanística na cidade do Rio de Janeiro com preocupações genuinamente modernas. Concluído em 1930, introduziu no cenário nacional algumas questões típicas da cidade industrial, tais como o planejamento do transporte de massas e do abastecimento de águas, a habitação operária e o crescimento das favelas.

Entre as medidas mais importantes implementadas pelo governo no que diz respeito à questão habitacional, estiveram o decreto-lei do inquilinato, em 1942, que, congelando os aluguéis, passou a regulamentar a relação entre locadores e inquilinos, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas e, em parte, viabilizaram o financiamento da promoção imobiliária, e o Decreto-lei n. 58, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações. (BONDUKI, 1994, p. 711)

É importante ressaltar que a burocracia racionalizada e o novo *modus operandi* das políticas públicas no Brasil inaugurados no governo Vargas representaram uma importante tentativa de rompimento com as características coronelistas do País. A nítida indistinção entre setores públicos e privados deu espaço para uma perspectiva de identidade própria do ente estatal, sob os moldes da impessoalidade e do tecnicismo na tomada de decisões políticas.

As Caixas e Institutos de Aposentadoria e Previdência (CAPs) e (IAPs) tornaram-se os principais meios de produção habitacional no Brasil nesse período. Como as reservas dos CAPs e IAPs eram vultuosas, o Decreto 1749 de 28 de junho de 1937 permitiu que os respectivos órgãos construíssem por iniciativa própria as residências dos trabalhadores associados por meio de financiamentos de longo prazo. (ALMEIDA, 2008, p. 40)

Entretanto, deve-se ressaltar que a estruturação das CAPs / IAPs se pautava pela organização através de grupos profissionais, o que, por óbvio, excluiu parte expressiva da parcela populacional constituída àquele momento por brancos e negros desempregados. Caroline dos Santos (2014, p. 408) faz essa importante ressalva em seu artigo sobre políticas habitacionais:

Cabe salientar que como os IAPs no Brasil estavam estruturados reunindo determinados grupos profissionais, tiveram dificuldades em atingir a demanda dos mais pobres. A população que estava de fora dessa política habitacional permanecia adotando as formas peculiares que lhes cabiam para alcançar um abrigo. Ou seja, percebe-se que essa política não resolveu exatamente o problema do pobre que teve sua casa demolida, mas como já exposto, de outros habitantes que também demandavam por moradia.

Estima-se que as CAPs e IAPs, entre os anos de 1937 e 1945, construíram aproximadamente 124 mil unidades habitacionais para trabalhadores de média e baixa renda.

Apesar de ter atenuado a crise habitacional do período, o número de unidades construídas não foi suficiente para resolver completamente os problemas do setor, muitos trabalhadores não foram beneficiados com os financiamentos. De toda forma, trata-se da primeira atuação do setor público no sentido de promoção de moradias para famílias de baixa renda no País. (DUARTE, 2013, p. 10)

Interessante destacar que a maior fragilidade da atuação das CAPs e IAPs no setor habitacional refere-se ao número insuficiente da produção de unidades para os beneficiários que constituíam um grupo formado por trabalhadores. Infelizmente não há dados disponíveis acerca da porcentagem de moradias financiadas para cada faixa de renda (baixa ou média) dos vinculados aos institutos, mas é possível induzir, por todas as informações expostas anteriormente, que a população de menor renda era a que mais necessitava de um apoio governamental para adquirir seu primeiro imóvel.

Nesse mesmo capítulo, em tópicos posteriores, o conceito de políticas públicas será analisado sob diversas óticas, seja ela política, jurídica ou econômica. Mas não há dúvidas que o formato de funcionamento das CAPs e IAPs, nesse período, bem como as legislações que nortearam as atividades, os formatos de financiamento disponíveis e as respectivas regras, as famílias beneficiadas, todos esses fatores conjuntamente fortalecem a perspectiva de que, com todas as suas limitações – e essas são também relevantes – essa foi a mais primitiva política pública habitacional brasileira.

1.2.3 “Nos braços do povo”: Dutra, Vargas e a Fundação Casa Popular

Se as décadas de 1920 e 1930 representaram o princípio de uma crise habitacional no País, na década seguinte, diante da ineficiência das ações estatais, os problemas no setor se aprofundaram gravemente.

Vale destacar que as CAPs e IAPs, representaram 24,2% dos financiamentos imobiliários concedidos no ano de 1943. Entretanto, a demanda por moradias era tão alta, principalmente para as classes baixas, que os efeitos desencadeados pela política de

financiamento promovida pelo Estado praticamente não afetaram a situação deficitária desse setor. (ORLANDO, 1944, p.111 apud MELO, 1990, p.40)

A princípio o setor de construção civil estava bastante aquecido e muitas habitações foram construídas nesse período, o que ocasionou o primeiro *boom* imobiliário da história brasileira. Por outro lado, os altos valores dos imóveis impediam a aquisição pelas classes mais baixas. Nesse sentido, é fácil notar que apesar da construção demasiada de unidades para moradia, apenas um pequeno grupo de cidadãos apresentava as condições financeiras mínimas para realizar a compra, à vista ou a prazo.

Deve-se frisar que, ainda que o Estado tenha um importante passo possibilitando o financiamento de imóveis para trabalhadores vinculados aos IAPs e as CAPs, a quantidade de imóveis oferecidos e de financiamentos aprovados era ineficaz diante da alta demanda por moradias por parte de imigrantes estrangeiros e brasileiros, e negros recém-libertos. O processo de urbanização ocorreu sem qualquer planejamento e a lacuna decorrente da ausência do Estado foi ocupada, em processo quase que simultâneo, pelos agentes privados.

A situação do setor piorou a partir da eclosão da Segunda Guerra Mundial, uma vez que a construção civil dependia de muitos produtos que eram importados dos países que agora estavam imersos no conflito. Houve uma carência de produtos essenciais como cimento, aço, vidro, o que gerou uma consequente inflação aumentando ainda mais o valor dos imóveis nesse período. A apropriação privada, quase que exclusiva, da produção de moradias, e os resultados dessas ações evidenciam a nítida contradição entre os interesses particulares e as necessidades coletivas, o que tornou a questão habitacional um problema generalizado no Brasil de 1940. (MELO, 1990, p. 41)

É nesse contexto que o Decreto-lei 9.218 de 1º de maio de 1946 instituiu a Fundação Casa Popular, constituindo-se o primeiro órgão de cobertura nacional responsável pela promoção de moradias para as classes baixas. Vale destacar que a escolha da data para a edição do decreto não se fez de modo aleatório. Buscando o fortalecimento de capital político, o presidente Eurico Gaspar Dutra viu na retórica da casa própria um importante instrumento de aceno às necessidades das classes assalariadas e de baixa renda.

A princípio, a Fundação teria como única fonte de capital a arrecadação de impostos sobre a transmissão de imóveis. Essa determinação tornou-se um problema nos anos seguintes, uma vez que era função dos estados realizar o recolhimento dos tributos e o respectivo repasse

para a Fundação, o que nem sempre ocorria. Visando garantir o funcionamento da Fundação, o tesouro nacional passou a cobrir o déficit financeiro causado pelos não repasses dos estados e a autonomia financeira preconizada pelo decreto de instituição do órgão deixou de existir precipitadamente.

A questão de instabilidade de caixa aliada ao fato de que não havia indexação no valor das prestações (o que, num contexto de altas inflações, minava ainda mais a arrecadação do órgão) traduziram o desempenho inexpressivo da Fundação. Nas palavras de Azevedo (1988, p. 108):

(...) ainda que formalmente os critérios de seleção privilegiassem as famílias numerosas de trabalhadores urbanos, e a não correção das prestações tornasse a habitação popular acessível financeiramente aos candidatos de baixos rendimentos, na prática apenas um pequeno número de privilegiados logrou acesso às referidas residências.

Outro fato que corrobora a ineficiência da Fundação Casa Popular refere-se à circunstância de que, inicialmente, havia uma diretriz específica para que o órgão atuasse em áreas complementares, como a viabilização de obras urbanísticas de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, bem-estar entre outros. Após alguns anos, dada a visível incapacidade financeira da Fundação para atuar até mesmo no setor específico de habitação, a Portaria nº 69 editada em 1952 restringiu o seu campo de ação para apenas o financiamento de moradias. A partir de então, os municípios ficaram responsáveis pela realização de obras de infraestrutura para a construção das moradias, por meio de um termo de compromisso firmado com a Fundação.

Relevante problema de execução, ainda que na fase de burocracia documental, residiu nos recorrentes casos em que as regras prescritas foram alteradas conforme as relações que o beneficiário possuía no campo político. Sérgio Azevedo exemplifica a situação no seguinte trecho:

Relatos da época dão conta das dificuldades de inscrição, desde o ato de dormir em filas, para garantir a senha, até a procura de um “pistolão”, para facilitar a tramitação dos papeis. (...) Injunções de ordem política enviesavam

o processo. Inscrições fora do prazo, solicitações que não preenchiam as condições prescritas, alterações de classificação e privilégios na escolha de casas não foram casos raros. Sabedores de tais constrangimentos, muitos candidatos buscavam reforçar suas possibilidades através de acompanhamento mais de perto do processo, de contatos políticos, e de favores a funcionários e dirigentes. A ideia reinante era de que, se deixado à própria sorte, o processo seria passado para trás. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 11)

Além das fraudes relatadas, as restrições de uso do imóvel faziam frente à uma pecha paternalista-moralista bastante desarrazoada. Havia punições para diversas condutas executadas pelos moradores, desde a promoção de agitação de qualquer natureza à vedação de utilização do imóvel para reuniões de cunho religioso, esportivo ou político. A ideia era a de que as classes mais baixas, para a qual a Fundação foi criada, não estavam preparadas para viver em comunidade. Entretanto, os moradores de classe baixa beneficiados pelas casas da Fundação Casa Popular representavam exceção à regra, uma vez que a grande maioria dos adquirentes possuíam uma renda de nível médio e eram provenientes do meio urbano. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 14)

Azevedo e Andrade também relaciona o paternalismo e clientelismo como fenômenos concorrentes (para além dos problemas de sustentação financeira e não indexação) para que fosse constatado alguns anos depois a irrecuperabilidade do órgão. Ademais, infelizmente não existem dados relativos ao déficit habitacional existente no período, o que impede uma análise mais objetiva do alcance da política pública em tese, qual seja da Fundação Casa Popular. Entretanto, há uma nítida ineficiência documentada e relatada pelos estudiosos do tema diante do caos habitacional instalado nesse período.

Reforça-se que partir desse momento, observa-se um Estado mais ativo, que se fazia presente quando surgiam as crises econômicas, financeiras, trabalhistas, etc. Outrossim, houve expansão do setor terciário, da industrialização, da classe média, do setor operário, da burguesia industrial, o que fez emergir novos interesses econômicos, sociais e políticos. Nas palavras de Ianni (2009, p. 58) “Conforme se intensificava a divisão social do trabalho e diversificava-se a sociedade urbana, o Estado era levado a defrontar-se com problemas e dilemas novos e, muitas vezes, mais complexos”.

Através da exposição das características de funcionamento da Fundação Casa Popular é possível reconhecer que a questão habitacional passa a ocupar um importante espaço no processo decisório de formulação de políticas públicas no País. Entretanto, contrariamente às expectativas, a deficiência quantitativa das IAPs/CAPs foi aprofundada na FCP ao priorizar um grupo específico em detrimento a outro, sem que houvesse fundamento objetivo-racional para isso.

Além disso, a experiência da FCP demonstrou importantes fragilidades da execução da política habitacional: os fenômenos analisados no tópico 1.2.1 acima, tais como o coronelismo, reaparecem com outros nomes, com os quais guardam estreita relação: o favorecimento pessoal e o clientelismo. Dessa forma, deve-se admitir, lamentavelmente, que as importantes tentativas de burocratização e racionalização empregadas no setor público a partir do governo Vargas, ainda não tinham sido suficientes para evitar a intimidade perniciosa entre o setor público e o setor privado no Brasil.

Ademais, com o fracasso das duas primeiras tentativas (IAPs / CAPs e Fundação Casa Popular) de solucionar os problemas relacionados ao setor, o Estado necessitava, mais do que nunca, direcionar esforços para a concretização de um programa habitacional que fosse, de fato, eficiente para a crescente demanda populacional.

1.2.4 “Apesar de você, amanhã há de ser outro dia”: O 1º. Golpe, Ditadura militar e o Banco Nacional de Habitação

“(...)Trabalhadores, acabei de assinar o decreto da SUPRA com o pensamento voltado para a tragédia do irmão brasileiro que sofre no interior de nossa Pátria. Ainda não é aquela reforma agrária pela qual lutamos. Ainda não é a reformulação de nosso panorama rural empobrecido. Ainda não é a carta de alforria do camponês abandonado. Mas é o primeiro passo: uma porta que se abre à solução definitiva do problema agrário brasileiro. (...) Graças à colaboração patriótica e técnica das nossas gloriosas Forças Armadas, em convênios realizados com a SUPRA, graças a essa colaboração, meus patrícios espero que dentro de menos de 60 dias já comecem a ser divididos os latifúndios das beiras das estradas, os latifúndios aos lados das ferrovias e dos açudes construídos com o dinheiro do povo, ao lado das obras de saneamento realizadas com o sacrifício da Nação.” Discurso de João Goulart – Central do Brasil/RJ 13/03/1964. (EBC, 2014)

A caracterização identitária da elite brasileira nunca foi um processo simplório ou de fácil constatação. Na medida em que as elites oligárquicas proprietárias da terra viviam a sua própria decadência, uma nova elite industrial, comercial, moderna ocupava o espaço disponível. Entretanto, é praticamente impossível dicotomizar o interesse desses dois grupos, posto que as suas riquezas possuem origem no mesmo processo de exploração do trabalho, seja urbano ou seja rural. Ambos dominam a propriedade dos meios de produção e, através de incontroversa influência política, constituem reconhecidamente, por decorrência, a classe dos donos do poder no Brasil.

O governo João Goulart foi marcado por algumas medidas que contrariaram a elite brasileira constituída àquele momento. Em resumo, houve movimentações no sentido de impor de limites à atuação do capital estrangeiro; ampliação e fortalecimento da intervenção do Estado na economia; fortalecimento do mercado interno; alocação de uma parcela maior de recursos públicos para a área social; melhoria salarial e maior equidade na distribuição de renda, entre outros.

Especialmente em relação à reforma urbana, houve combate contra a especulação imobiliária, sendo a desapropriação de latifúndios urbanos e suburbanos, uma das formas utilizadas. Casa própria e liberação de espaço físico, além de trabalho estável constituíram um esboço positivo de projeto habitacional no Brasil no governo Jango. (BRUM, 1999, p. 2069)

Todas essas propostas mostravam-se contraditórias às expectativas das elites nacionais do período. A reforma urbana, mas principalmente a reforma agrária, em nada agradavam os setores mais tradicionais (como as oligarquias agrárias) da sociedade e as novas classes urbanas. Sobrevindo o golpe militar 1964, o novo governo suprimiu uma plataforma política governamental democraticamente eleita que apontava no sentido de priorizar a reestruturação dos setores econômico e social no País. Após o golpe militar, a política habitacional, ainda incipiente, passou a ser estruturada e organizada a partir do Banco Nacional de Habitação. Tratava-se nitidamente de mais uma tentativa para a obtenção do apoio das massas populares e efetivar a criação de uma política permanente de financiamento. Além disso, a instituição deveria promover o acesso à moradia de forma eficiente e que buscasse solucionar problemas persistentes no setor da construção civil habitacional. (BONDUKI, 2008, p. 72)

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) deu-se em 21 de agosto de 1964, através da mesma legislação que deu origem ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH), a Lei

nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. A função do SFH era promover a captação de recursos para o setor habitacional, bem como financiar a aquisição e construção da casa própria. O principal agente de operação era o próprio BNH, que deveria fiscalizar, regulamentar e prestar assistência a entidades que faziam parte do sistema, tais como as Caixas Econômicas, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo. As cadernetas de poupança, as letras imobiliárias e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) constituíam as fontes de recursos para o funcionamento do Sistema.

Na verdade, é possível constatar que o Governo Castelo Branco colocou em prática importantes diretrizes do programa de Reformas de Base de João Goulart. É claro que o viés não foi o mesmo do presidente deposto. Ianni (2009, p. 221) debate essa questão ressaltando que a reforma agrária, por exemplo, ainda carece de execução mesmo nos dias atuais. No que tange à reforma urbana, esta foi substituída pelo programa habitacional que englobou o SFH e o BNH.

Os pressupostos organizacionais do BNH eram extremamente rígidos e centralizados no governo federal, cuja administração era autoritária, sem qualquer incorporação de processos alternativos de produção de moradia. O único pressuposto da política habitacional desenvolvido pelo BNH era de proporcionar financiamento para aquisição da casa própria, e ainda assim, o formato da política pública impediu que parcelas significativas da população, principalmente de baixa renda, tivessem acesso aos financiamentos.

De acordo com Villaça (2015, p. 212), esse intervalo temporal corresponde ao 2º subperíodo da história do planejamento urbano no Brasil: o planejamento integrado e os superplanos. Conforme o autor, esse momento é marcado pelo “distanciamento crescente entre, de um lado, os planos e suas propostas e, de outro, as possibilidades de suas implementações por parte da administração pública. Isso por várias razões, dentre as quais a falta de recursos não é a principal”.

Em geral, a política pública que norteava as ações do BNH é considerada extremamente equivocada e com um péssimo emprego dos recursos disponíveis. Por outro lado, deve-se reconhecer a importância do Banco, por ser o primeiro a desenvolver as atividades relativas aos empréstimos para promoção de política habitacional no Brasil. (AZEVEDO, 2007, p.18).

Além disso, deve-se mencionar o relativo impacto em termos numéricos alcançado pelo BNH. É importante destacar que o Banco obteve razoáveis resultados quantitativos durante sua

existência: em 20 anos de política foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, 48,8% para a classe média e 33% formalmente destinados aos setores populares. (CARDOSO, 2007, p. 3)

Portanto, contrariamente às expectativas, as ações adotadas pelo Estado para a solução do problema habitacional brasileiro, não foram tomadas de forma técnica, objetiva, racionalizadas. Em que pese tenha ocorrido alteração no protagonista promotor das políticas públicas habitacionais, os beneficiários permaneceram os mesmos. E os problemas também.

Maricato reafirma essa posição em sua obra *Política habitacional no regime militar* e endossa que

(...) Os setores da população beneficiados por essa política constituíram, sem dúvida, um sustentáculo político ao governo ditatorial. E não é apenas nas faixas dos privilegiados que a propriedade privada da casa exerce seu papel conservador. Também os deserdados por essa política habitacional são envolvidos pelas promessas da casa própria: ao organizar a provisão de residências em moldes capitalistas, centralizada fortemente por organismos federais, de forma autoritária, o Estado exclui desse mercado a maior parte da população submetida ao arrocho salarial. Isso representa aproximadamente 77% da população que ganha de cinco salários mínimos para baixo. (MARICATO, 1987, p. 31)

Apenas para ilustrar o quadro de distorção no setor habitacional construído pelo BNH, em 1975 apenas 3% dos financiamentos autorizados pelo Banco eram direcionados para famílias que possuíam renda inferior a 5 salários mínimos. Ainda como tentativa de contornar essa deformação, o Banco criou alguns programas específicos para as classes de renda baixa: o PLANHAB (1974), o Profilurb (1975), o FICAM, o Promorar (1979), o Programa João de Barro (1982) e Programa de Desfavelamento.

Na concepção de Villaça (2015, p. 221), a década de 1970 inaugura o 3º subperíodo no histórico da urbanização brasileira: o Plano sem Mapa. Trata-se de um período no qual os objetivos, as políticas e diretrizes são as mais “louváveis e bem-intencionadas”, mas sem qualquer intenção de que essas proposições fossem, de fato, realizadas. Na verdade, esse plano de princípios termina por vincular um posterior detalhamento que jamais será efetivado, “um plano destinado à prateleira”.

O impacto dos programas específicos para as populações de baixa renda foi irrisório. A partir da década de 1970, com a forte crise econômica que impactava o país, a alta inflação, a crise política e social, o Banco, que outrora era reconhecidamente a segunda maior instituição financeira do País, fragilizou-se conjuntamente com as demais instituições nacionais.

No período de queda do regime militar, a inflação batia recordes, as prestações dos financiamentos bancados pelo BNH subiam descompassadamente e juntamente com os índices de inadimplência. Nesse momento, esperava-se que o Sistema Financeiro Habitacional, incluindo o BNH, passassem por uma profunda reestruturação na expectativa de reformulação da política habitacional para o país, mas infelizmente o Banco foi extinto rapidamente na redemocratização.

1.2.5 Redemocratização e moradia

A Constituição Federal de 1988 representa um importante marco para a questão habitacional no Brasil, inicialmente pelo fato de ter marcado a progressiva transferência de atribuições para os Estados e Municípios, o que descentralizou as políticas habitacionais. Esse aspecto deve ser analisado com relevante cuidado, pois aproximou os movimentos urbanos e suas demandas dos gestores municipais, além de tornar as prefeituras os principais interlocutores das organizações populares.

Outro importante fato do período de redemocratização consiste no deslocamento automático de funções do extinto BNH para a Caixa Econômica Federal (CEF). A não efetivação de uma necessária transição (que adaptasse as técnicas, estratégias, pessoal utilizados no BNH) demonstra a ausência de proposta nítida para o setor habitacional naquele momento. Essa incorporação irrefletida “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 relevante agência financiadora dos programas relacionados à habitação. (MOREIRA, 2013, p. 42)

É durante esse lapso temporal que incide o que Villaça (2015, p. 233) denomina de “o terceiro período” (anos 1990) do histórico urbanizatório nacional. Esse intervalo refere-se ao momento em que são criados planos diretores em várias cidades do País, buscando aglutinar

interesses dos mais variados grupos sociais. Trata-se de um período de democratização das demandas habitacionais, ainda que os resultados efetivos sejam inexpressivos.

O governo Sarney (1985-1990) tinha pela frente um cenário de crise habitacional sem igual: um altíssimo índice de inadimplência dos mutuários do BNH, a falta de liquidez do banco e o déficit do Sistema Financeiro de Habitação. Após semanas de negociação, ainda no primeiro ano de governo, decidiu-se reduzir o reajuste dos valores das prestações caso as correções fossem realizadas semestralmente. Tal ação reduziu rapidamente a inadimplência, entretanto, a concessão de um subsídio dessa magnitude sem haver uma receita de contrapartida agravou de forma aprofundada o déficit já existente do SFH. (AZEVEDO, 2007, p. 15)

Além disso, como o subsídio operou-se de forma geral, sem distinção de faixas de renda, o desdobramento da política resultou em uma “distribuição de renda às avessas”. Azevedo (2007, p. 16) reforça: “(...) é de conhecimento público que o valor da maioria das prestações de imóveis situados em bairros nobres das principais cidades brasileiras – adquiridos através do SFH, não era suficiente para alugar casas relativamente modestas em áreas de periferia”.

Nesse contexto, os governos Sarney e Collor podem ser caracterizados por favorecimentos, clientelismos e ausência de uma política efetiva para o setor habitacional. A má utilização do FGTS nesse período, principal fonte de sustentação das políticas habitacionais, inviabilizou novos financiamentos além de determinar a suspensão do acesso a esse recurso durante dois anos, objetivando uma reestruturação do fundo.

Vale destacar que, o advento do governo de Fernando Collor, coincidiu com a formulação, por economistas estadunidenses, do chamado “Consenso de Washington”. A expressão designa um conjunto de medidas de política econômica, dentre as quais merecem destaque:

1. A abertura econômica, isto é, o fim das barreiras protecionistas entre as nações;
2. A desestatização, isto é, a privatização das empresas estatais;
3. A desregulamentação, isto é, o fim das regras que limitam o movimento de capitais a nível internacional e ao interior de cada país, particularmente o especulativo;
4. A flexibilização das relações de trabalho, isto é, o fim dos direitos sindicais, trabalhistas e previdenciários, sobretudo nos países da América Latina. (SOUZA, 2008, p. 201)

As medidas defendidas pelo “Consenso de Washington” faziam parte de um esforço liderado por instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial de realizar, em todo o mundo, reformas “pró-mercado”, que passaram em muitos casos a se refletir em mudanças, inclusive, no direito público brasileiro (CASTRO, 2013). Como sinal de adesão a tais reformas, frequentemente qualificadas como “neoliberais (CONNEL e DADOS, 2014), no início dos anos 1990, houve a expedição de um libelo pela Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) que preconizava para o país um rol de medidas reprodutoras do referido “Consenso”. Através desse documento, os setores empresariais pressionavam as tomadas de decisões do presidente recém-eleito, Collor. (SOUZA, 2008, p. 206)

Os gastos sociais sofreram as consequências diretas do corte nos gastos públicos. De acordo com economistas do Instituto de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo, “só nos dois primeiros anos do governo Collor, os gastos com educação foram reduzidos à metade e os gastos com saúde caíram 44%”. (SOUZA, 2008, p. 206)

Os cortes públicos consequentemente inviabilizaram o crescimento econômico e impediram a queda da inflação, outros reflexos devastadores foram o alto desemprego e o aprofundamento da crise. Obviamente, investimentos para o setor habitacional foram totalmente estrangidos.

Já o governo Itamar Franco inaugurou uma singela reestruturação do aparato institucional do setor habitacional, ao qual Fernando Henrique Cardoso deu continuidade: A CEF tornou-se o agente operador dos recursos do FGTS e paulatinamente assumiu as funções de estruturação e financiamentos habitacionais. Ademais, o crescimento populacional urbano nos últimos 50 anos saltou de 31% para 75,6%, por outro lado, os investimentos em saneamento básico, infraestrutura, água, esgoto, equipamentos sociais, não acompanharam o *boom* demográfico. (MARICATO, 1998, p. 3)

Em 1997, o movimento dos sem-terra (urbano), tornou-se o movimento dos trabalhadores sem-teto. Com isso, houve um cristalino reforço nas demandas pela institucionalização de uma política pública solucionadora da crise habitacional existente. Esses grupos eram constituídos basicamente por trabalhadores que não conseguiam ter acesso ao financiamento da casa própria. Além disso, houve associação do Movimento Nacional dos

Mutuários, que englobava mutuários de baixa renda e classe média, incapacitados de pagar a prestação da casa própria. (BONDUKI, 1994, p. 75)

Alguns princípios foram adotados pelo presidente, ao menos na retórica, como: flexibilização, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados. Em contrapartida, foi no mesmo governo FHC que vieram a surgir os conceitos de legalidade e ilegalidade habitacional¹⁶, criados para denominar favelas e cortiços como habitações ilegais, tornando o problema social carregado de preconceito logo de início. (MOREIRA, 2013, p. 45)

Os principais pontos de relevância do governo FHC no que se refere à moradia são os seguintes: o reconhecimento da cidade ilegal e a extensão dos direitos e da cidadania; o conceito de déficit que incorporou áreas ocupadas precariamente; a descentralização dos programas, porém sem uma legítima e fundada articulação entre os mesmos; a diversidade de programas, tais como: Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual Associativa; Apoio à Produção. A Carta de Crédito Individual Associativa representou o maior destaque entre os programas: cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação foram consumidos pelo programa. Porém nenhum desses programas apresentou os resultados esperados.

O financiamento para material de construção, também realizado no governo FHC, ainda que de forma tímida, tinha objetivo de apoiar o grande número de famílias de baixa renda que tencionava realizar, autonomamente, a construção da casa própria. Contudo, a ausência de planejamento na distribuição dos recursos e do próprio planejamento urbano, colocou em cheque a proposta, agravando os problemas urbanos com a produção informal da moradia.

O próprio crescimento das favelas pode representar um forte indicador da gravidade da situação urbana no Brasil. Observa-se que, entre 1995 e 1999, 4.4 milhões de moradias foram construídas no país; entretanto, destas, apenas 700 mil foram realmente construídas formalmente, ou seja, financiadas pelo mercado legal, tanto público como privado. Com o saldo restante, cerca de 3 milhões e 700 mil moradias foram erguidas por iniciativa da própria população, excluída do mercado formal. (BONDUKI, 2008, p. 88)

¹⁶ Os conceitos de cidade e habitação legal ou ilegal apenas reforçaram problemas urbanos estigmatizados sem que fosse oferecida uma solução adequada por meio de política pública eficiente. As cidades consideradas ilegais eram em geral as regiões favelizadas e as habitações ilegais, os cortiços.

Apesar desses fatos, foi durante o governo FHC que ocorreu a aprovação e promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, após tramitação do respectivo projeto legislativo por treze anos no Congresso. O documento representou um componente indispensável para um ponto de partida em busca de soluções para a questão habitacional no Brasil. Outrossim, o governo FHC é reconhecidamente marcado pelas políticas desarticuladas, principalmente no caso da Carta de Crédito Individual e Associativa, a mesma que deu origem ao financiamento de material de construção. (MOREIRA, 2013, p. 46)

A dificuldade em promover políticas públicas estruturadas e articuladas com os três níveis de poder gerou efeitos perversos dos pontos de vista social, econômico e urbano. Com o foco nas reformas e empréstimos para aquisição de imóveis usados, não houve grandes impactos nas variações do déficit habitacional daquele período, tampouco ampliação da atividade econômica decorrente de uma possível geração de empregos. (GOHN, 1991, p 57)

O financiamento direcionado à aquisição de material de construção, mesmo apresentando pontos positivos, como o de ter indicado o melhor resultado quantitativo de atendimento massivo (567 mil beneficiados no período), resultou em queda drástica no quesito qualitativo, pois “estimulou a produção de moradias informais”, agravando os problemas urbanos e impedindo assim “que as famílias beneficiadas [alcançassem] as condições necessárias e adequadas de habitabilidade”. (GOHN, 1991, p 57)

A Caixa Econômica Federal consolidou-se, então, como a personificação do único agente financeiro que opera os recursos destinados à habitação. Com o cuidado de evitar novamente o rombo ocorrido no governo Collor, as políticas passaram a ser direcionadas às perspectivas que melhor garantissem o crédito e apresentassem maior facilidade de acompanhamento.

Tal circunstância privilegiou a utilização dos recursos disponíveis em maioria pela classe média, mais uma vez, em detrimento aos segmentos de baixa renda, que apresentavam e ainda apresentam o maior déficit no setor habitacional. Em uma avaliação geral do governo FHC no que se refere às políticas habitacionais, a característica de atendimento privilegiado às camadas de renda média da população foi mantida. Por outro lado, as classes baixas ainda permaneceram como massa de excluídos na presença do maior déficit habitacional existente.

1.3 O *modus operandi* das políticas públicas no Brasil: O Minha Casa Minha Vida

1.3.1 “Nunca antes na história desse país...”: Contexto de origem do Programa

Contando com o apoio das esquerdas nacionais, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foi eleito em 2002. Essa vitória deu-se em grande parte como uma tentativa de rompimento com as políticas de ordem neoliberal implementadas no Brasil desde o final da década de 80 e amadurecidas no Governo FHC, entre 1994 e 2002. Tendo sido oposição dos governos desde o período de redemocratização, o Partido dos Trabalhadores elegeu-se defendendo pautas de cunho social, autonomia e independência na política externa, bem como um novo modelo desenvolvimentista para o País, por vezes chamado de “neodesenvolvimentista” (BAN, 2013; BOITO JR, 2012).

A vitória desse projeto político propiciou o retorno às taxas altas de crescimento econômico do capitalismo brasileiro nos mandatos do presidente Lula. Armando Boito (2012, p. 3) afirma que a conquista do Partido dos Trabalhadores não tem equivalência com a quebra da hegemonia do grande capital cafeeiro, por exemplo. Entretanto, a interposição do elemento popular na história revela-se um fato de relevante importância, uma vez que “foi um partido criado pelo movimento sindical e popular, que retomou a proposta da intervenção do Estado em prol do desenvolvimento do capitalismo brasileiro”

Armando Boito, desenvolve a ideia de que a partir do século XXI formou-se no Brasil uma frente política denominada “neodesenvolvimentista”, caracterizada pela base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda principiadas pelos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Entretanto, é observável ainda a existência de uma frente política ampla, policlassista e, de certo modo, instável “como base de sustentação da política de desenvolvimento e, embora o populismo e o nacionalismo não tenham a importância que tiveram no passado, eles também estão presentes na frente política que se formou no século XXI.” (BOITO, 2012, p. 3)

Pode-se afirmar que a frente política formada nos governos PT foi dirigida pela grande burguesia interna brasileira, e essa frente ainda envolve classes trabalhadoras que se encontram excluídas do bloco no poder – baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da

massa marginal. Essa frente é acusada por alguns autores de entreter uma relação do tipo populista com a massa marginal e se constitui no principal recurso político do qual se valeu a grande burguesia interna para ascender politicamente no interior do bloco do poder.

Essa aglutinação de interesses de setores populares teve como um desdobramento a caracterização dos governos do PT como de ordem *populista*. Entretanto, vale enfatizar que o respeito pelas instituições democráticas bem como pelos órgãos do Estado, assim como a preocupação com o equilíbrio macroeconômico podem ser considerados aspectos que desqualificam o que a literatura aponta como populismo. Dessa forma, “as políticas sociais e distributivas do governo, assim como sua ação parcialmente desenvolvimentista, são fatores que não necessariamente coincidem com as necessidades estruturais da integração regional, ainda que não sejam contraditórias com as necessidades dessa mesma integração”. (VIGEVANI, 2008, p. 84)

Destaca-se que os governos que possuem sua base de sustentação nas camadas pobres e historicamente marginalizadas aparentam ser mais permeáveis ao atendimento de demandas distributivas da população interna independentemente do efeito que esse atendimento possa ter para a integração regional. (VIGEVANI, 2008, p. 85)

O esforço pelo crescimento fez com que os governos Lula e Dilma lançassem mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de FHC. Nesse cenário, é válido citar as políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda para aumentar o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam mais propensão ao consumo: a forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para financiamento das grandes empresas nacionais à taxa de juro favorecida ou subsidiada; política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou empresas instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; política econômica anticíclica – medidas que buscam manter a demanda agregada nos momentos de crise e o incremento estatal em infraestrutura. (BOITO, 2012, p. 5)

Essa transição foi marcada inicialmente pelo clima de terror especulativo sob o qual se deram as eleições de 2002. Os cenários projetados para o governo Lula eram apavorantes, o risco Brasil, por exemplo, chegou a 2.400 pontos-base, separando-se de outros países emergentes. Contudo, em 2003, observou-se uma progressiva aceleração do crescimento

somada à baixa inflação, tendo como pano de fundo e estruturação das possibilidades a excepcional conjuntura internacional favorável. (BELLUZZO, 2013, p. 104)

Todavia, como afirma Pochmann (2013, p. 152), o gasto social como precursor esbarra sempre na visão liberal-conservadora que o considera como algo secundário, associado ao paternalismo, assistencialismo dos governantes e, portanto, passível de cortes. Com efeito, o impacto econômico do avanço recente do Estado de bem-estar social no Brasil não tem sido frequentemente compreendido. (POCHMANN, 2013, p. 152)

Observa-se, como afirma Pochmann, que os “segmentos de menor rendimento foram os mais beneficiados pela constituição do Estado de bem-estar, vez que em 2008, a base da pirâmide social tinha 25% de seu rendimento dependente das transferências monetárias, em 1978 esse número era de 7%”. Dessa forma, percebe-se um aumento de 3,6 vezes em relação aos 10% mais ricos, ou seja, o topo da pirâmide social foi de apenas 2,2 vezes.

Diante os dados evidenciados de modo genérico, observa-se a dinâmica resultante de algumas das principais iniciativas distributivas do governo Lula, o que impede a afirmação de uma possível continuidade entre aquele governo e o seu antecessor. Isso se deve principalmente à retomada do papel forte do Estado e o subsídio à parte vulnerável da sociedade. (MARICATO, 2011, p. 39)

O ponto mais extremo da frente neodesenvolvimentista passou a ser composto pelos trabalhadores desempregados, subempregados que vivem de trabalho precário ou por conta própria. Essa massa marginalizada reside basicamente na periferia dos grandes centros urbanos do país e no interior da região Nordeste.

Entretanto, mais importante pelo seu peso político e social é o movimento de moradia. Tal movimento é constituído por variadas organizações atuantes em grandes e médias cidades brasileiras, e conseguem mobilizar dezenas de milhares de famílias e se orientam por concepções políticas variadas. (BOITO, 2012, p. 10)

Dentre esses movimentos há os que reivindicam tão-somente a casa própria para os seus participantes, bem como os que pressionam pela mudança da política habitacional do governo, ou mesmo propagandeiam a necessidade de lutar pela mudança do conjunto do modelo econômico vigente: “As vitórias desses movimentos na luta reivindicativa, aparecem a nível

local, na conquista de imóveis e terrenos urbanos por meio da ação direta e, no plano da política nacional, em medidas governamentais de política habitacional”. (BOITO, 2012, p. 10)

Como efeito mais evidente e importante dos movimentos pela moradia, pode-se citar a alteração da política habitacional do Estado brasileiro. Em meados da década de 90, a União abandonou a política de construção de habitação popular, mas no segundo Governo Lula (2006-2009) foi criado o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), numa tentativa de romper, dessa forma, com a omissão do governo no setor. O Programa buscou reunir os interesses dos grupos sociais pela moradia e o setor da construção civil.

Vale mencionar a análise do arranjo institucional relacionado ao grupo de interesse representado pela construção civil. Tal setor logrou conquistar uma posição de destaque desde o início da execução do Programa. É claro que ignorar a importância de setores da burguesia, e mais especificamente, a elite da construção civil, seria agir contrariamente às necessidades urbanas do período. A equalização dos interesses dos atores diversos deve levar em consideração que alguns insumos são indispensáveis para a execução adequada do Programa que em seu cerne está vinculado com a infraestrutura do País. A questão com a qual esse trabalho se depara nesse momento é: houve de fato uma harmonização de interesses (por vezes divergentes) na formulação e execução do PMCMV? Esse possível desajuste pode contribuir para o surgimento e agravamento dos problemas relacionados ao Programa?

1.3.2 Diretrizes primárias

Embora exista (ainda) uma defasagem histórica em relação às áreas da habitação, saúde e educação, a edição da legislação que criou o PMCMV em 2009 (Lei nº 11.977/2009) representou a primeira tentativa, pós extinção do BNH, de formulação de uma política pública habitacional voltada para o atendimento das classes baixas, pelo menos formalmente. A meta inicial consistia na construção de um milhão de moradias, priorizando famílias com renda de até três salários mínimos¹⁷, mas também abrangendo famílias com renda de até 10 salários mínimos.

¹⁷ Legislação posterior alterou o formato de limite de Faixas para um valor específico ao contrário do pressuposto inicial que se pautava pela quantidade de salários mínimos.

Em seu formato inaugural, o PMCMV visou oferecer subsídio aos mais necessitados com taxas reduzidas e maior disponibilidade de crédito e financiamento para a compra de imóveis residenciais. Pode-se afirmar que foi um importante passo na tentativa de alteração da conjuntura habitacional no País, naquele momento. Registra-se que, em 2009, o déficit habitacional estava próximo de 5,998 milhões de domicílios, dos quais 89,6% concentrados em famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012, p. 35)

Relevante informar que o cálculo para estimativa do déficit habitacional realizado pela Fundação compreende: (i) habitações precárias (domicílios rústicos e improvisados); (ii) coabitação familiar (cômodos alugados, cedidos e próprios, além de famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo); (iii) ônus excessivo com aluguel; (iv) adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012, p. 11)

Nesse momento inaugural, o subsídio para a Faixa 1 (0 a 3 salários mínimos) poderia chegar até a 95% do valor do imóvel, o remanescente seria pago em parcelas no valor mínimo de R\$ 50,00, sem incidência de juros. Para a Faixa 2 (3 a 5 salários mínimos), o subsídio poderia ser de até 25% do valor do imóvel e haveria cobrança de uma taxa de juros baixa, em torno de 5% ao ano sobre o financiamento. Para a Faixa 3 (5 a 10 salários mínimos), não haveria subsídio e a taxa de juros seria de aproximadamente 7% ao ano sobre o valor financiado. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009)

O PMCMV surgiu no contexto de um Programa maior, o chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado no segundo mandato de Lula (2006-2009). Este programa correspondeu ao direcionamento em atividades que permitiam o crescimento econômico do país. O PAC foi viabilizado em 2007, buscando a retomada das obras de infraestrutura econômica e social, setores abandonados desde 1980. (MARICATO, 2011, p. 56).

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

Importante mencionar que seis anos após a criação do PMCMV, a pressão dos movimentos sociais pela moradia digna manteve-se, uma vez que o Programa já demonstrava algumas deficiências originárias. Ainda que, inicialmente, a intenção fosse aglutinar interesses de atores variados, como setores da construção civil e movimentos sociais, o PMCMV não conseguiu equalizar de forma justa as necessidades em jogo que eram, na maioria das vezes, opostas.

Nesse sentido, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social fundamenta-se inicialmente em uma proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais, bastante diferenciada do PMCMV. Assim, o FNHIS foi aprovado através da base do governo com o objetivo de atender as pressões dos movimentos sociais. Conforme a Lei que o instituiu (Lei 11.124/05), a sua origem é fundamentada em um projeto de lei de iniciativa popular, entregue ao Congresso Nacional em 1990, contendo mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores. (MARICATO, 2011, p. 55)

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

Outro ponto sensível sobre a aprovação da legislação criadora do Programa constitui-se da necessidade de apoio dos bancos e do capital imobiliário para que projetos de lei fossem aprovados em uma velocidade incomum: Lei Federal 10.931, de 2004; Lei 11.033, de 2004; Lei 11.196, de 2005, todas regulamentando o crédito imobiliário e a tributação do mercado financeiro. A aprovação dessas legislações permitiu que os investidores tivessem garantida a alienação fiduciária, ou seja, o direito de retomada do imóvel diante do não pagamento. A partir de então, esse processo tornou-se mais ágil e prático.

Por outro lado, os compradores tiveram garantido o patrimônio de afetação, ou seja, os empreendimentos de uma mesma empresa permaneceriam desvinculados entre si. Nesse momento, utilizando-se do FGTS e do SBPE, o crescimento do número de unidades produzidas no Brasil foi consistente e anual. Em relação ao SBPE, o crescimento é vertiginoso: “em 2002 foram financiadas 28.905 unidades em todo o Brasil segundo a Associação Brasileira de Crédito

Imobiliário e Poupança, com o aporte de aproximadamente R\$ 1,77 bilhões”. Já no ano de 2009, o aporte foi de aproximadamente R\$ 33 bilhões destinados ao financiamento de 293.522 unidades¹⁸. (MARICATO, 2011, p. 60)

Constituem características principais do PMCMV: a) direcionamento de suas ações para uma faixa de renda média e média baixa (entre 3 e 10 s.m.); b) utilização de terrenos amplos situados próximos de fontes de transporte; c) aposta-se no simulacro¹⁹ do condomínio-clubes (torres altas ou baixas com infraestrutura e lazer), mesmo nos empreendimentos destinados à faixa subsidiada de 0 a 3 s.m..

Conforme trecho anterior, o PAC1 repassa a maior parte dos recursos referentes à moradia e infraestrutura social para a urbanização de favelas e, dessa forma, termina por dialogar mais com o desenvolvimento urbano do que o pacote habitacional lançado pelo governo federal, o PMCMV, de 2009.

Entretanto, o PMCMV reinicia a política habitacional com o escopo apenas quantitativo, não analisando a condição urbana fundamental, qual seja, a produção habitacional inserida no contexto da cidade. Como ponto positivo, vale destacar a entrega para a construção civil do foco da tarefa de geração de postos de trabalho, resultante de demandas nas bases da cadeia produtiva, ou seja, nas indústrias que fornecem ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia, entre outros. Além disso, apresenta um desdobramento futuro, pois após sua conclusão, há aquecimento do mercado em decorrência das vendas dos eletrodomésticos e mobiliários para as novas moradias.

Ademais, a Lei 11.977/09²⁰ constitui avanços importantes em relação à regularização fundiária e custos cartoriais e, ainda, pela primeira vez oferece subsídios significativos (R\$ 16 bilhões) de forma explícita, direcionados para a classe baixa oriundos do Orçamento Geral da União (OGU).

¹⁸ Se somarmos todos os investimentos, incluindo subsídios do OGU no período de 2003 a 2009, foram investidos em habitação R\$ 68,5 bilhões, destinados à produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de materiais de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional, atingindo mais de 3,6 milhões de famílias. (MARICATO, 2011, p. 60)

¹⁹ Os tamanhos das unidades habitacionais, o sem-número de torres em um espaço reduzido, a alta densidade demográfica produzida, são paradoxalmente contrapostos à espaços destinados ao lazer contendo uma piscina de dimensões irrisórias, uma churrasqueira numa espécie de área gourmet.

²⁰ Lei que dispõe sobre o PMCMV, anteriormente estabelecida como Medida Provisória n. 459, de 2009.

A sustentação da expansão da produção das unidades habitacionais geridas pelo PMCMV teve como fundos principais, até o ano de 2010, os fundos públicos constituídos pelo Orçamento Geral da União - incluindo fundos estaduais e municipais - e os fundos semipúblicos (FGTS) ou privados nacionais (SBPE). Sua reunião e regulação é incontestável consequência de uma política de Estado.

1.3.3 Análise preliminar: atores, arranjos institucionais e primeiros resultados

Déficit democrático

Atualmente existem inúmeros estudos das mais variadas áreas do conhecimento sobre o sucesso ou o insucesso do PMCMV²¹. O escopo do presente subtópico é avaliar, quanto a arranjos institucionais, relações sociais, grupos de disputa, as fragilidades do PMCMV e a relação que porventura possa existir entre o processo de formulação e os resultados obtidos.

Em 2005 foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, juntamente com seu instrumento para atuação: o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Em 2009 foi divulgado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em meados de dezembro, apenas alguns meses após a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. A contradição em termos de sucessão de fatos é nítida: cria-se primeiramente o PMCMV “filho”, e apenas posteriormente, fruto de anos de estudos e pesquisas, o “pai” é divulgado (PlanHab). A ideia é simples: o último deveria conter o primeiro.

Desse descompasso inicial, duas alternativas poderiam desenvolver-se: a primeira consistiria no fato de que ainda que o PMCMV tivesse sido criado anteriormente, este já estaria sintonizado com as principais diretrizes do PlanHab. Em contrapartida, a segunda possibilidade residiria no fato de que ambos foram feitos de forma desarticulada e sem coordenação, o que implicaria em uma defasagem de metas e objetivos. A partir dessas ponderações iniciais, deve-

²¹ GONÇALVES JR, Carlos Alberto *et al* (2014). O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto;
CARVALHO e STEPHAN (2016). Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico;
MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES (2017). “Minha Casa, Minha Vida” em números;
SAPORITO (2015). Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para empreendimentos voltados para famílias classificadas na faixa 1 do programa.

se ressaltar que o PlanHab é um instrumento mais amplo, pensado a longo prazo, que pode ser considerado uma carta de diretrizes para os programas sociais habitacionais no País.

Alguns autores notaram a desarmonia evidente. Nabil Bonduki afirmou que a defasagem entre a criação do Programa e a publicização do PlanHab fez com que o governo “perdesse uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social”. (BONDUKI, 2009, p. 108 *apud* MENEZES, 2014, p. 10)

É nítida a percepção de vários pesquisadores do tema de que o PMCMV foi criado como uma resposta à crise econômica internacional de 2008. Ademais, ao passo que o objetivo inicial do PMCMV, exposto no tópico anterior, pautava-se pela construção de um milhão de unidades habitacionais priorizando a população de baixa renda, o PlanHab consistia num projeto muito mais amplo e estruturado no que se refere à política urbano-habitacional no Brasil, conforme se percebe do texto que o descreve:

(...) O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009. PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO)

Vale ressaltar que a arena política em geral ficou bastante interessada no PMCMV, em decorrência do número de unidades habitacionais financiadas e a sua abrangência. Tanto cidades pequenas como metrópoles, trabalhadores urbanos como rurais, poderiam ser atendidos pelo programa que incluía uma articulação dentro dos níveis federativos, em tese.

Em relação aos atores sociais, o grupo de maior participação no desenho do programa foi o dos empresários da construção civil, em um nítido desequilíbrio com a presença dos movimentos sociais e segmentos populares:

(...) Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O conselho gestor do FNHIS se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de

formulação dessa política. (...) Em vários fóruns e em *sites* na internet, os movimentos sociais participantes desses colegiados demonstraram preocupação com problemas contidos no desenho do programa, declarando que a construção das unidades precisava estar associada à política urbana que garantisse o acesso a serviços públicos, como saúde, educação, transporte, uma vez que eles receavam que fosse repetida a experiência dos conjuntos habitacionais do período do BNH. (LOUREIRO; MACÁRIO E GUERRA, 2013, p. 22)

Para Loureiro, Macário e Guerra (2013, p. 27) do ponto de vista do arranjo institucional da implementação no que se refere ao fator democrático, ou de inclusão de atores e demandas, considera-se que há um déficit na formulação do Programa, uma vez que “se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implantação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais”.

Demandas foram incorporadas à formulação do PMCMV medida em que foram surgindo, tornando esse processo dinâmico. Entretanto, já de início é possível identificar a criação de subprogramas específicos para os movimentos sociais: o PMCMV – Entidades que receberia inicialmente 500 milhões de reais para serem destinados à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas; e o PMCMV PNH – Rural²², que também obteve o mesmo valor para a modalidade de construção de casas para cooperativas rurais e pequenos produtores de agricultura familiar. Destaca-se que os dois subprogramas juntos representaram 1% do total das unidades e recursos do PMCMV. (ROLNIK, 2017a, posição 6964 kindle)

A inclusão de pautas de segmentos populares, técnicos, de estudiosos (urbanistas e arquitetos) foi feita de forma pontual e em casos específicos. Um exemplo de incorporação nesse sentido foi o convite realizado pela então presidente Dilma Rousseff para o arquiteto João Filgueiras Lima. Lima afirmou em um meio de comunicação que as “casas (do PMCPMV) eram horríveis” e logo após foi convidado para atuar no desenvolvimento de projetos alternativos de habitação popular. (LOUREIRO; MACÁRIO E GUERRA, 2013, p. 27)

O PlanHab foi produzido a partir do diálogo com vários setores da sociedade, do conhecimento das demandas das camadas mais populares por meio de debates, seminários,

²² O PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural foi criado pelo Governo Federal no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Lei 11.977/2009 e com a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, seja construindo uma nova casa ou reformando/ampliando/concluindo uma existente.

pautas desenvolvidas por entidades sindicais, oficinas técnicas, etc. Em contrapartida, o PMCMV apresenta um núcleo de coordenação bastante rígido, concentrando as decisões sobre formulação e execução na Casa Civil da Presidência da República, no Ministério da Fazenda e no Ministério das Cidades.

Consta-se, então, que a relação entre a crise de 2008 e o PMCMV aparece por meio da criação de um Programa que surgiu de forma relativamente rápida e sem ter passado pelo aval da sociedade, o que o diferencia consideravelmente do PlanHab, que foi analisado incansavelmente por meio de uma série de diálogos com vários grupos sociais.

A elite empresarial – o setor da construção civil

Possuindo amplo poder de barganha, o setor da construção civil participou de maneira mais direta da formulação e execução do PMCMV. Para Ermínia Maricato (2011, p. 68), o PMCMV inclui, na constituição da sua proposta, as onze maiores empresas de promoção de moradia existentes no Brasil que ignoram em suas operações os avanços conceituais sobre o tema da habitação social, tanto no que se refere à legislação urbanística, quanto ao que se refere aos projetos arquitetônicos. Ressalta que a formulação de critérios para a localização dos novos conjuntos habitacionais populares foi definida por agentes de mercado, que terminam por seguir as lógicas ditadas por este. Como resultados, observa-se a construção de aglomerados edificadas em locais de difícil acesso, desprovidos dos equipamentos necessários à viabilidade urbana tais como escolas, hospitais, entre outros.

É inegável a contribuição do PMCMV para o aquecimento do setor da construção civil. Algumas manchetes de jornais de períodos variados destacaram a grande lucratividade das maiores incorporadoras do País: “MRV tem lucro maior e aguarda Minha Casa, Minha Vida 3” (EXAME, 2015); “MRV: Lucro líquido de R\$ 166 milhões no 2T18, aumento de 17,9% em relação ao 2T17” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2018); “Fora do Minha Casa, Minha Vida, incorporadoras ainda tem dificuldade para lucrar” (MOVING IMÓVEIS, 2018); “Gigantes do mercado imobiliário recorrem ao Minha Casa, Minha Vida” (FOLHA, 2018); “Construtoras do ‘Minha Casa’ tiveram melhor desempenho na recessão” (DCI, 2018).

Nesse sentido, questiona-se a legitimidade e viabilidade do Programa quando empresas, com suas estratégias mercadológicas, possam definir a localização da maior parte do 1 milhão de moradias inicialmente projetadas pelo PMCMV. Não se trata, obviamente, de uma particularidade brasileira, outros países também realizaram políticas habitacionais a partir de diretrizes que atendiam, precipuamente, interesses empresariais. Entretanto, em pelo menos dois casos semelhantes, a política implementada causou transtornos incontornáveis. No México e no Chile essas políticas foram apoiadas por empresários e acadêmicos²³.

Existe também uma vasta produção de inúmeros livros e teses²⁴ que aludem às características como injustiça urbana, segregação territorial, produção da moradia informal, extensão horizontal urbana e insustentabilidade, especulação imobiliária, que é derivativa das características da formação da sociedade brasileira. (MARICATO, 2011, p. 70)

Nesse sentido, propriedade fundiária e imobiliária continuam a fomentar a desigualdade social e urbana. Um dos efeitos do aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem sido o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV. Conforme dados da FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, o preço de lançamento do m² de imóveis de dois quartos subiu 25% no primeiro trimestre de 2010 em comparação com o primeiro trimestre de 2009, em São Paulo. (FIPE, 2019)

Embora o subsídio para a Faixa 1 seja o maior viabilizado, o PMCMV perde aderência ao déficit já no desenho original, pois se trata da Faixa com o maior déficit e a que menos ofereceu moradias, conforme os dados que serão demonstrados na análise empírica mais abaixo²⁵. Em relação às faixas situadas entre 6 e 10 salários mínimos, que correspondem a 2,4% do déficit habitacional, o pacote prevê a construção de 200 mil unidades, ou seja, 25% do total, no ano de 2010²⁶. Observa-se que, como afirmado, já no primeiro lançamento do PMCMV –

²³ Importante demonstrar os prejuízos gerados por um empreendimento mal localizado, uma vez que a extensão das redes e equipamentos urbanos para lugares não urbanizados impõe um alto preço ao conjunto da sociedade, que termina por financiar seus custos. A função social da propriedade urbana relaciona-se diretamente com a função social da cidade, que somente será realizada caso se consiga coibir a especulação imobiliária, a redução das diferenças socioeconômicas intraurbanas, e democratizar, o máximo possível, o planejamento e a gestão urbanos.

²⁴ LARANJEIRAS (2015). Crítica à metodologia dos indicadores para designar a qualidade de vida no espaço urbano; SILVA; ROMERO (2013). Cidades sustentáveis: uma nova condição urbana;

DENALDI (2003). Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses.

²⁵ Capítulo 3 / 3.1

²⁶ ROLNIK (2010). *Minha Casa, Minha Vida: a dificuldade de atender às famílias de menor renda.*

Um milhão de moradias – havia desproporção entre a quantidade de imóveis oferecidos por faixa e as necessidades das classes no Brasil. Em 2010, Raquel Rolnik divulgou suas primeiras impressões sobre o PMCMV no seguinte trecho:

"Reportagem publicada hoje [30/08/2010] pelo jornal O Estado de São Paulo mostra que o grande êxito do programa Minha Casa Minha Vida tem sido na provisão de moradia para as famílias com renda familiar mensal entre 3 e 5 salários mínimos. Para esta faixa, que antes dos subsídios disponibilizados pelo programa estava fora do mercado, já foram contratadas mais de 300 mil unidades, sendo que quase 150 mil já foram entregues. Entretanto, do ponto de vista das necessidades habitacionais do Brasil – ou seja, considerando que mais de 80% do déficit está concentrado em famílias com menos de 3 salários mínimos de renda mensal – não é um programa com este formato que vai oferecer uma resposta a esta demanda." (ROLNIK, 2010)

Os recursos destinados à construção de imóveis para a faixa de renda de 6 a 10 salários mínimos são provenientes do FGTS, cuja remuneração com juros abaixo do mercado é legalmente regulada. Dessa forma, a construção de imóveis para essa faixa de renda está sendo financiada com juros abaixo do mercado e tendo ainda o privilégio no que se refere às condições especiais de registro, seguro, tributação e cobrança de juros. (MARICATO, 2011, p. 73)

Com efeito, essa inicial dificuldade na produção de unidades habitacionais dentro dos limites de renda pré-estabelecidos pelo pacote já alimenta um movimento de empresários e lideranças sociais para o aumento dessas barreiras. Deve-se esclarecer que nem sempre foi assim, antes do PMCMV “a prioridade à baixa renda nos recursos do FGTS foi uma conquista propiciada pela resolução 460 do seu Conselho Curador, aprovada no final de 2004, cuja aplicação se inicia em 2005”. Entretanto, em 2007, ano de maior investimento nas faixas do déficit habitacional, o Conselho Curador do FGTS recua e empresários, centrais sindicais e governos decidem ampliar novamente os recursos destinados à renda média. A consequência clara desse recuo é perceptível quando se confirma a tendência histórica do Estado brasileiro na promoção da concentração de renda. (MARICATO, 2011, p. 74)

Visando estabelecer-se um programa inovador, o PMCMV acabou estruturando-se, com o passar dos anos, conforme a metodologia disforme do extinto BNH, cedendo a demandas de grupos de interesse específicos e afastando-se do pressuposto original do Programa. Mais uma

vez, ainda que tendo o Estado como protagonista na formulação de uma política pública, a elite – agora empresarial – termina por desenhar, articular e executar o maior programa habitacional já implementado no País. Ressalta-se que é óbvia a necessidade de diálogo entre todos os grupos interessados no processo de implementação de um programa social, mas o que se nota, historicamente, é que um grupo termina por impor a pauta de forma mais contundente, provocando uma hipertrofia e desequilíbrio no processo de equalização de atores e pautas.

Dito isso, na terceira parte desse trabalho será exposta uma avaliação do PMCMV feita por meio de uma metodologia específica e as respostas obtidas podem evidenciar um *link* entre os problemas relacionados ao déficit democrático / hipertrofia da elite empresarial personificada pela construção civil e resultados disformes ou desproporcionais atingidos pelo Programa.

1.3.4 A democracia em xeque: 2016

(...) Com efeito, as iniciativas para subverter a democracia costumam ter um verniz de legalidade. Elas são aprovadas pelo parlamento ou julgadas constitucionais por supremas cortes. Muitas vezes são adotadas sob o pretexto de diligenciar a corrupção, “limpar” as eleições, aperfeiçoar a qualidade da democracia ou aumentar a segurança nacional. (...) Para consolidar o poder, autoritários potenciais tem de capturar o árbitro, tirar da partida pelo menos algumas das estrelas do time adversário e reescrever as regras do jogo em seu benefício, invertendo o mando de campo e virando a situação de jogo contra seus oponentes. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 81)

Imprescindível para a discussão das políticas públicas – e mais especificamente do PMCMV – é o debate sobre os possíveis efeitos que alterações institucionais podem causar na execução de programas sociais. Descrito como processo de *Impeachment*, o ano de 2016 protagonizou um golpe parlamentar sofrido pela então presidente Dilma Rousseff, sucessora de Lula e também eleita pela sigla do Partido dos Trabalhadores.

Como apontado anteriormente, esse texto possui uma avaliação empírica em tópico posterior. Na verdade, duas. A primeira constitui-se de uma avaliação empírica exclusiva sobre a dinâmica de execução do Programa e seus resultados objetivos, e a segunda trata da influência do contexto macroeconômico no êxito ou no fracasso da política pública. As duas estratégias de avaliação foram propostas por Castro (2018) e serão oportunamente debatidas. Entretanto, cabe aqui uma breve incursão acerca da formação de “pactos sociais” a que alude o autor Castro

(2018a, p. 124-216), estes analisados sob a perspectiva de contratos realizados entre os particulares e o Estado. Isto porque os pactos sociais, na acepção da AJPE, constituem referências importantes de ideias para reformas de políticas públicas no contexto de democracias (CASTRO e LIMA, 2018, p. 176 e 177)

Em outras palavras, os pactos sociais tornam-se referências para a formulação de conteúdos contratuais de interesse público. A quebra da dinâmica da democracia, nesse sentido, pode afetar a formação de tais conteúdos, erodindo a efetividade dos direitos fundamentais e humanos.

Com efeito, Castro (2018a, p. 124-126) afirma a existência de dois tipos de contratos estabelecidos entre o Estado e os particulares: a primeira espécie é constituída pelos contratos de caráter formal, os “contratos administrativos”. A segunda espécie é representada pelos “pactos sociais”, os quais devem ser considerados, nas palavras do autor, como “constitutivos de expectativas relevantes para a formação do que os membros da sociedade livremente valorizam como “bem”, “justiça”, “direito””.

Dessa forma, os pactos sociais constituem uma verdadeira consequência do “jogo democrático”, representando relações estabelecidas entre os cidadãos e os governos, e estruturantes das “expectativas referentes à entrega de prestações constitutivas de políticas públicas, frequentemente sob a forma da regulação dos contratos”. Castro ainda afirma que

(...) Assim, um governo que se eleja com base em uma promessa de manter baixos os impostos, passa a participar de um “pacto social” abrangente desse conteúdo. Manter baixa a carga tributária obviamente não constitui, nesse caso, uma obrigação jurídica, mas integra as expectativas de eleitores e compõe um incentivo à cooperação consentida com relação à ordem social corrente. (...) A percepção a respeito dos pactos sociais é importante para fins de análise jurídica da política econômica, pois a consideração deles permite vislumbrar que a fruição de direitos privados inclui o recebimento de prestações estatais por parte do titular. (CASTRO, 2018a, p. 125)

Portanto, conforme ainda ressaltam Castro e Lima (2018, p. 176) nas democracias, formam-se “expectativa (s) de que políticas públicas pós-eleitorais incorporem, em alguma medida, ideias prescritivas e vocabulários oriundos de pactos sociais”. Elementos dos pactos sociais, explicam os autores, frequentemente se traduzem em leis, decretos, atos normativos de

agências reguladoras, resoluções, decisões judiciais, tratados internacionais, declarações etc., nutrindo a expectativa dos cidadãos acerca da efetividade do que consideram ser seus direitos.

O verniz de legalidade que escoltou o golpe parlamentar em 2016 (SANTOS, 2017) serviu como escudo protetor contra quaisquer indagações e/ou questionamentos realizados pelos setores da sociedade que reconheciam a ausência de isenção política nos autores da ação que deu origem ao referido processo. A ação elaborada pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal requereu o afastamento da presidente Dilma Rousseff sob os argumentos de que fora constatada a prática de “pedaladas fiscais” e edição irregular de decretos de suplementação orçamentária.

A tramitação da ação deu-se à sombra da narrativa de que havendo o cumprimento das formalidades definidas pela lei, respeito aos prazos legais, ampla defesa e contraditório garantidos, não caberiam questionamentos em relação ao processo, quiçá sobre suas bases materiais. Nesse sentido, a Câmara e, posteriormente, o Senado votaram, respectivamente, pelo afastamento e perda do mandato da presidente em 31 de agosto de 2016.

É relevante mencionar que o ano de 2015, no qual fora iniciado o processo de *impeachment*, pode ser considerado o prenúncio de uma crise político-econômica. O PIB, por exemplo, apresentou redução de 3,8%, atingindo o pior resultado para o índice em 25 anos. Na sequência, a inflação chegou a 10,67% – a maior taxa desde o ano de 2002. Obviamente que esses indicadores econômicos contribuíram para o aprofundamento da crise política. Especificamente quanto ao PMCMV, em tópico anterior já houve exposição quanto aos principais efeitos sofridos, como congelamento de obras, contingenciamento de novos contratos, entre outros. Ademais, no capítulo IV tratar-se-á da aplicação de metodologia adequada para análise dos efeitos da crise econômica sobre as políticas públicas.

Giorgio Agamben (2004, posição kindle 1143), em sua clássica obra *Estado de exceção*, afirma que “o estado de exceção não é uma ditadura, mas um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as determinações jurídicas – e, antes de tudo, a própria distinção entre público e privado – estão desativadas”. Esse ponto de penumbra, propositadamente estabelecido, garante a margem necessária para a precisa manipulação jurídica. Esta possui duas funções a serem exercidas concomitantemente: a primeira estabelece o verniz de incontestabilidade e observância e cumprimento do rito formal; e a segunda ajusta a base material das normas às demandas dos grupos que, dos bastidores, dirigem o processo.

Durante nove meses o Congresso Nacional esteve paralisado. Importantes projetos de lei não foram votados, o País viu-se imergir em uma letargia política desestimuladora. Inevitavelmente, as políticas públicas, os programas sociais foram afetados diretamente até que se definisse um horizonte para o governo brasileiro. É nesse cenário de instabilidade política e econômica que as pautas sociais foram asfixiadas. Mas, infelizmente, esse é apenas o primeiro ato da trágica ópera que, durante a redação dessa tese, ainda não se encerrou.

1.3.5 “As instituições estão funcionando regularmente”: O governo Temer e o PMCMV

O Vice-Presidente Temer assumiu a Presidência da República adotando um alinhamento de ordem conservadora que incluía a adoção de medidas impopulares e a aprovação de pautas críticas, como a reforma trabalhista e a tentativa de aprovação da reforma previdenciária que, até o final do mandato, não obteve êxito.

Nas palavras de Laura Carvalho (2018, p. 114) “Michel Temer assume o governo com a condição de manter o bloco coeso, comprometendo-se tanto com reformas estruturais e a não elevação de impostos, quanto com o estancamento da sangria causados pelas investigações”. De todo modo, os quase dois anos e meio do governo Temer foram suficientes para demonstrar a mudança na direção das políticas econômicas e sociais.

É possível discutir algumas informações importantes sobre o Programa durante o governo Temer. Destaca-se que o PMCMV passou a sofrer contingenciamento em novos contratos desde o ano de 2015, ainda no governo Dilma Rousseff, quando a presidência assumiu uma meta de estabilização fiscal. Entretanto, essa redução nos financiamentos ampliou-se vertiginosamente nos últimos anos²⁷. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2015)

O cenário apresenta uma forte queda de novas contratações, principalmente para a Faixa 1, a partir de 2016, que se intensificou em 2017 e manteve-se nesse patamar em 2018. De acordo com as informações do final de 2017, o Programa possuía naquele momento mais de 40 mil imóveis com obras paradas pelo país. (UOL, 2018)

²⁷ O capítulo 4 tratará desse aspecto com dados específicos.

Os principais motivos para a suspensão das atividades do Programa estão relacionados à falta de recursos, problemas com as construtoras, ausência de obras complementares ou até mesmo, a invasão dos imóveis. Ao todo, em 2018, foram 279 empreendimentos paralisados para a Faixa 1, o que representa um total de 40.990 unidades habitacionais em todo o país que ainda não foram entregues. O cenário geral infere um genuíno abandono do Programa, principalmente para a Faixa mais necessitada de investimentos habitacionais. (UOL, 2018)

Os movimentos sociais, em especial, o Movimento dos Trabalhadores Sem-teto, tem se manifestado pela retomada de novos contratos e finalização das obras paradas, mas as lideranças reconhecem que as expectativas são pessimistas. Esses atores vislumbravam um contingenciamento ainda maior nesse ano de 2019, em decorrência da execução do novo regime fiscal – Emenda do teto dos gastos. (GGN, 2018)

O congelamento de novos contratos para a Faixa 1 resultou em uma considerável debandada das construtoras dessa Faixa para as demais. Anteriormente, as empresas até preferiam operar na Faixa 1, em decorrência de menor burocracia nas contratações, mas o cenário inverteu-se após 2015. Nesse sentido, é nítida a vulnerabilidade do Programa em relação ao ciclo econômico que teve início em 2014. Na terceira parte dessa tese, serão analisados os efeitos diretos dos indicadores econômicos e das políticas macroeconômicas utilizadas nesse período, com o objetivo de pôr termo à recessão econômica.

Sob o critério político, importante ressaltar que a forma com a qual o atual governo passou a manejar o orçamento público – especialmente após aprovação da Emenda 95/2016 – sinaliza uma menor preocupação com a manutenção e a teleologia original do Programa. No orçamento de 2018, o corte sofrido pelo PMCMV foi de R\$ 1,2 bilhão e, sob a incidência da Emenda, para que os recursos destinados ao Programa aumentem nos anos seguintes, seria necessário reduzir os gastos em outra área.

O PMCMV apresentou um resultado de estabilização do déficit habitacional no país, mas não o reduziu, tal qual era seu objetivo. Os motivos da deficiência da política pública serão evidenciados na parte III dessa tese, que também contará com a AJPE como metodologia, especialmente na análise posicional. De todo modo, para operar-se a correção nas distorções do Programa, um dos principais requisitos, uma maior disponibilidade orçamentária, já está inviabilizada por meio da Emenda 95. Nesse sentido, as perspectivas de eficiência aliada à promoção de justiça social não são vislumbradas para o Programa no atual cenário.

Merece destaque o fato de que o atual governo não divulgou informações sobre o congelamento nos gastos do Programa ou até mesmo a sua extinção. Muito pelo contrário, as notas públicas emitidas reforçam a retomada e ampliação do Programa ano após ano, isto é, em 2016, 2017 e 2018. Infelizmente, os dados obtidos não consolidam a efetividade dessas promessas.

Em 2016, o presidente Temer pediu o cancelamento da tramitação do Projeto de Lei 4960/16 que estava em avaliação no Congresso. O projeto trata sobre a criação de unidades mistas, de caráter habitacional e comercial, visando incentivar o aquecimento econômico em condomínios do PMCMV. Para tanto, o projeto previa também uma nova forma de tributação em relação à receita da construção mista, que implicaria em “renúncia de tributos federais, já estimada pela União na ordem de R\$ 426,20 milhões de reais para o ano de 2017 e R\$ 439,25 milhões de reais para o ano de 2018, a ser compensada por meio do incremento da arrecadação de outros tributos federais (...)”. (PL 4960/2016)

Outro ponto de importante inflexão na execução do PMCMV, durante o governo Temer, refere-se à alteração implementada em 2017 que ampliou o teto do limite de renda máxima para a Faixa 3 do Programa, de R\$ 6,5 mil para até R\$ 9 mil. Ao tomar ciência dessa atualização, a ex-presidente Dilma Rousseff comentou de forma crítica que se tratava de um novo programa o “Minha Casa, Minha Mansão”. (CASA CIVIL, 2017)

Constituindo uma coalizão relativamente consolidada, a possibilidade de alteração orçamentária que permitisse a manutenção do Programa ou mesmo a sua progressão em termos de resultados e cobertura, dependeria dos interesses múltiplos dos atores políticos envolvidos na nova composição *pós-golpe parlamentar*.

Merece destaque a importância que o Ministério das Cidades tem no campo político. Ainda que congelado, o PMCMV tem grande visibilidade, tendo entregue desde 2009 mais de 3,5 milhões de moradias, beneficiando aproximadamente 6 milhões de pessoas. É um relevante capital político, principalmente, em anos eleitorais. (SENADO, 2017)

Por outro lado, justamente em decorrência do déficit existente no FGTS, em novembro de 2018 a Caixa interrompeu contratações para a nova Faixa 1,5, voltada para beneficiários com renda entre R\$ 1200,00 e R\$ 2600,00. Até o momento de redação dessa tese, não há perspectiva de retorno das contratações, embora pronunciamentos em contrário tenham sido realizados constantemente por ministros vinculados ao novo governo.

Ademais, apesar de apresentar características de Política de Governo como a facilidade de alterações legislativas, a vulnerabilidade nos momentos de crise econômica, a vulnerabilidade política dependente dos interesses dos grupos de poder, o Programa assumiu uma dimensão inquestionável, que o aproximou de outros grandes programas sociais, como o Bolsa Família e o Prouni, por exemplo. Esse fato, por si só, reduz as possibilidades de uma extinção direta, objetiva do Programa, mas não impede seu desmantelamento.

2 UMA NOVA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A Análise Jurídica da Política Econômica

2.1 Novas perspectivas acerca do conceito de propriedade privada

A perspectiva da AJPE, adotada no presente trabalho, abrange uma visão da evolução sobre o direito de propriedade na sociedade de mercado²⁸, que vale a pena ser lembrada ao menos em alguns aspectos. Nessa visão, o moderno direito de propriedade abrigava uma tensão interna entre materialidade e ideais morais relacionados à liberdade do indivíduo. Conforme lembrou Castro (2018c, p. 85-86), Carl Schmitt foi um autor que viu claramente essa dualidade (opondo ética e economia) inscrita na propriedade liberal. Essa articulação permitia justificar (mesmo que escamoteando relações opressivas) a compatibilidade entre o direito individual e os demais grupos sociais.

Aproximadamente coincidindo com a expansão do sufrágio, na medida em que a noção de propriedade se torna mais abstrata e referida menos a coisas concretas do que a relações abstratas entre pessoas, a dimensão dos ideais morais declina e tende a ocorrer um processo de aumento, mas também acentuada concentração, da riqueza. Tal processo de concentração da riqueza, por sua vez, é por um tempo arrostado pela ascensão de ideias relacionadas à noção de direitos sociais e ao início do chamado direito antitruste nos Estados Unidos. Não obstante isso, a evolução das ideias e das instituições, incluindo o aparecimento da política macroeconômica, conduziu a que os juristas acabassem perdendo de vista os meios que conduzem à maior ou menor efetividade dos direitos (CASTRO, 2018c, p. 87-94)

Abaixo estão indicados alguns aspectos dessa evolução, que se refletiram em algumas doutrinas jurídicas. Subsequentemente, a análise do PMCMV, enquanto repositório de critérios técnicos de uma política pública que interfere na fruição do direito à moradia (um tipo de propriedade) de importantes parcelas da população, oferece um exemplo de como, nas condições institucionais contemporâneas, um papel relevante pode ser vislumbrado para os

²⁸ CASTRO (2018b e 2018c).

juristas nos seus esforços de assegurar a efetividade dos direitos humanos e fundamentais, entre os quais se inscreve o direito à moradia.

A função social da propriedade privada, direitos sociais e direito à moradia

As constituições modernas consagraram inicialmente apenas os direitos individuais. Na virada para o século XX, surgiram constituições que abrigaram as novas tendências relativas a direitos sociais em comunhão com o direito de propriedade individual. Frequentemente a constituição mexicana de 1917 e a da Alemanha de 1919 são citadas como exemplos. Antes disso, contudo, a Constituição francesa de 1848 já havia previsto (Preâmbulo, VIII) que “a República” deveria “assegurar a existência dos cidadãos necessitados” e (art. 13) que “a sociedade” deveria fornecer “assistência às crianças abandonadas, aos enfermos, aos idosos sem recursos”²⁹. Atualmente, várias constituições consagram amplamente o bem-estar social e prescrevem especificamente o dever de cumprimento da função social da propriedade.³⁰

No Brasil, apenas após a década de 1930, a “função social” foi reconhecida como atributo correlacionado ao direito de propriedade. Vargas utilizou o conceito em várias oportunidades para a edição de normas que buscavam regulamentar o mercado imobiliário. A Carta de 1934 assegurava em seu art. 113 que “...é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na forma que a lei determinar”.

Na Constituição de 1946, em seu art. 147 constava que “...o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Na Constituição Cidadã de 1988, a função social da propriedade ocupou espaço dentre os direitos fundamentais, nos princípios que regem a atividade econômica e financeira (art. 170, III), também prevista nos Artigos 182 a 186 no que

²⁹ Constitution de 1848, IIe République. (1848).

³⁰ Constituição Espanhola (1978). Art. 33 “1. Reconhece-se o direito à propriedade privada e à herança; 2. A função social destes direitos limitará o seu conteúdo, de acordo com as leis” (tradução própria); Constituição Boliviana (2009). Art. 56, I “Toda pessoa tem direito à propriedade privada individual ou coletiva, sempre que esta cumprir uma função social”; II “Se assegurará a propriedade privada sempre que o uso que dela se faça não seja prejudicial ao interesse coletivo” (tradução própria); Constituição Colombiana (1991). Art. 58 “A propriedade é uma função social que implica obrigações. Como tal, é inerente uma função ecológica”. Constituição Equatoriana (2008). Art. 66 “Se reconhece e será garantido as pessoas: 26. O direito à propriedade em todas as suas formas, com função e responsabilidade social e ambiental. O direito ao acesso à propriedade se fará efetivo com a adoção de políticas públicas, entre outras medidas” (tradução própria); Constituição Alemã (1919). Art. 14 (2) “A propriedade obriga. Seu uso deve servir, ao mesmo tempo, ao bem comum”. Tradutor: Assis Mendonça, Aachen.

diz respeito à forma de identificação da função social da propriedade urbana e rural. Porém a propriedade urbana ficou carente de regulamentação, cabendo ao Estatuto da Cidade que, por sua vez, remeteu ao Plano Diretor Urbano a incumbência de determinar a real função social da propriedade urbana.

A função social da propriedade urbana, especificamente, tem seu conceito bastante indeterminado e abstrato, abrindo diversas possibilidades ao julgador, para que ele preencha a lacuna existente de acordo com as necessidades de cada cidade. Na Constituição Federal em seu artigo 182, no parágrafo 2º, encontra-se a seguinte disposição: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Na atual codificação civil também é possível observar em diversos artigos o interesse do legislador em reforçar o dever de cumprimento da função social da propriedade, merecendo destaque os seguintes: 1. A proibição da prática de atos que não trazem ao proprietário qualquer vantagem e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem (parágrafo 2º, do artigo 1.228). 2. Diminuição do prazo de usucapião (parágrafo único do artigo 1.238). 3. Não proteção da propriedade do solo em se tratando de atividades realizadas por terceiros a uma altura ou profundidade, que o proprietário não tenha interesse legítimo em impedi-las (artigo 1.229). 4. Desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social; requisição em caso de perigo iminente (parágrafo 3º, artigo 1.228). 5. Expropriação em favor de considerável número de pessoas que, ocupando o imóvel por mais de cinco anos, realizaram obras consideradas pela Justiça de interesse social e econômico relevante (parágrafo 4º, artigo 1.228). 6. Aquisição da propriedade por meio de construção invasora desde que o construtor esteja de boa-fé e a invasão exceda a vigésima parte do terreno (artigo 1.258/1.259). 7. Autorização para o uso anormal da propriedade quando justificado por interesse público (artigo 1.278). 8. Obrigação de tolerar a passagem de cabos, tubulações e outros condutos subterrâneos de serviços de utilidade pública, em proveito de proprietários vizinhos (artigo 1.291). 9. Proibição de poluir as águas indispensáveis às primeiras necessidades dos possuidores dos imóveis inferiores (artigo 1.291). 10. Proibição de construções que venham a poluir, ou inutilizar, para uso ordinário, a água do poço, ou nascente alheia, a elas preexistentes (artigo 1.310).

Se a utilização da propriedade ofende o que é público, caberá ao Estado examinar seu uso e domínio, pois a prevalência da função social é uma obrigação e não uma faculdade do

proprietário³¹. A edificação compulsória e o parcelamento do solo, o imposto predial progressivo e desapropriação urbana com pagamento por meio de títulos da dívida pública com prazo de resgate de até vinte anos compõem gradativamente as penas direcionadas aos que aproveitam de forma inadequada a propriedade.

Nas palavras de Gilberto Bercovici, o bem-estar social coletivo deixa de ser responsabilidade única do Estado e da sociedade como um todo para se tornar também responsabilidade do indivíduo. Especificamente sobre a propriedade privada, o autor afirma que:

Na questão da propriedade privada, a função social é mais do que uma mera limitação. Trata-se de uma concepção que consubstancia-se no fundamento, razão e justificação da propriedade. A função social da propriedade não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, dentro de certos parâmetros constitucionais, como exercida dentro do interesse geral. (...) A propriedade dotada de função social legitima-se pela sua função. (BERCOVICI, 1999, p. 43)

É importante destacar que a concepção inicial sobre os direitos relativos à propriedade incluía a sedimentada noção de que a propriedade produtiva deveria ser considerada intocável pelo poder público. Embora a moderna noção da função social da propriedade privada inclua outros atributos, como a preservação do meio ambiente coletivo, a não utilização de mão de obra escrava, a desapropriação prevista em lei para fins de reforma agrária não pode recair sobre propriedade que seja considerada produtiva.

Nesse sentido, a inserção do conteúdo referente à função social da propriedade privada nos diplomas jurídicos denota uma perspectiva, bastante em muitos aspectos, mas que almeja fundamentar uma dimensão promotora de justiça social. Para além disso, a efetivação dessa justiça social só é possível via atendimento dos direitos sociais, expressão direta dos direitos fundamentais do homem.

³¹ Ver, por exemplo: Tartuce, Flávio Direito civil, v. 4 : Direito das Coisas / Flávio Tartuce. – 9. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 79.

Função social da posse

Moderno instrumento do direito brasileiro, a função social da posse apresenta uma nova dimensão de utilização da propriedade extrapolando a relação entre proprietário e imóvel. A função social da posse apresenta-se de forma mais nítida e efetiva sobre a propriedade, pois revela a intenção real do possuidor para com o imóvel, na contramão da função social da propriedade, que padece, em muitos casos, de uma conceituação mais afinada com as múltiplas possibilidades de destinação para o bem. Nas palavras de Peglow Rosa (2006, p. 5) “a função social da posse está em um plano distinto, pois a função social é mais evidente na posse e muito menos na propriedade, que mesmo sem o uso pode se manter como tal”.

Destaca-se que, embora não exista positivação da função social da posse nos diplomas (CF e Código Civil), é possível extrair a terminologia a partir dos artigos referentes à usucapião na codificação civil: Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade; e Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Dessa forma, a codificação supra condicionou a possibilidade de usucapião, nas situações específicas, à posse que seja efetivada para fins de trabalho e/ou moradia. Nesse sentido é possível notar um descolamento entre os interesses do proprietário e os interesses do possuidor que refletirá diretamente no direito subjetivo à titularidade do imóvel. Essa interpretação foi consolidada em 2011, na V Jornada de Direito Civil, por meio do Enunciado n. 492, com a seguinte redação: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais mercedores de tutela”.

Ademais, as ferramentas jurídicas disponíveis que objetivam garantir a proteção da posse que cumpre uma função social, representam um importante passo para a promoção do

acesso à propriedade e da justiça social, embora efeitos práticos mais efetivos possam ser alcançados através da atuação mais direta do Estado por meio das políticas públicas disponíveis.

A moradia, direito social previsto no artigo 6º. da Constituição Federal representa, em ampla análise, a proteção jurídica existente aos despossuídos. Os direitos sociais são consagrados como fundamentos do Estado democrático, e caracterizam-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória e indispensável em um Estado Social de Direito, que objetiva melhorar a condição de vida dos hipossuficientes, buscando a concretização da igualdade social.

Trata-se de um aprimoramento da concepção contemporânea de direitos humanos, determinada pela Declaração de Direitos e reafirmada pela Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, acolhendo ainda, o princípio da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos, pelo qual “o valor da liberdade se conjuga ao valor da igualdade, não havendo como divorciar os direitos de liberdade dos direitos de igualdade”. (BONTEMPO, 2009, p. 64)

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

De acordo com Luís Roberto Barroso (2009, p 101), a intervenção estatal na execução dos direitos sociais objetiva “neutralizar as distorções econômicas geradas na sociedade, assegurando direitos afetos à segurança social, ao trabalho, ao salário digno, à liberdade sindical, a participação no lucro das empresas, à educação, ao acesso à cultura, à saúde, ao lazer, dentre outros”.

Nesse sentido, as previsões normativas seriam mais bem usufruídas pelos seus beneficiários quando harmonizadas às políticas públicas necessárias. Dessa forma, torna-se possível que o ordenamento jurídico funcione em sintonia com a atuação estatal e não resguarde proteções meramente normativas e formalistas.

Assim sendo, deve-se ter em mente que as doutrinas defensoras da função social da propriedade constituem um rol teórico muito frágil em decorrência da superficialidade,

imprecisão e vagueza com que trata o tema. Portanto, tornam-se instrumentos incapazes de proporcionar uma efetiva crítica às políticas públicas de acesso à propriedade e/ou ao direito à moradia.

Transformações no direito de propriedade

O direito de propriedade tem sofrido, como não poderia ser diferente, alterações em sua configuração desde as suas concepções mais antigas, que remontam ao direito romano e, em seguida, ao direito medieval europeu. O tratamento jurídico tem tentado acompanhar as diferentes óticas sob as quais o direito de propriedade deve ser configurado. O que tem sido analisado como a vanguarda do direito privado no que concerne a propriedade como, por exemplo, a função social da propriedade privada, já adquire outras roupagens e interpretações mais atualizadas a respeito da temática.

O embaraço no qual está submerso o formalismo jurídico, resistente na apreciação de novas perspectivas traduzidas por novas constituições sociais, novas percepções antropológicas, econômicas, políticas, é inegável. O direito formalista³², tem uma manifesta dificuldade na incorporação de inovações originadas em outras áreas do conhecimento, ainda que esse acolhimento seja necessário para o seu próprio progresso. Isso faz-se notar diante do viés marcadamente formalista e de tendência dogmática dos operadores do direito (magistrados, advogados, ministros etc.) e mesmo no ambiente acadêmico, onde se deveria esperar o aprofundamento de discussões críticas mais abertas.

O apego insistente a referenciais jurídicos formais e abstratos (conceitos formais, princípios abstratos e principiologias formais) ao afastar a análise em relação à realidade social na qual os titulares de direito estão inseridos, frequentemente impede a adequação e atualização jurídica, mas ainda é visto como dotada do simbolismo cultural a que se refere: saber o direito consiste enquanto construto formal³³.

³² Especialmente as doutrinas de inspiração conceitualista, tal como em John Austin ou na perspectiva dos chamados pandectistas. Ver Castro (2012, pp. 145-156, 217-219).

³³ Oliveira, Luciano (2004) “Não Fale Do Código de Hamurábi! A Pesquisa Sócio-Jurídica Na Pós-Graduação Em Direito,” *Sua Excelência o Comissário e Outros Ensaios de Sociologia Jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal Editora

A inclusão da “função social” da propriedade privada no diploma maior bem como nas legislações infraconstitucionais³⁴ representou, formalmente, um grande passo na seara jurídica. A despeito do esvaziamento sofrido pelo conceito, ele ocupa longas páginas nas doutrinas civilistas³⁵, muitas digressões que, na prática, representam pouco ou quase nada do que tem sido produzido pelas áreas correlatas do conhecimento.

A simplória enumeração das possibilidades de restrição do direito de propriedade privada tem sido interpretada pela doutrina majoritária supra indicada³⁶, quase que automaticamente, como a representação mais fidedigna do que significa, de fato, a função social da propriedade privada. Não se pode negar que essa é uma boa alternativa para consolidar todo o espectro de discussões possíveis que permeiam a temática dentro do próprio feudo jurídico.

Posto isso, a incapacidade de reconhecimento e respeito por grupos e movimentos sociais históricos, na seara jurídica, tem sua parcela de justificativa. Os movimentos pela terra e pela moradia não são analisados dentro da noção jurídica *strictu senso*³⁷, alienígenas, objetos de estudo exclusivos das ciências sociais, grande área na qual o direito, obviamente, não está incluso.

Uma visão mais aberta sobre a propriedade e sobre o direito de propriedade tem sido manifestada por alguns autores progressistas. Em outra obra também recente, “Propriedades em Transformação”, outros autores reuniram-se para lançar uma perspectiva moderna dentro dessa percepção. Coutinho *et al* (2018, p. 12) também demonstra preocupação com a letargia jurídica sobre essa temática. Os autores afirmam que “Ao longo da história, entretanto, o conteúdo jurídico e as implicações práticas atribuídos à noção de propriedade, assim como as funções a ela destinadas na conformação da economia, tenderam sobretudo à reprodução do *status quo*”.

³⁴ Constituição Federal: art. 5º, XXIII; art. 170, III; art. 182, parágrafo 2º; art. 184 e 186. / Código Civil: art. 1228, parágrafo 1º e 3º; art. 2035, parágrafo único.

³⁵ Ver, por exemplo: Tartuce, Flávio Direito civil, v. 4 : Direito das Coisas / Flávio Tartuce. – 9. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 25; Gonçalves, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas 7 ed São Paulo: Saraiva, 2012, 172; Venosa, Sílvio de Salvo. Direito civil: direitos reais 13 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 173.

³⁶ Nota 34.

³⁷ A exceção é representada pelos grupos que estão especialmente ligados ao ideário que ficou conhecido como o “direito achado na rua”. Entretanto, essa literatura também é criticada por sua tendência à idealização dos movimentos sociais. Ver Castro, Marcus Faro de (2013a). ‘Pluralismo jurídico: Principais ideias e desafios’. In Manual de sociologia jurídica Felipe Gonçalves Silva and José Rodrigo Rodriguez (orgs.), pp. 157–77. São Paulo: Saraiva, 2013.

Nesse sentido, uma percepção mais abrangente da propriedade como inserida num contexto social amplo traduz uma visão capaz de contemplar a noção de que os problemas jurídicos podem estar relacionados a diversas condições ignoradas até então. Essa análise inclui os processos formais e informais de aquisição de propriedade, manutenção de propriedade e perda de propriedade.

A contextualização política tem, para essa finalidade, um valor de averiguação muito relevante. É cediço que as noções da propriedade privada e o fortalecimento da noção de que esse direito deva ser garantido de forma quase que absoluta, têm raízes no liberalismo clássico político e econômico; conjuga-se formalmente dentro da esfera civil, na dimensão de direitos individuais. Por outro lado, a função social da propriedade surge, então, como uma resposta de segunda dimensão, fortalecida pela consolidação dos chamados direitos sociais. Essa dupla dimensão do direito da propriedade poderia sinalizar uma direção (mesmo que jurídica, mesmo que formal) no sentido da compreensão múltipla, pelo menos tentativa, do direito de propriedade.

Poderiam então os juristas trabalhar com uma noção da propriedade privada como inserida em um meio social, cidade ou campo nos quais a miríade de adversidades, problemas rurais e urbanos, questões sociais, impasses relacionados à ausência de planejamento, entre vários outros, tornam difícil a constituição de um direito individual absoluto, desconectado de sua ampla e multifacetada realidade contextual.

Pardue e Oliveira (2018, p. 4) convergem nesse entendimento afirmando que “Se tomarmos tal abordagem como fundamento analítico, temos que o “direito à cidade” deveria contemplar uma ampla gama de prerrogativas, como o direito à educação, à moradia, à saúde, à arte, à permanência territorial, ao fluxo e a outras dimensões cotidianas”. Nesse sentido, o presente trabalho ao desenvolver um argumento analítico jurídico, em novas bases, distintas do formalismo jurídico estéril, pode ajudar a construir conteúdos concretos para o “direito à cidade”, vislumbrado pelos autores citados.

A própria moradia tem se desdobrado em um conceito múltiplo³⁸, no qual vários elementos contribuem para sua efetivação e não apenas as paredes e o teto do imóvel. Tudo o

³⁸ Exemplos podem ser acessados em: SANTOS; MEDEIROS E LUFT (2016). *Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil*; e LOPES (2014). *A construção do Direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*.

que envolve e garante a utilização exitosa da habitação certamente deve ser incluído como parte inerente do morar, do direito à moradia. Nem sentido, em caso relevante, conforme lembrado por Castro (2014, p. 58, n. 44), a Corte Constitucional da África do Sul, julgou em 2001 (no famoso caso conhecido pelo nome da respectiva autora, *Grootbom*) que “a moradia compreende mais do que tijolos e cimento”. O tribunal acrescentou que o ato de morar “requer terra disponível, serviços adequados como o fornecimento de água e saneamento e o financiamento de todos estes, inclusive da construção da própria moradia”.

2.2 Breve histórico das relações entre direito e economia

Como exposto anteriormente, um campo controverso no direito situa-se na promoção de estudos interdisciplinares, os quais foram praticamente inexistentes durante um longo período de domínio do positivismo na cultura jurídica brasileira. Se por um lado Kelsen (1991, p. 370) admite a influência que as demais ciências sociais poderiam provocar no direito, por outro, entende não ser objeto de estudo do jurista tais influências. A referida preocupação em se fixar um campo delimitado de investigação para cada área visando garantir a sua autonomia e independência, demonstra-se ineficaz diante das demandas da sociedade em diversos níveis.

Se, na Ciência Econômica, o movimento positivista pode ser observado principalmente no sentido de dar ênfase à criação de modelos matemáticos (CASTRO, 2019, pp. 104-106) em detrimento da interpretação interdisciplinar que pode até valorizar a retórica e outras considerações oriundas de outras disciplinas, esse mesmo movimento foi responsável por tornar o Direito uma ciência carregada de seus próprios formalismos, afastados das experiências da vida concreta e condensados em proposições lógicas adotadas como fundamento de validade das normas jurídicas.

O trabalho de reaproximação do Direito com os fatos mediante a ajuda de outras áreas disciplinares apresenta desafios, posto que o apego ao formalismo conceitualista é bastante perceptível entre juristas brasileiros, conforme já destacado. As avaliações com base em aportes interdisciplinares são no mais das vezes ignoradas e abandonadas, não sendo incomuns deliberações criticáveis do ponto de vista prático e até especificamente econômico.

2.2.1 A análise econômica do direito³⁹

A Análise Econômica do Direito (AED), também conhecida como fruto do movimento “Direito e Economia” (uma tradução de *Law and Economics*), configura uma corrente teórica bastante conhecida principalmente por meio das ideias difundidas por autores como Richard Posner, a partir de ideias de Ronald Coase. As ideias de Coase exerceram e ainda exercem influência em vários teóricos da área e operadores jurídicos no desempenho de suas funções. O artigo “The problem of social cost”, publicado em 1960, tornou-se um clássico e traduziu de forma muito precisa a noção das “externalidades” que, mesmo trazendo prejuízos coletivos, deveriam ser analisadas sob o ponto de vista da maximização do valor da produção da economia como um todo. O cerne das ideias desse autor ficou mais tarde conhecido como o “teorema de Coase” – tornando-se rapidamente um marco na literatura jurídica e econômica. Coase, ele mesmo, nunca chegou a formular o referido teorema, embora vários seguidores seus o tenham indicado como uma tradução do pensamento desse autor⁴⁰.

Na abordagem da AED, os valores e conceitos possuem fonte única na qual a eficiência econômica constitui o critério essencial de racionalidade, inclusive no âmbito de questões jurídicas. Conseqüentemente, para os adeptos da AED, tudo o que pode ser expresso de forma monetária tem preponderância sobre outros aspectos de uma dada situação social. Coase menciona também em seu texto (1960, p. 10) a existência de custos de transação para a realização de determinadas atividades que impactam a vida de outras pessoas. Um exemplo clássico que traduz essa noção trata do envenenamento dos peixes e poluição da água por dejetos liberados por uma empresa. O autor afirma, ainda que “sem custos de transação no mercado, as decisões dos tribunais a respeito da responsabilidade por dano não teriam efeito na alocação de recursos”. (COASE, 1960, p. 10)

A ideia fundamental reside no aproveitamento máximo das oportunidades de produção. Assim, algumas questões são levantadas: Qual dano seria mais prejudicial? O encerramento das

³⁹ Das duas principais versões da AED, a desenvolvida pela Universidade de Chicago e a que se vinculou à Universidade de Yale, esse tópico abordará somente a primeira devido ao seu maior protagonismo.

⁴⁰ O Teorema de Coase poderia ser expresso assim “[As] regras jurídicas não teriam influência sobre o uso de recursos [econômicos] em um mundo onde os custos de transação fossem zero”. (Stigler, 1987, p. 322 *apud* Castro, Marcus Faro de (2018), p. 19.)

atividades de uma empresa que polui ou a manutenção do funcionamento tendo como saldo negativo o impacto ambiental causado? As indagações não deveriam ser respondidas pelos diplomas de responsabilidade civil no direito privado, mas sim por uma transação entre as partes diretamente afetadas.

As decisões jurídicas pautadas na AED têm como critério a eficiência dos mercados e, nesse mesmo sentido, Coase estabelece que a solução de conflitos provocados pelas externalidades (negativas) seriam mais eficientemente resolvidos de forma privada. As externalidades podem ser compreendidas como impactos que sejam deletérios dos interesses de indivíduos ou grupos e que tenham resultado de um uso de determinada propriedade. Coibir legalmente (i.e., com fundamento no argumento de que ocorre contrariedade a um direito alheio) a execução de ações que provoquem externalidades negativas tende, segundo Coase, a limitar as oportunidades de geração da riqueza na sociedade. Para Coase, eventuais externalidades negativas de investimentos devem ser tratadas juridicamente de modo a possibilitar a negociação econômica por um preço monetário daquilo que é percebido como um ônus (externalidade) por uma das partes. Assim, por exemplo, se um pecuarista enfrentar uma situação em que um fazendeiro vizinho, agricultor, tenha parte de sua lavoura sistematicamente destruída por invasões do gado que escape ao confinamento de animais, deverá ser criada a oportunidade para que o pecuarista compre, por um preço monetário livremente negociado, o “direito” de destruição da lavoura, caso isso lhe seja vantajoso do ponto de vista econômico (COASE, 1960).

Na perspectiva da AED, os juristas que se depararem com problemas comparáveis ao acima apontado devem decidir de acordo com o que seria o resultado da livre negociação entre as partes, considerando não haver interesse público que predomine e tampouco partes hipossuficientes no acordo buscado. Nesse sentido, Coase desaprova tributação ou a regulamentação governamental sobre as externalidades, bem como a defesa, com base em argumentos jurídicos convencionais, acerca dos direitos das partes. Segundo a AED, a análise jurídica convencional tende a favorecer quem a ordem jurídica reconhecer como titular de direitos, negligenciando as soluções que possam ser consideradas eficientes e economicamente vantajosas para uma das partes e, indiretamente, para a sociedade como um todo, que poderá contar com a produção de mais riqueza, caso sejam removidos os óbices dos direitos atribuídos antes de iniciado o conflito de interesses.

É importante destacar que a perspectiva estabelecida com base em Coase tende a tratar todos os valores como tendo um caráter econômico. Os valores que não tenham caráter econômico (tais como valores puramente morais) em tese não poderiam ser analisados de acordo com sua proposta, a não ser que sejam monetariamente precificados, isto é, a não ser que sejam tratados como simples mercadorias. A bem da verdade, a aplicação da responsabilidade civil, o instrumento jurídico mais adequado para casos semelhantes, não corresponde a uma solução razoável, para Coase. O autor parte do pressuposto de que as partes têm plena capacidade para transacionar eventuais danos bem como direitos, inclusive o direito a causar o dano, por assim dizer. O vencedor da demanda deverá ser aquele que mostrar maior capacidade de eficiência na utilização econômica dos recursos.

O ideário propagado pela AED, via Coase, foi muito bem recepcionado pela Faculdade de Direito da Universidade de Chicago onde Coase tornou-se professor em 1964. O jurista Richard Posner, outro importante nome da corrente teórica, também integrou o corpo docente da mesma faculdade, que se converteu em um nome de relevância internacional e centro de propagação da AED. Posner também trata do tema das relações entre direito e economia, pressupondo que a maximização de riqueza representa a verdadeira eficiência, devendo as normas jurídicas favorecer a realização do cálculo de custo-benefício como meio de encontrar a solução para litígios jurídicos.

A AED alcançou grande influência no campo econômico e no campo político dos Estados Unidos, tendo um ponto alto na década de 1970. A nítida proximidade com reformas típicas do que se convencionou designar neoliberalismo, permitiu que as diretrizes fossem exportadas dos EUA para “laboratórios” em países em desenvolvimento, como foi o caso da aplicação das regras do Consenso de Washington (já mencionado no capítulo anterior) no Brasil.

Importante reforçar que, na concepção da AED, o senso comum de justiça submete-se ao grau de eficiência econômica obtido. A eficiência é tratada ao modo *paretiano*⁴¹ no qual se vislumbra uma situação de equilíbrio sempre que haja impossibilidade de alteração das variáveis sem que ocorra algum tipo de prejuízo para alguma das partes.

⁴¹ Vilfredo Pareto. Situação em que uma realocação de recursos provoca a melhoria da situação de uma pessoa, sem que qualquer outra sofra uma piora em sua condição – Ótimo de Pareto. SANDRONI, Paulo (1999). *Novíssimo dicionário de Economia*, p. 378.

Ademais, para o ponto de tangência com a temática dessa tese, Posner (2012, p. 434) afirma que não há uma correlação direta entre desigualdade e ineficiência. Mais especificamente, para o autor, o combate à desigualdade que gera ineficiência. Assim sendo, a própria formulação de políticas públicas redistributivas contribui diretamente para a ineficiência na utilização dos recursos. A “*coerced transfer* ou transferência forçada, não se justifica[ria] devido à presença no mercado de custos de transação elevados, o que, em termos de eficiência, equivale[eria] ao furto”. (POSNER, 2012, p. 434)

Após essa explanação geral acerca da AED e sua visão sobre a relação que deve ser estabelecida entre o direito e a economia, deve-se mencionar a escola do Direito e Economia Comportamental (D&EC) de recente ascensão.

2.2.2 Direito e economia comportamental (D&EC)

Embora tenha alçado sua maior expressividade no pós-crise de 2008, a corrente D&EC tem origens mais remotas, a partir das ideias difundidas a respeito da Economia Comportamental, na década de 1970. Tais ideias foram elaboradas como alternativas à concepção de racionalidade econômica sustentada, principalmente, pela Escola Neoclássica de pensamento econômico.

Há uma visão, entre os autores da Economia Comportamental (EC), de que a partir do final do século XIX, ocorreu uma guinada da Economia para a excessiva matematização dos modelos e previsões econômicas. Por outro lado, a EC pautava-se em construções de teóricos que buscavam compreender as causas do comportamento econômico, como os fatores que propulsionavam a ação humana, de natureza estritamente subjetiva. (RIBEIRO; DOMINGUES, 2018, p. 460)

A maior crítica da EC realizada aos neoclássicos reside no argumento de que a racionalidade dos agentes econômicos é fundamentalmente limitada. Entretanto, de outro lado, isso também não significa tornar o ser humano irracional. Sendo assim, ao fazer suas escolhas, os seres humanos buscam o satisfatório, ou seja, buscam soluções ‘boas o suficiente’ e não necessariamente as melhores, conforme a teoria neoclássica. (CHANG, 2015, p. 148)

Nesse sentido, as escolhas nem sempre são racionais, porém estão sob a influência a uma variedade de elementos que impedem a opção que seria considerada economicamente desejável (refletindo a superioridade *paretiana*). Deve-se ter em mente que “a disposição de manter o *status quo* (*inertia*), o sentimento de apego e posse (*endowment effect*), o equívoco no julgamento sobre os efeitos ao longo do tempo (*hyperbolic discount*) a insistência em escolhas ruins (*sunk cost*), etc” constituem manifestações que podem ser evitadas ou estimuladas conforme os incentivos aos quais os agentes são submetidos. (RIBEIRO; DOMINGUES, 2018, p. 462)

Um exemplo aplicado nos EUA e citado na obra *Nudge: o empurrão para a escolha certa*, de Cass Sunstein e Richard Thaler, consistiu na tentativa de combater hábitos menos saudáveis entre estudantes de escolas primárias naquele país. O governo incentivou, então, as escolas a posicionarem alimentos saudáveis no campo de visão mediano adequado para a altura média das crianças, enquanto que os alimentos considerados não saudáveis, ficavam em regiões de maior dificuldade para o contato visual, o que levava as crianças a optar, inconscientemente, pelo consumo de alimentos nutricionalmente mais desejáveis. (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 1)

Entretanto, nas visões mais críticas à incorporação jurídica da Economia Comportamental, ou o D&EC, essa orientação para a observação mais ‘micro’ da sociedade, ainda que considerada a partir das tomadas de decisões respaldadas subjetivamente, terminou por colaborar com “a manutenção da estrutura econômica básica da sociedade em moldes alinhados com a visão de mundo social da teoria econômica neoclássica”, conforme ressaltou Castro (2018, p. 20). Nesse sentido, de acordo com Castro (2018, p. 20, 21), o movimento D&EC ataca “apenas as concepções psicológicas da teoria econômica neoclássica, deixando intacta a visão de sociedade esposada por ela”, implicando em que os analistas permanecerão “preocupados em corrigir as ‘falhas de mercado’, para manter em bom funcionamento o próprio ‘mercado’, abstratamente concebido”. (CASTRO, 2018, p. 21)

2.2.3 Direito e Finanças (ou Teoria das Origens)

O movimento que ficou conhecido como *Law & Finance* ou Teoria das Origens Jurídicas (*Legal Origins Theory*), tem como principais autores Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer e Robert Vishny, que publicaram conjuntamente diversas obras, motivo pelo qual a literatura que produziram ficou também identificada pela sigla “LLSV”.

Os autores da perspectiva do Direito e Finanças (D&F) buscaram fixar relações de natureza estatística a partir de: (i) certos componentes de instituições econômicas juridicamente definidos, em especial instituições jurídicas de proteção aos direitos de acionistas e credores e, (ii) a eficiência econômica geral de economias de mercado. Basicamente trata-se de realizar a promoção de ambientes institucionais considerados economicamente “eficientes”. (CASTRO, 2018, p. 21)

Para esses autores, as finanças bem organizadas são responsáveis pelo crescimento econômico. Portanto, de acordo com eles, é necessário que o direito, agindo em conformidade com as melhores prescrições institucionais possíveis, propicie o ambiente adequado para o desenvolvimento de tal organização (eficiente) das finanças.

Com base na análise estatística de dados sobre práticas de proteção a investidores e credores, os autores da corrente do D&F concluíram que os países de influência jurídica do *common law* produzem instituições jurídicas mais favoráveis à atuação e fortalecimento dos mercados financeiros, enquanto que os países que assentam suas bases no *civil law* represam e engessam o desenvolvimento desses mercados, conduzindo a uma performance pior da economia como um todo. (LA PORTA *et al*, 1997, p. 3)

De todo modo, embora (ou talvez exatamente por esse motivo) tenha alcançado importante expressão, inclusive contribuindo diretamente para a base do relatório *Doing Business*, do Banco Mundial, através do recurso da linguagem prioritariamente numérica e “conhecimentos” estatísticos, esse movimento manteve a orientação neoclássica que já era típica da AED e, também (ressalvadas modificações de alguns conceitos) mantida pelos autores

do movimento D&EC. Com isso, o movimento D&F se orientou, tipicamente, no sentido de apoiar reformas pró-mercado. (CASTRO, 2018, p. 23)

Expostos esses três importantes movimentos que possibilitaram o diálogo entre o direito e a economia, mas considerando pressupostos de natureza neoclássica, passa-se, nesse momento, aos estudos que promoveram um rompimento com a estrutura teórica até então, vigente, a começar pela perspectiva chamada Direito e Desenvolvimento (D&D).

2.2.4 O (novo) Direito e Desenvolvimento

Merece destaque o fato de que as correntes anteriormente citadas, a AED, o D&EC e o D&F, apresentam em comum a ideia de sociedade influenciada pela teoria econômica neoclássica, visão que é rejeitada (ao menos implicitamente) pelo movimento do D&D, incluindo sua fase ND&D.

O movimento D&D floresceu sob condições em que havia um interesse do governo dos Estados Unidos em apoiar projetos de cooperação internacional que procurassem contribuir para reformas em países menos desenvolvidos orientadas para ajuda-los a alinhar suas práticas e instituições jurídicas a padrões de países mais desenvolvidos, em especial os próprios Estados Unidos. A partir disso, pode ser compreendida a periodização das ideias D&D em relação ao processo de desenvolvimento de um país como o Brasil.

Com efeito, o Brasil vivenciou as suas primeiras tentativas de industrialização, como já exposto, a partir da década de 1930. Entretanto, além de ser relativamente incipiente, no início do período a indústria nacional padecia de baixíssima produtividade, o que terminou por engendrar um “círculo vicioso” no qual a reduzida produtividade, ou a falta de industrialização, contribuía para novas condições de manutenção da sua não industrialização. (SCHAPIRO e TRUBEK, 2012). O “círculo vicioso” ao qual os autores se referem foi rompido entre as décadas de 1950 e 1980, coincidindo com o prestígio adquirido por uma “teoria do desenvolvimento e uma articulação institucional específica” que deram ensejo a “uma nova rota de organização econômica” (SCHAPIRO; TRUBEK, 2012, p. 29)

Nesse primeiro momento, vários economistas e juristas ligados ao movimento “Direito e Desenvolvimento”⁴² (D&D) não consideravam o setor privado como um agente capaz de impulsionar por si mesmo as atividades que conduzissem ao desenvolvimento. Pelo contrário, o Estado teria a responsabilidade de organizar, administrar e protagonizar as políticas de desenvolvimento necessárias para impulsionar o crescimento. Houve um incontestável esforço na criação de empresas estatais para gerir atividades que, anteriormente, ou eram executadas de maneira limitada por agentes privados, ou não eram executadas.

Mariana Mota Prado, em seu trabalho “What is law & Development?” expõe algumas das características que constituem a primeira escola do movimento que ficou designado por “Law in Development”, a “law in developmental state”. Em sua explanação, a pesquisadora assinala: “O conceito de Estado desenvolvimentista (*developmental state*) foi cunhado para descrever países em que havia (ou há) uma forte intervenção do Estado na economia, significativas proteções para indústrias nacionais e densa regulação para empresas multinacionais...”. (PRADO, 2010, p. 3)

Importante mencionar que inicialmente o movimento D&D, no plano jurídico, alinhou-se ao que foi descrito como ‘legalismo liberal’ que se referia a “uma concepção de regra jurídica enquanto ‘instrumento de mudança social’ e a um conjunto de ideias orientadas para aumentar a satisfação material, promover maior igualdade, mais liberdade e mais ampla participação da comunidade”. (CASTRO, 2018, p. 24)

Contudo, em decorrência de alterações nas relações econômicas internacionais a partir da década de 1970 (inclusive os choques do petróleo e o declínio do regime cambial multilateral que havia sido pactuado em 1944) o movimento D&D passou a enfrentar um ambiente da cooperação internacional que diminuiu o seu espaço de atuação, fazendo declinar sua influência científica e pragmática.

Em meados dos anos 2000, a segunda fase do movimento Direito & Desenvolvimento, ou o Novo Direito e Desenvolvimento (ND&D) se afirma e ganha espaço trazendo novas noções acerca das relações entre direito e desenvolvimento econômico. O ND&D caracteriza-se, principalmente, por reconhecer que o crescimento econômico deve ser pensado como relacionado à estruturação de práticas de cooperação dos setores público e privado, capazes de

⁴² Sobre o movimento D&D, que emergiu nos anos 1960 e 1970, ver Castro (2018).

realizar inovações institucionais em caráter experimental. Há uma ênfase na ideia de aprendizado institucional, além do reconhecimento de que o desenvolvimento deve ser social, além de econômico.

Nesse sentido, o chamado ND&D passou a constituir um importante campo de estudos sobre as relações entre o direito e a economia e teve, a partir das ideias de David Trubek e colaboradores, seu referencial teórico aprofundado. Os interesses dos autores dessa linha de trabalho voltaram-se em parte para a academia e por outro lado para a práxis jurídica.

O ND&D deu ênfase também à pesquisa empírica na seara jurídica, além de adotar uma visão “consequencialista” do direito. A preocupação com os resultados de decisões e construções jurídicas passou a ocupar um espaço maior na compreensão do papel econômico do direito. Ressalta-se dentro da teoria econômica do desenvolvimento, aspectos como a rejeição da concepção de desenvolvimento linear, o relevante papel de flexibilidades institucionais e funções diversificadas desempenhadas pelas instituições, além da valorização de parcerias entre agentes públicos e privados. Outro ponto importante, como já dito, refere-se ao incentivo à experimentação no âmbito das reformas de políticas públicas. (CASTRO, 2018, p.25)

O movimento ND&D esteve aberto à influência de duas linhagens principais derivam de pensamento econômico sobre o desenvolvimento. A primeira tratava da noção do desenvolvimento como liberdade, decorrente dos trabalhos de Amartya Sen, “cuja análise articula a noção de desenvolvimento à expansão das capacitações individuais”. Conforme sublinham Schapiro e Trubek (2012, p. 42), “[o] desenvolvimento, para Sen, não se vincula às métricas de crescimento e acumulação de riquezas pelos países, mas à garantia de liberdade real para os seus indivíduos”.

A segunda linhagem de trabalhos sobre o desenvolvimento à qual atentaram os autores do movimento ND&D é exemplificada na produção de Dani Rodrik, Ricardo Hausmann e outros. Para esses economistas, o desenvolvimento é, reconhecidamente, um processo de experimentação e de aprendizado sobre as potencialidades nacionais. Ademais, na visão deles, são os estímulos ao empreendimento que denotam os bons resultados na economia, ou seja, a busca por vantagens comparativas deve ser sempre encorajada. (SCHAPIRO; TRUBEK, 2012, p. 43)

Entretanto, a abordagem do ND&D não apresenta um formato específico de aplicação metodológica. Mariana Mota Prado afirma não existir uma homogeneidade no que diz respeito à metodologia nesse campo. Pelo contrário, segundo aponta esta autora, há uma grande pluralidade de metodologias e abordagens muito em consequência da interdisciplinaridade proposta pelos estudiosos. Assim sendo, “não há uma área específica que tenha influenciado o D&D, dessa forma, as múltiplas metodologias a serem usadas de cada um dos campos científicos podem ser, facilmente, encontradas escola do D&D”. (PRADO, 2010, p. 7)

Vale ressaltar que os estudos produzidos em sede do ND&D não se propõem, essencialmente, à discussão de categorias de análise que incorporam o exame de ‘políticas públicas justas ou injustas’. Ressalta-se que as pesquisas promovidas pela escola possuem um teor mais descritivo a respeito da adequação da política entre os meios e objetivos dados. (CASTRO, 2018, p. 26)

Em um relevante estudo de caso, Coutinho (2012, p. 73) analisa, no âmbito das políticas sociais, o Programa Bolsa Família. Criado em 2003 e em constante aperfeiçoamento, o Programa tornou-se o maior projeto nacional de combate à fome já implementado. Em sua abordagem sobre o Bolsa Família, Diogo Coutinho evidenciou os quatro papéis que o direito pode desempenhar no desenvolvimento de uma política social: (i) a definição de objetivos a serem perseguidos por medidas de política pública; (ii) o estabelecimento de uma moldura institucional, a partir da qual o programa é estruturado em suas relações público-públicas e público-privadas; (iii) a vocalização dos grupos sociais, garantindo os meios de deliberação sobre a execução da política; e (iv) a definição das ferramentas de articulação e coordenação, que instrumentalizam a persecução de seus objetivos. A determinação da atuação do direito nas quatro funções anunciadas por Coutinho permite identificar a possível relação estabelecida entre essa área, o desenvolvimento, implementação e execução das políticas públicas.

Levando-se em consideração as motivações inaugurais do PMCMV, é possível enquadrá-lo, ainda que formalmente, dentro do espectro de políticas sociais de promoção da redução de desigualdades. Sendo assim, é possível identificar na estrutura do Programa a atuação do direito em três das quatro funções designadas por Coutinho: (i) há nítida definição de objetivos a serem perseguidos pelo Programa (e foram apontados no tópico 1.3.2); (ii) há uma inequívoca moldura institucional estabelecida, determinando o espaço de atuação do poder público (Faixa 1) e do poder privado (Faixa 2 e 3 – a título de exemplificação); (iv) também é

possível notar a existência de ferramentas de articulação e coordenação (entre as esferas de poder, por exemplo), bem como os Trabalhos Técnicos Sociais de pós-ocupação dos imóveis desenvolvidos pela CEF.

O item (iii) da análise de Coutinho (2012) – ou seja, o foco na “vocalização dos grupos sociais” não encontra ressonância nos fatos relativos ao PMCMV e por isso, na comparação que estamos elaborando, necessita ser deixado de lado. Cabe comparação, quanto ao item referente à função do “direito como vocalização de demandas” que necessita ser deliberadamente “pulado” justamente por caracterizar, na visão da autora desse texto, o “calcanhar de Aquiles” do Programa. A vocalização dos grupos sociais, quando ocorreu, deu-se num formato concessivo, tímido e artificial. O direito, nesse caso concreto, foi incapaz de instrumentalizar as diversas vozes interessadas na construção estrutural do Programa.

Diante do exposto, constata-se que o movimento D&D e ND&D não apresentam uma metodologia específica para a construção de suas investigações e limita-se a realizar uma análise muito mais descritiva do que propositiva, no sentido da inclusão de reformas em sede de políticas públicas, por exemplo.

Feita essa exposição, passa-se a análise da AJPE, a metodologia utilizada em suas duas estratégias possíveis para a análise do PMCMV, sob o ponto de vista material, com recorte temporal e geográfico e sob o ponto de vista do produto, que é de decisões político-governamentais, estruturadas por meio de diretrizes que comportam os mais diversos alinhamentos macroeconômicos.

2.2.5 A Análise Jurídica da Política Econômica

A escolha da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), para estudar a PMCMV, se deu pelo fato de esta abordagem oferecer importantes conceitos e instrumentos metodológicos para a elaboração de uma análise percuciente de aspectos relevantes da realidade empírica do Programa, considerada simultaneamente a partir de um ponto de vista jurídico, cujo foco recai sobre a efetividade (ou ausência de efetividade) do direito correlato à citada política pública.

Grande parte das investigações sobre o PMCMV, disponíveis na literatura acadêmica sobre o tema, concentram-se, principalmente, no critério quantitativo. É claro que se trata de um importante elemento de análise, mas que não deve ser considerado como o único. É notória a importância que a redução do chamado “déficit habitacional” tem para demonstrar o progresso da política pública. Entretanto, o presente trabalho parte do pressuposto de que a fruição do direito à moradia, o principal direito social relacionado ao Programa, não ocorre exclusivamente pela simples disponibilização de uma quantidade maior de unidades habitacionais.

As análises quantitativas mais comumente realizadas singularmente omitem elementos importantes, tais como a localização dos empreendimentos e disponibilidade de modais de mobilidade com opção de serviços de transporte urbano, a qualidade dos imóveis, os equipamentos sociais disponíveis, entre outros componentes da moradia como aspecto da existência social de cidadãos e cidadãs. Portanto, a verificação da “eficiência” do Programa amparada por averiguações estritamente relacionadas ao binômio “oferta x demanda”, não é atrativa para a proposta do trabalho em tela. Desse modo, metodologias que priorizam a dimensão econômica em detrimento das noções de justiça, como é o caso da Análise Econômica do Direito, não oferecem a estratégia avaliativa necessária para a produção de resultados nos aspectos desejados, relacionados a ideais de justiça abrangidos por concepções referentes aos direitos subjetivos. É nesse contexto que a AJPE pode desempenhar um importante papel de avaliação do PMCMV quanto a aspectos considerados fundamentais para a fruição do direito referido.

A AJPE estabelece, nitidamente, um incentivo à análise interdisciplinar. Nas palavras de Marcus Faro de Castro:

[I]nteressa à AJPE o diálogo com diversos campos de elaboração intelectual e, conseqüentemente, o trabalho interdisciplinar abrangendo contribuições conceituais e metodológicas de diversas disciplinas, em especial a Economia (embora de maneira não restrita à chamada “Economia neoclássica”, mas privilegiadamente de modo a interagir com os estudos econômicos de orientação institucionalista), a Antropologia Econômica, a Ciência Política e a Sociologia Política, a Sociologia Econômica, a Teoria das Relações Internacionais (especialmente relevante para questões de direito econômico internacional), dentre outras. (CASTRO, 2018a, p. 112)

Em que pese a convergência existente entre a AJPE e o ND&D relativa à rejeição da “visão neoclássica” do mundo social, as divergências entre as correntes residem em aspectos relevantes, concernentes à origem das ideias estruturantes, à metodologia aplicada e à abrangência da interdisciplinaridade. Enquanto o ND&D tem a teoria econômica do desenvolvimento como polo alternativo quase exclusivo de sua abertura interdisciplinar, a AJPE busca reconstruir importantes categorias jurídicas, como ‘direito subjetivo’, ‘propriedade’, além de propor novas categorias como ‘relações intercontratuais’, ‘elementos relacionais’, entre outras. Além disso, a AJPE utiliza-se de conceitos originários da sociologia econômica weberiana, possibilitando o diálogo permanente com a sociologia da cultura, da religião e do direito, por exemplo. (CASTRO, 2018, 27)

Um importante aspecto intrínseco à AJPE é a relação que a metodologia estabelece com o conceito de moeda. Para o estudo, a moeda não é identificada como um conteúdo neutro, ou de exclusivo objeto facilitador de trocas. Para a AJPE, a moeda pode representar um elemento promotor da liberdade dos indivíduos, um papel importante que envolve vários aspectos da tomada de decisões dos formuladores de políticas públicas, desde que haja, é claro, o estabelecimento de uma política monetária específica.

Outro ponto de relevância para a AJPE é a perspectiva de que a economia como um todo é constituída, basicamente, por agregados contratuais, ou redes de contratos voluntários, mas portadores de conteúdos de interesse privado e, frequentemente, também conteúdos de interesse público. Essa ótica de análise permite conceber as relações econômicas como determinadas por “convenções”, por decisões e não por algum fator invisível e naturalmente harmonizador de interesses.

Com efeito, na perspectiva da AJPE, a formação dos agregados contratuais, ainda que realizada de forma livre e convencionada, está inserida em um campo de atuação político-democrática, o que implica a incorporação de regras ou conteúdos de “interesse público”. A articulação entre as disposições livremente pactuadas e as que incidem obrigatoriamente em nome do jogo democrático e de proteção de grupos vulneráveis (relações de consumo, direitos trabalhistas, competitividade da propriedade comercial em países menos desenvolvidos etc.) permite reconhecer aspectos múltiplos da configuração da política econômica e, mais especificamente, das políticas públicas em geral.

A metodologia descrita pela AJPE desenvolve-se em duas etapas: a Análise Posicional e a Análise de Portfólio. As etapas da Análise Posicional, descritas em Castro (2018, pp. 31-33), são:

- 1) Relacionar políticas públicas a direitos subjetivos afetados por elas;
- 2) Decomposição analítica dos elementos relacionais do direito subjetivo focalizado;
- 3) Mensuração da fruição de direitos em uma situação empírica circunscrita e a geração de um Índice de Fruição Empírica (IFE);
- 4) Definição quantitativa de um padrão de validação jurídica (PVJ); e
- 5) Elaboração de propostas de reformas de políticas públicas mutuamente complementares

A segunda etapa da AJPE denominada nova análise contratual (NAC) ou Análise de Portfólio, propõe a investigação das “consequências econômicas e sociais da estrutura ou arquitetura dos agregados contratuais”. Dessa forma, será possível identificar por meio dessa técnica os conteúdos contratuais monetários e de utilidade, de interesse público e privado que guardam relação com a fruição do direito à moradia no contexto do MCMV. A abordagem permite ainda reconhecer implicações jurídicas do uso estratégico da taxa de juros para habilitação ou inabilitação⁴³ econômica de atores sociais distintos, em termos de suas práticas de consumo, no que diz respeito ao direito à moradia. (CASTRO, 2014, p. 44)

A NAC, como categoria de análise permite demonstrar os conteúdos intercontratuais que contextualizam a política pública em foco. Esses conteúdos podem ter uma dimensão mais ampla, como por exemplo, a relação entre o pacto social originário da política pública e as influências macroeconômicas às quais essa mesma política se submete (efeitos da inflação e desemprego, por exemplo), o que será demonstrado no Capítulo 4 “Política econômica e direitos sociais: NAC”. Por outro lado, esses conteúdos intercontratuais podem referir-se também a uma análise mais detida dos acordos realizados entre o Estado e o beneficiário em

⁴³ Como parte da construção do vocabulário da AJPE, Castro (2010, p. 161) usou as expressões “habilitação” econômica e “inabilitação econômica” para designar as situações de institucionalização de interesses econômicos de indivíduos ou grupos (“habilitação”), ou a frustração dessa condição, tratando-se neste último caso de “inabilitação” econômica.

sede de contratação do PMCMV, levando em consideração que os contratos (e seus conteúdos) variam conforme a faixa de renda do beneficiário. Como exemplo disso, pode-se citar que a legislação do PMCMV impõe requisitos de liberação de empréstimos que variam conforme as faixas de renda. Pode-se afirmar previamente que há uma menor liberdade contratual para a Faixa 1, dado que até mesmo as dimensões dos imóveis são pré-determinadas (antes mesmo da assinatura do contrato). Por outro lado, visando atender às necessidades de uma faixa que dispõe de pouca renda, observa-se que não há necessidade de pagamento prévio (durante a obra, por exemplo), e não há cobrança de seguro por morte e invalidez permanente e danos físicos ao imóvel, somente a TR é cobrada, isentando o beneficiário de juros, e apenas 5% da renda do mutuário pode se comprometer com o financiamento.

Tem-se aqui um caso típico do emprego de uma taxa de juros estratégica, definida de modo a favorecer os interesses de um grupo que não pode concorrer em condições de igualdade com os demais, para a aquisição da casa própria, uma vez que as distorções provocadas pelo “mercado” torna o público alvo “congelado” em uma posição no contexto dos agregados contratuais, consistindo na maior parcela do déficit habitacional, um contingente de titulares de direito à moradia que permanece impossibilitado de fruir desse seu direito fundamental⁴⁴. (CASTRO, 2014, p. 51)

Para estabelecer a análise supraproposta, a NAC lança mão de uma matriz que irá conjugar as cláusulas contratuais conforme suas categorias, sejam elas cláusulas monetárias ou de utilidade, de conteúdo público ou privado. Tais variáveis serão oportunamente mais bem desenvolvidas, mas o esboço de análise indicado aqui visa ilustrar o modo como a metodologia proposta se adequa ao tema eleito e como é possível a obtenção de resultados mais amplos, quanti e qualitativamente. Além disso, com a aplicação da matriz da análise de portfólio, é possível evidenciar as alterações no conteúdo das cláusulas de utilidade e monetárias,

⁴⁴ Interessante destacar, também, a movimentação em sentidos opostos em relação aos conteúdos monetários e de utilidade para diferentes faixas. Em resumo, a primeira faixa apresenta uma maior valoração dos conteúdos monetários e de utilidade no que se refere ao interesse público envolvido, por outro lado, a Faixa 3 apresenta maior destaque da negociação contratual privada. Um exemplo nítido refere-se ao processo decisório de alocação das unidades habitacionais conforme as faixas. A construção de imóveis para a faixa 1, que apresenta cláusulas mais rígidas e maior predominância de conteúdos de interesse público, é determinada principalmente por processos específicos de criação das zonas especiais de interesse social, prescrições deliberadas pelo poder administrativo local. Em contraposição, os empreendimentos realizados para a faixa 3 retratam uma maior liberdade, permitindo às incorporadoras a escolha dos locais conforme os valores de investimento, eficiência, interesse do público alvo, etc.

permitindo analisar as alterações de posições dos atores envolvidos diretamente na política pública.

Ademais, outros elementos podem constituir a determinação das cláusulas de utilidade e monetária em seus aspectos públicos e privados, entretanto, o objetivo do texto era apenas demonstrar a aplicabilidade da AJPE no caso do programa habitacional referido, visando explicitar a efetiva contribuição da ferramenta de avaliação disponibilizada.

O próximo capítulo do presente trabalho demonstrará na prática como as duas estratégias oferecidas pela AJPE podem contribuir manifestamente para uma análise jurídica mais percuciente de políticas públicas em geral, objetivando, com isso, oferecer um importante método de avaliação e reformas nesse importante contexto.

3. O PMCMV À LUZ DA AJPE

3.1 ONU, habitação, políticas públicas

A terceira conferência das Nações Unidas sobre assentamentos urbanos, conhecida por Habitat III, ocorreu em outubro de 2016 no Equador e reuniu prefeitos, representantes de autoridades locais, setores da sociedade civil, organizações urbanas e acadêmicos, entre outros. Do mesmo modo que nas conferências anteriores (Habitat I / 1978 - Canadá e Habitat II / 1996 - Turquia), após as rodadas de propostas e debates, foi confeccionado um documento com disposições sobre os pontos considerados mais relevantes de alteração do quadro habitacional para os próximos vinte anos. (UNITED NATIONS, 2016)

O documento designado por Nova Agenda Urbana (NAU) reflete termos negociados pelas 193 nações que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU) e, apesar de não apresentar caráter legalmente vinculante para os Estados-membros ou prefeituras, serve como meio orientador para que os atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano construam seus planos de ação. Além disso, a carta visa estabelecer uma visão compartilhada de normas para a transformação de determinadas áreas urbanas, utilizando para isso estruturas de planejamento e desenvolvimento adequadas. (WRI BRASIL, 2016)

Meses antes da realização do evento foi produzido um rascunho da NAU com base em sugestões e negociações realizadas durante reuniões consultivas com os Estados-membros. Além desse rascunho, outros 10 documentos sobre políticas habitacionais e urbanas foram confeccionados por um grupo de especialistas. As produções constituem uma importante fonte técnica para implementação de políticas urbanas nos diferentes níveis de governo, quais sejam, a sociedade civil, o setor acadêmico, o setor privado etc. (UNITED NATIONS, 2016a)

O documento específico sobre habitação e serviços básicos, produzido no âmbito da conferência Habitat III, traz importantes conceitos utilizados no presente trabalho, como base para a composição da habitação adequada. O texto é claro ao enfatizar a noção de que “habitação adequada deve prover mais do que 4 paredes e um telhado”. Além disso, há a

exigência de que “[u]m número de condições [sejam] atingidas antes que formas específicas de abrigos possam ser considerados habitação adequada”. (HABITAT III, 2015)

Nesse sentido, alguns elementos constitutivos desse conceito merecem atenção: segurança de posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; acessibilidade financeira; habitabilidade e segurança física; acessibilidade; localização e adequação cultural. (HABITAT III, 2015)

O documento oficial publicado ao final do evento contém 175 tópicos e, após a assinatura da declaração, os Estados-membros da ONU comprometeram-se a utilizar os meios apropriados para efetivação dessas diretrizes. Podem ser identificados no texto cinco principais campos de orientação: A. política urbana nacional; B. legislação urbana; C. planejamento e projeto urbano; D. economia urbana e finanças municipais; E. extensões / renovações urbanas planejadas. (CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO, 2016)

Para construção do presente trabalho, alguns tópicos de maior interesse expostos na NAU foram selecionados para análise empírica, tais como a estruturação da política urbana nacional e as formas de planejamento e projetos urbanos. Esses tópicos incluem aspectos que são relevantes para a efetividade do direito à moradia, mas que são por vezes ignorados.

Sobre a política urbana nacional, merecem destaque: o planejamento baseado nas projeções demográficas; o planejamento para regiões em vez de cidades apenas; uma política urbana nacional que faça a distinção entre a distribuição de responsabilidade para todos os níveis de governo; o planejamento urbano associado ao aspecto normativo proporcionado pela lei; e a garantia de padrões mínimos no planejamento de serviços urbanos básicos.

Quanto às disposições do documento produzido pela NAU referentes ao planejamento e projeto urbano, para fins de demonstração do método da AJPE, foram escolhidos os seguintes pontos concebidos como conteúdos da política de habitação: a) questões relativas ao tempo de viagem entre a casa; b) o fator humano, ou seja, os moradores devem estar no centro do planejamento urbano evitando assim a segregação entre grupos socioeconômicos; c) os serviços urbanos básicos e seu nível de acesso pelos moradores da área analisada, entre outros.

Apesar da abordagem bastante ampla e analítica adotada pela NAU, este documento foi alvo de críticas realizadas após sua divulgação. A Habitat International Coalition (HIC), movimento global constituído na primeira Conferência (Habitat I) que conta hoje com mais de

400 membros, reprovou alguns aspectos da carta sobre pautas abandonadas e/ou ausência de enfoque em determinadas questões. Um exemplo de ponto controverso explicitado pelo grupo é a privação de legislação protetiva contra despejos forçados e ausência de diretrizes no que diz respeito à realização progressiva do direito humano à moradia adequada. (Habitat International Coalition, 2016)

(...) Em essência, a Habitat III reduziu o objetivo da Agenda o que também se reflete no título “Nova Agenda Urbana”. Isso sem abordar causas estruturais de urbanização desequilibrada e habitação inadequada (...) Problemas críticos, tais como sistemas de alimentação entre cidades-regiões, agroecologia e direitos dos pequenos agricultores; o papel crucial da economia, da solidariedade social e da assistência; regulamentação dos mercados financeiros e habitacionais; captação de terras e proteção dos direitos territoriais das comunidades; e a necessidade de questionar o quadro macroeconômico atual e as políticas externas que promovem a violação dos direitos humanos, não foram adequadamente abordados. (Habitat International Coalition, 2016)

Além disso, o grupo demonstrou preocupação com a criminalização de movimentos sociais e participação popular, com a especulação imobiliária produzida pela falta de regulamentação de política urbana, as formas de financiamento habitacionais, os reflexos da política macroeconômica sobre o acesso à moradia adequada e os modelos possíveis de desenvolvimento urbano.

Ao encerrar o texto, foi destacada a necessidade de ampliação dos debates para atores importantes para o processo de construção das diretrizes “Ainda aspiramos a viver em estados de direitos humanos compostos de seus povos, territórios e instituições democráticas. Para perceber essa visão do habitat, nossas comunidades insistem: “nada sobre nós sem nós.”” (Habitat International Coalition, 2016)

Adotando uma perspectiva crítica semelhante, a “Carta do Rio de Janeiro nos Bairros e no Mundo, em Luta pelo Direito à Cidade, pela Democracia e Justiça Urbanas oriunda do Fórum Social Urbano” (2010)⁴⁵, também havia reprovado, alguns anos antes, o fato de os documentos internacionais não incorporarem análises concretas das causas da pobreza e da

⁴⁵ Carta resultante do Fórum Social Urbano – Organizado no Rio de Janeiro em 2010 que ocorreu paralelamente ao V Fórum Urbano Mundial, promovido pela ONU-Habitat.

desigualdade e, no mesmo sentido, não se oporem aos mecanismos reprodutores da concentração de renda e poder.

Elaborada por movimentos populares, organizações da sociedade civil, instituições públicas, acadêmicas e profissionais, a referida carta traz à tona a utopia anticapitalista do direito à cidade, pondo em questão não apenas o acesso aos serviços e equipamentos urbanos básicos, mas, sobretudo, o direito a participar da construção de uma cidade que se contraponha à lógica mercantil, que organiza o espaço de acordo com seus interesses, de maneira a otimizar a extração da mais-valia urbana às custas da degeneração da sociabilidade nos espaços públicos, ao criar, entre outras estruturas, ambientes privados, enclaves e muros em nome da proteção e da privacidade. (IPEA, 2016a)

É importante, nesse momento, demonstrar como os administradores públicos no Brasil lidam com as diretrizes elaboradas e contidas nas cartas. Vale a pena repetir que o documento não é vinculante do ponto de vista jurídico e tampouco deveria ser. Portanto, não cria obrigação para cumprimento estrito pelos administradores públicos. Não obstante, diante da existência do documento, forma-se uma expectativa de comprometimento pelos formuladores de políticas públicas relativamente às pautas descritas nos ofícios.

3.1.1 O Estatuto da Cidade

O histórico brasileiro de políticas habitacionais revela um processo de desenvolvimento dificultoso⁴⁶, a primeira parte dessa tese demonstra essa afirmação manifestamente. Um ponto relevante para esse capítulo trata da edição do Estatuto da Cidade, em 2001, que representou “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, 2016)

O Estatuto da Cidade reuniu diversos instrumentos como:

- 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

⁴⁶ Ver Capítulo 1.

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 de caráter obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes, passaram a ser um importante instrumento de organização e planejamento urbano das cidades. Entretanto, há falhas 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, 2016a)

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 que serve de base à sua execução. Além disso, a inserção e localização do município também são fatores que podem gerar dificuldades de implementação:

(...) grande parte dos municípios têm 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. (IPEA, 2016a)

Através 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, finalmente, 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, 2016a)

É necessário reconhecer que a postura ativa dos formuladores de políticas públicas, evidenciada por meio da participação efetiva nos debates e pela produção de um relatório bastante detalhado e condizente com as expectativas em longo prazo, foi um sinal positivo. No entanto, esse avanço precisa ser lido num contexto mais amplo. Em parte, em razão do histórico supracitado de desarticulação, má utilização dos recursos, ausência de implementação das diretrizes e políticas inconsequentes. Noutra parte, em razão da mudança conjuntural da política brasileira, que gerou o atual cenário de vulnerabilidade para os programas sociais.

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 presente capítulo é justamente empregar um método avaliativo de políticas públicas que seja empiricamente referenciado. Análises que utilizam exclusivamente números relacionados ao déficit habitacional, ignorando fatores qualitativos relevantes para apreciação, não proporcionam contribuição adequada para o aperfeiçoamento dessas políticas.

A utilização da Análise Jurídica da Política Econômica para o estudo do PMCMV pode permitir a exposição dos pontos controversos do programa social de forma mais objetiva, bem como 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.

Acerca das diretrizes de documentos internacionais e da incorporação destes ao sistema nacional por meio das políticas públicas, duas situações complexas foram evidenciadas até o momento.

Primeiramente, os documentos internacionais sofrem críticas por apresentarem um conteúdo insuficiente no que se refere a elementos componentes do direito à moradia e sua progressiva realização e a participação de todos os atores envolvidos, além de não integrarem análises concretas das causas da pobreza e da desigualdade.

A segunda situação complexa é referente à introdução desses dispositivos no sistema brasileiro. Afinal, o Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, foi o principal documento elaborado até o momento e um dos seus pontos substanciais refere-se à criação dos planos diretores, indicação que foi prontamente seguida pela maioria dos municípios. Entretanto, conforme ressaltado anteriormente, esses documentos apresentam uma síndrome de ineficácia das regras no campo urbanístico revelando-se frágil frente à necessidade de alteração do atual quadro habitacional brasileiro.

3.2 A AJPE e o PMCMV

3.2.1 Introdução

A Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) é um conjunto de concepções e procedimentos de análise jurídica alternativos aos conceitos e análises próprios à dogmática jurídica comumente praticada no Brasil. Trata-se de uma alternativa que pode contribuir sobremaneira para a superação dos pontos críticos anteriormente mencionados. A AJPE apresenta-se sob uma perspectiva que utiliza a apresentação de dados de forma a dar precisão a uma realidade empírica, abrangendo assim a análise da real fruição de direitos por seus sujeitos. Conforme expõe Castro (2014, p. 44), “a visão da AJPE focaliza especialmente a fruição dos direitos, termo que se refere ao gozo de direitos enquanto experiência social que ocorre em um contexto específico”. Uma das estratégias metodológicas propostas pela AJPE consiste na

“Análise Posicional”. Sua aplicação a fatos relevantes pode auxiliar na identificação de deficiências nas políticas públicas relacionadas ao setor habitacional, com impacto sobre a efetividade do direito à moradia de titularidade dos participantes do Programa.

Como informado no tópico 2.2.5, 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 (CASTRO, 2018a, p. 128), que, no caso abordado, se expressam no PMCMV e no “direito à moradia”⁴⁷ dos membros do Programa.

Essa conexão (entre a política pública o direito subjetivo) no presente caso é evidenciada pelo objetivo do PMCMV, a saber, a produção de moradias para diferentes grupos sociais previamente definidos pelas “Faixas de Renda” determinadas pelo Programa. O direito à moradia passou a constar como direito social após a aprovação da E.C. nº 26 de 14 de fevereiro de 2000,⁴⁸ exigindo a partir de então, a confecção de políticas públicas para sua eficácia. As Faixas de Renda consideradas pelo Programa, constantes da Lei 11.977/2009 são as seguintes:

Tabela 1 – Faixas do PMCMV

Faixas de Renda do programa⁴⁹	Renda
Faixa 1	até R\$ 1,8 mil
Faixa 2	até R\$ 4 mil
Faixa 3	até R\$ 9 mil

Fonte: Caixa Econômica Federal (2017)

O segundo passo da análise posicional prevê a “decomposição analítica” do conteúdo relacional dos direitos subjetivos. O conteúdo relacional dos direitos subjetivos pode ser obtido

⁴⁷ art. 6º da Constituição Federal

⁴⁸ O teor da E.C. nº 26 é o seguinte: “Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: ‘Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.’”

⁴⁹ Além das três faixas de renda indicadas, foi criada a “Faixa 1,5” correspondente à renda de R\$ 2,6 mil. Contudo, essa faixa não considerada na pesquisa deste trabalho, uma vez que, no intervalo do recorte temporal estabelecido (2014-2017), não estavam disponíveis dados oficiais consolidados sobre imóveis construídos para esse grupo em Brasília-DF.

a partir da indicação de quais padrões de ação institucional e comportamento social serão considerados necessários para a efetiva fruição de um direito.⁵⁰ Deve-se partir do pressuposto de que tais componentes relacionais em conjunto “dão conteúdo ao fato empírico da fruição do direito em questão” (CASTRO, 2018a, p. 128)

Para o caso selecionado, o direito à moradia será decomposto em elementos considerados essenciais para sua adequada eficácia, quais sejam: (i) a produção de unidades habitacionais e sua relação com o déficit em cada “Faixa de Renda” do Programa; (ii) a disponibilidade de modais de mobilidade, incluindo serviços de transporte urbano, nos locais dos empreendimentos; (iii) os equipamentos sociais disponíveis; e por fim, (iv) a estrutura⁵¹ dos imóveis. A opção pelos elementos supramencionados é realizada após a identificação destes por meio de trabalhos empíricos realizados na pós-ocupação⁵² com os beneficiários e algumas fontes internacionais.⁵³

Em relação ao primeiro elemento, sua justificativa merece ser exposta de forma mais detalhada. Alguns dados demonstram que o público-alvo da Faixa 1 não tem sido atendido de forma proporcional à sua necessidade. Levando isto em conta, a pesquisa realizou uma análise de fruição empírica específica para cada Faixa do PMCMV visando demonstrar possíveis variações de resultado conforme cada grupo de público-alvo.

⁵⁰ Os “conteúdos relacionais” (ou “elementos relacionais”) correspondem a “padrões de ação institucional ou comportamento social (...) considerados necessários para a efetiva fruição de um direito [subjetivo]” (CASTRO, 2018, p. 31).

⁵¹ Tamanho de cada unidade habitacional (em m²) x número de moradores.

⁵² O Trabalho Técnico Social está previsto no Artigo 6º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 e representa o conjunto de ações que visa promover a autonomia e o protagonismo social. São ações planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento. As diretrizes para elaboração e implantação do TTS são definidas pelo Ministério das Cidades, cabendo à Caixa Econômica Federal apoiar os entes públicos na formulação dos projetos e acompanhar e atestar sua execução. Um dos principais documentos produzidos através do Trabalho Técnico Social é a Avaliação de pós-ocupação que visa identificar os pontos positivos e pontos negativos da política pública implementada através de questionários e entrevistas aplicados diretamente aos beneficiários do Programa. No Capítulo 3 (3.2 em diante) haverá nova referência ao termo para justificar a incorporação dos elementos de análise específicos a serem usados nessa tese na Análise Posicional da AJPE.

⁵³ Vale destacar que a AJPE estimula a análise de documentos internacionais referentes ao objeto em foco para contribuir com a determinação dos elementos a serem considerados relevantes para a fruição do direito. Um bom exemplo consiste no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas exprime orientações importantes 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)

Além disso, os investimentos direcionados às Faixas 2 e 3 apresentam o mercado como agente determinante na escolha da localização das construções. São construídos conjuntos habitacionais modernos e providos de infraestrutura mínima em localizações bastante razoáveis, atendidas por modais de mobilidade e complementadas com os instrumentos e equipamentos sociais e urbanos necessários à habitação com qualidade. Por outro lado, as habitações destinadas à Faixa 1 ficam à mercê dos planos diretores das cidades e das 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, infelizmente, a destinação dos terrenos a essa produção. O que se observa quando empreendimentos destinados à Faixa 1 são construídos em áreas distantes do meio urbano, é o objetivo de valorização dos terrenos contíguos⁵⁴ – entre as habitações para a Faixa 1 e o núcleo da cidade. Posteriormente essas mesmas áreas, agora valorizadas, serão destinadas às Faixas 2 e 3.

Após essa contextualização, é possível tratar da terceira etapa da Análise Posicional, na qual é realizada a mensuração de aspectos 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, a partir da decomposição dos índices referentes às respectivas Faixas de Renda do PMCMV:

$$MF_1 = \frac{(Q_1 - D_1) + (T + I + E)}{4} \quad (1)$$

$$MF_2 = \frac{(Q_2 - D_2) + (T + I + E)}{4} \quad (2)$$

$$MF_3 = \frac{(Q_3 - D_3) + (T + I + E)}{4} \quad (3)$$

⁵⁴ MOREIRA (2013, p. 106)

Nas equações 1, 2 e 3 acima, MF_1 corresponde ao índice de fruição empírica (IFE) do direito à moradia de beneficiários do PMCMV classificados na Faixa 1 de renda. MF_2 e MF_3 , aos classificados nas Faixas 2 e 3, respectivamente. Q_1 , representa a quantidade das habitações construídas para os pleiteantes classificados na Faixa 1 de renda e Q_2 e Q_3 , aos classificados nas Faixas 2 e 3, respectivamente. D_1 , D_2 e D_3 referem-se aos déficits habitacionais que se apresentam relativamente aos beneficiários das Faixas 1, 2 e 3, respectivamente.

Além disso, a variável T refere-se à disponibilidade de modais de mobilidade/transporte nas áreas urbanas escolhidas para os empreendimentos; I , à infraestrutura básica disponível; e por fim, E , à estrutura dos imóveis⁵⁵.

Por sua vez, Q e D expressam conteúdos numéricos mais definidos em contraposição às variáveis T , I e E . Estas terão sua composição desenvolvida no decorrer da pesquisa com as subvariáveis adequadas. Por exemplo, em I (infraestrutura básica), considerar-se-á o fornecimento de energia, o tratamento de esgoto, o recolhimento período de lixo, entre outros. A variável T incluirá as distâncias entre as unidades construídas (por Faixa) e os modais de transporte disponíveis.

O IFE constitui-se em um elemento de extrema importância para a avaliação adequada do programa, pois expressa aspectos técnicos que estejam explícitos ou sejam consequências de decisões tomadas pelos formuladores da política pública relevante.

Vale destacar que além dos dados obtidos empiricamente de modo autônomo, há outros obtidos do já referido Trabalho Técnico Social: 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)⁵⁶ junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados.

No quarto momento do estudo, o projeto utilizará a “definição quantitativa de um padrão de validação jurídica” (PVJ), referida por Castro (2018c, p.130). O Padrão de Validação Jurídica busca determinar, com referência aos elementos relacionais, as condições condizentes como a fruição, por assim dizer “ideal”, ou desejável, do direito em tela. O PVJ constitui parâmetro a ser formulado com base em variadas fontes, tais como as expectativas dos titulares dos direitos, aspirações dos movimentos sociais, diretrizes internacionais, documentos

⁵⁵ Dimensão (em m²) dos imóveis por quantidade de habitantes.

⁵⁶ Ver nota 47.

relevantes sobre a temática, etc., tudo tendo como referência geral o conjunto dos conteúdos dos pactos sociais ocorridos no processo democrático.⁵⁷

Por fim, a “efetividade empírica juridicamente validada” descrita por Castro (2018a, p.131) pode constituir importante meio para a satisfação de anseios de atores sociais desfavorecidos. Reformas que atendam a tais anseios poderão contribuir para evitar que a política pública focalizada acentue conflitos e se torne um foco de tensão que alimente a tendência de ingovernabilidade da democracia.

Para fins de delimitação do objeto da pesquisa, e como meio de explicitar dados mais confiáveis e contextualizados, um contorno geoespacial será utilizado. Para tanto, a capital federal foi escolhida, uma delimitação que não foi realizada arbitrariamente: há uma grande área metropolitana na qual o centro econômico da conurbação (denominado Plano Piloto) está integrado. Vale ressaltar, como afirmado anteriormente, que as regiões metropolitanas constituem um dos manifestos pontos de fragilidade para implementação dos planos diretores, por desconsiderarem as necessidades variadas do público que habita nessas áreas.

Brasília foi projetada inicialmente para comportar um número de 500 mil habitantes e conta hoje com quase 3 milhões, incluindo a população das Regiões Administrativas (RAs)⁵⁸, sendo atualmente a terceira maior cidade e a quinta maior concentração urbana do Brasil. As referências a Brasília, no presente capítulo, devem ser interpretadas como abrangendo a área que inclui suas 31 RAs. (GOVERNO DE BRASÍLIA, 2015)

3.2.1 Fruição por redução do déficit habitacional: quantificação dos componentes “Q” e “D”

A escolha pelo recorte geográfico que inclui as RAs mencionadas anteriormente poderá evidenciar problemas característicos do processo de urbanização brasileira. Um exemplo disso seria a relação estabelecida entre periferias destituídas de equipamentos sociais, infraestrutura básica, transporte eficiente e qualidade das unidades habitacionais. O último dado oficial sobre o déficit habitacional em Brasília é de 2014 e este número aproximava-se de 125 mil unidades

⁵⁷ O conceito de “pacto social”, adotado pela AJPE, está discutido acima, na seção 1.3.4.

⁵⁸ A divisão do Distrito Federal em regiões administrativas foi oficializada através da Lei nº 4.545/64.

habitacionais, o que inclui habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo. No caso brasiliense, mais da metade do déficit deve-se ao ônus excessivo com aluguel, que incide quando a locação compromete mais de 30% dos vencimentos de pessoas com renda familiar de até 3 salários mínimos. (CBI DADOS, 2014)

As faixas de renda⁵⁹ constituem um dos principais atributos de composição do déficit habitacional na pesquisa abordada no presente capítulo e, conforme dados obtidos, aproximadamente 83% do déficit habitacional concentram-se na classe de faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. As famílias que recebem de 3 a 5 salários mínimos representam 7% do déficit; as que recebem de 5 a 10 salários mínimos, equivalem a 6% e, por fim, as que recebem mais de 10 salários mínimos correspondem a 4% do déficit. A tabela a seguir demonstra os dados: (CBI DADOS, 2014)

Tabela 2 – Déficit habitacional por faixa de renda em Brasília e Unidades contratadas no ano de 2014

Faixa de renda	Déficit habitacional (número de unidades)	Unidades contratadas via MCMV
0 a 3 S.M	103.750	6.317
3 a 5 S.M.	8.750	16.966
5 a 10 S.M.	7.500	6.728 (de 5 S.M em diante)
> 10 S.M.	5.000	
Total	125.000	30.011

Fonte: (CBI DADOS, 2014)

A Tabela 2 leva em consideração, como afirmado anteriormente, as Faixas de renda criadas na inauguração do programa, posto que a recente criação da “Faixa 1,5” ainda não apresenta resultados para a região. Com a exposição desses dados, torna-se nítida a

⁵⁹ Importante mencionar que houve alterações sucessivas desde 2014 na formatação das Faixas do Programa. Atualmente (Abril /2019), a Faixa 1 corresponde a famílias que recebem até R\$1.800; a Faixa 1,5, até R\$ 1.600 (; a Faixa 2, até R\$ 4.000 e a Faixa 3, até R\$ 9.000.

desproporção entre as necessidades da maior parte da população e a realidade da produção de unidades habitacionais para esse grupo.

É claro que o resultado *ideal* para a diferença (quantitativa) entre a oferta e a demanda seria zero. Ou, ainda, em termos de proporção, a relação entre oferta (Q) e demanda (D) deveria ser 1, sendo os valores menores e maiores do que 1 indicações de déficits ou superávits. Dessa forma, as unidades habitacionais seriam produzidas de modo a atender todas as necessidades existentes. As proporções referidas estão mostradas na Tabela 3 abaixo:

Tabela 3: Correspondência Q e D

	Proporção	Resultado
Q/D	1	Ideal
Q/D	> 1	Deficitário
Q/D	< 1	Excedente

Os dados empíricos pesquisados mostram que a oferta efetiva das unidades habitacionais está desalinhada com as proporções mencionadas, relativamente a todas as faixas de renda do Programa. Isto está evidenciado na Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 – Razão entre Q e D e resultados obtidos

Itens de cálculo	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Q	6310	16.966	6728
D	103.750	8.750	7500
Proporção Q/D	0,06	1,93	0,89

Fonte: Elaboração própria

Constata-se que, para a Faixa 1, em termos proporcionais, a quantidade de unidades habitacionais produzidas está próxima a zero (isto é, a razão de 0,06), traduzindo-se em uma fruição do direito à moradia, nesse aspecto, praticamente nula. Por outro lado, a produção de unidades para a Faixa 2 ultrapassa a necessidade do grupo-alvo, constituindo um excesso de oferta. O número de empreendimentos entregues ultrapassa em quase duas vezes a necessidade do grupo social beneficiado.

Ainda sobre os dados mostrados na Tabela 4, a Faixa 3 apresenta uma fruição próxima a 1. Entretanto, deve-se ressaltar que esse grupo possui melhores condições financeiras para aquisição de imóveis independentemente de programas habitacionais específicos. Como existem formas de financiamentos habitacionais promovidas por outras instituições bancárias (além da Caixa Econômica Federal), mesmo com taxas de juros menos atrativas, é possível que a fruição do direito à moradia pelas classes sociais representadas pela Faixa 3 seja bem maior que a indicada na Tabela 4.

Importante destacar que o evidente desalinhamento entre quantidade de imóveis construídos por Faixa do Programa a demanda é um resultado esclarecedor sobre o atual déficit habitacional no País. Em 2009, quando o Programa foi lançado, o déficit habitacional estava na casa de 5.998 milhões de domicílios e, atualmente, dez anos após a implementação do PMCMV, o número saltou para 7.770 milhões. (FGV; ABRAINC; 2018)

3.2.2 Fruição por disponibilidade de eficazes modais de mobilidade e transporte urbano: quantificação do componente relacional “T”

Dando continuidade à análise, importa ressaltar que Brasília apresenta uma composição geoespacial bastante peculiar. O plano piloto centraliza as funções econômicas e de trabalho. Obviamente, o resultado é perverso: as demais Regiões Administrativas, em sua maioria, tendem a ser transformadas em verdadeiras cidades-dormitório. (SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO DO TERRITÓRIO E HABITAÇÃO, 2007)

Além disso, o amparo de um planejamento urbano estratégico, no caso de Brasília, favoreceu a formação de assentamentos dispersos, separados por áreas verdes, o que afastou as

demais Regiões Administrativas do Plano Piloto. O resultado traduz-se no elevado tempo de deslocamento de casa para o trabalho e vice-versa, para uma parcela majoritária da população.

A localização da moradia, juntamente com a disponibilidade de eficazes modais de mobilidade/transporte, constitui uma importante condição para o exercício pleno do direito à moradia, tal qual evidenciado pelo documento sobre a habitação⁶⁰ desenvolvido previamente à Habitat III, referenciado no início deste trabalho. A integração dos moradores à malha urbana não diz respeito somente ao estabelecimento de habitações em áreas regularizadas pela administração pública. Devem ser avaliadas as opções de locomoção e, principalmente, o tempo médio gasto para o deslocamento, o que é fator relevante, tratando-se do aspecto geoespacial de Brasília.

Em relação às faixas de renda do Programa, é importante destacar que os empreendimentos desenvolvidos para a Faixa 1 são projetos viabilizados com participação mais efetiva da Administração Pública. Assim, no que se refere ao local de implementação, as Zonas Especiais de Interesse Social⁶¹ são utilizadas para essa finalidade, ou seja, a produção de moradias de baixo custo, visando atender à menor faixa de renda.

Por outro lado, as unidades para as Faixas 2 e 3 apresentam maior flexibilidade nesse sentido, pois a seleção do local depende exclusivamente do interesse econômico das incorporadoras. Desse modo, elas podem escolher áreas que apresentam melhores condições de atratividade para o público-alvo, como por exemplo, o fornecimento de transporte público ágil, como o serviço de metrô.

Os moradores de Brasília utilizam como principal fonte de locomoção os veículos individuais. A distribuição modal em Brasília é dominada pelo automóvel: 39,2% dos deslocamentos são feitos por transporte individual, contra 31,5% em coletivo, 20,7% a pé e apenas 2,3% de bicicleta. (CORREIO BRAZILIENSE, 2016)

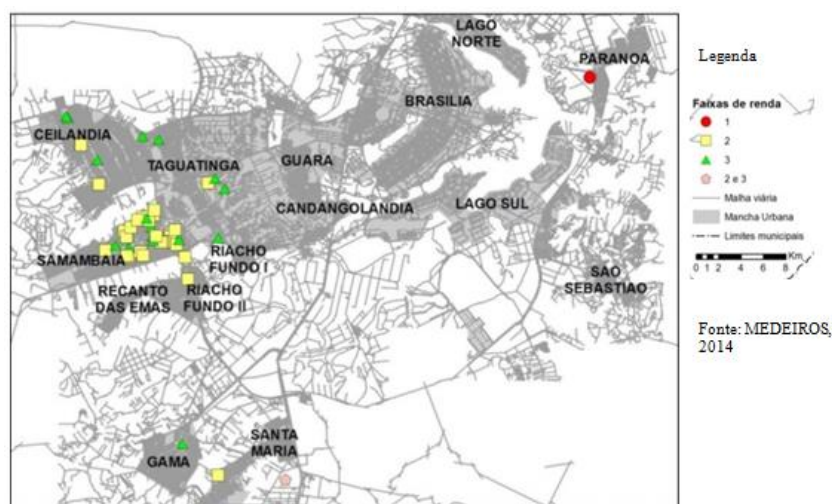
⁶⁰ Comentário Geral n. 4 ONU, tópico 8, f: “Localização. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.”

⁶¹ As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem em instrumento definido pelo Estatuto da Cidade, para utilização das prefeituras. Os planos diretores constituem a fonte de origem e determinação das ZEIS que objetivam reservar espaços urbanos direcionados para políticas que visem amparar parcelas da população marginalizadas e sem acesso às formas majoritárias de financiamento habitacional.

Conforme pesquisa do IPEA, o tempo médio para deslocamento de casa para o trabalho, em pesquisa realizada em 2014, em Brasília, gira em torno de 34,9 minutos. Entretanto, não há um estudo realizado para cada Região Administrativa, considerando que algumas se situam mais próximas do Plano Piloto e outras mais distantes, esse tempo pode chegar a ser triplicado nos horários de trânsito intenso, como o período entre as 6h e 9h e entre 17h e 20h. (MOREIRA, 2018, p. 356)

O mapa a seguir (Figura 1) visa elucidar a localização dos empreendimentos realizados do Programa Minha Casa Minha Vida em Brasília, considerando as 3 Faixas de financiamento. O mapa mostra as áreas onde se localizam os empreendimentos das Faixas 1 (assinalada com um círculo vermelho), 2 (quadriláteros amarelos) e 3 (triângulos verdes).

Figura 1 – Localização dos empreendimentos PMCMV no mapa de Regiões Administrativas



É possível perceber-se, no mapa, que há uma concentração de empreendimentos para as Faixas 2 e 3 no setor oeste (quadrantes da esquerda do mapa) e, para Faixa 1, no nordeste (quadrante direito superior do mapa), especificamente na RA Paranoá.

Em relação ao tempo de deslocamento, dois fatores negativos se acumulam: a utilização de transporte individual é predominante em todas as regiões administrativas e há uma superlotação das principais vias em horários de tráfego intenso. O resultado representa um tempo de deslocamento de uma a duas horas para um trecho de tempo médio (em condições

normais e fora dos horários de pico) de 30 minutos para as cidades satélites mais populosas – Taguatinga e Águas Claras.

A situação do trânsito em Brasília é um problema generalizado. Todas as principais vias da capital são comprometidas com congestionamento intenso em horários de pico, principalmente. Portanto, as alternativas do transporte coletivo como o BRT (Bus Rapid Transit) e o Metrô contribuem para uma locomoção rápida entre os pontos de maior fluxo.

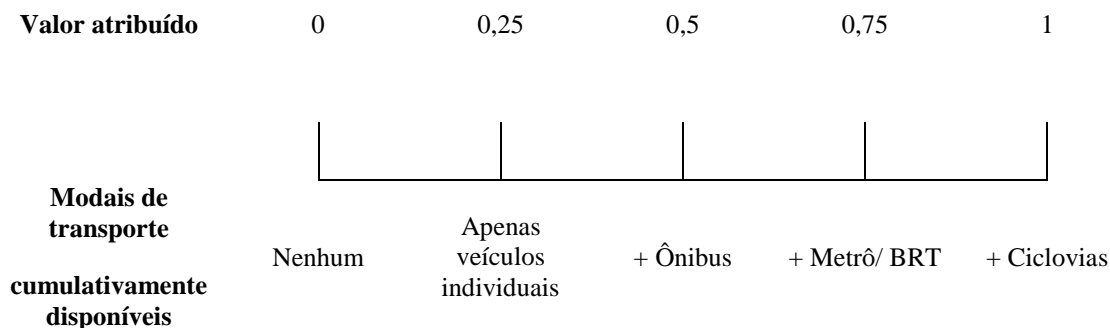
O Metrô/BRT conecta as Regiões do Gama e Santa Maria ao Plano Piloto, a previsão é de que futuramente o projeto contemple outras regiões, inclusive no setor leste. É importante ressaltar os dados mencionados de integração de transporte e cruzar as informações com a localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida.

A integração de formas variadas de locomoção é apresentada como o melhor modo de se reduzir a necessidade de deslocamento pela cidade e otimizar a utilização do espaço de circulação. Portanto, para o trabalho em tela, considera-se que a conjugação de mais de um meio de transporte represente o tipo ideal de implementação em termos de política de planejamento urbano.

Para que haja satisfatória fruição do direito, considerada a variável “T”, é razoável entender que não basta apenas a existência das opções de locomoção, mas deve haver uma integração nítida com o objetivo de fomentar a utilização dos transportes variados. Alguns exemplos conjugariam a existência de ciclovias em bom estado e de capilarização suficiente para os interesses de locomoção dos moradores, a existência de pontos de locação e guarda de bicicletas, a possibilidade de leva-las nos vagões do metrô, entre outros. Nesse sentido, a tabela de correspondência⁶² obedecerá aos seguintes parâmetros:

⁶² Designa-se aqui como “tabela de correspondência” o conjunto das convenções subjacentes à mensuração. Segundo a AJPE, que nesta matéria segue os estudos de sociologia da estatística de Alain Desrosières (ver, p. ex. Desrosières, 1998), tais convenções são subjacentes a qualquer mensuração. Na aplicação da AJPE, as convenções são estabelecidas para o fim de produzir um argumento acerca de componentes relacionais relevantes para a efetividade do direito subjetivo analisado (no caso presente, o direito à moradia, no contexto indicado). Ver Castro (2018, p. 31, nota 18).

Escala 1 – Escala de atribuição de valores ao componente relacional referente aos meios de transporte disponíveis



Os empreendimentos da Faixa 1, conforme indicação em mapa (Figura 1), situam-se na Região Administrativa Paranoá. Essa região não é beneficiada suficientemente por ciclovias. Ainda assim um contingente pequeno pessoas utilizam esse tipo de transporte conforme dados obtidos pela CODEPLAN DF (ver Tabela 5, abaixo):

Tabela 5 – Percentuais de utilização de modais de transporte por RA

Modal de transporte	Regiões Administrativas			
	Paranoá	Águas Claras	Samambaia	Ceilândia
Ônibus	56%	13,2%	47.6%	48.9%
Automóvel	23%	63%	24.3%	23.9%
Utilitário	0.2%	0.1%	0	0
Metrô/BRT	0 %	12.5%	8%	5.5%
Motocicleta	2.5%	1.3%	2.1%	2.1%
Bicicleta	1.8%	0.5%	1.1%	1.2%
A pé	14.3%	6.3%	8.4%	10.5%
Outros	1.7%	1.7%	8.1%	7.6%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Codeplan, 2015

Sendo assim, fica evidente que a maior parte da população na RA Paranoá se locomove por meio de ônibus e automóveis, não havendo uma integração substancial de meios diversos de transporte. A ausência de linha de metrô / BRT também é um agravante para a Região,

tornando o transporte deficitário do ponto de vista da fruição do direito à moradia para os beneficiados.

Estendendo a avaliação para a Faixa 2, tem-se que as Regiões mais contempladas com esses empreendimentos são Águas Claras, Samambaia e Ceilândia. Conforme dados mostrados (Tabela 5), há uma predominância da utilização de ônibus e automóveis para as 3 regiões, somando-se a isso o metrô como uma alternativa possível, mas ainda não suficiente para dar equilíbrio aos meios de transporte.

Ainda em conformidade com o mapa (Figura 1), tem-se que os empreendimentos da Faixa 3 localizam-se nas mesmas RAs que os empreendimentos para a Faixa 2. Nesse sentido, os dados se manterão para efeitos de cálculo de fruição do direito de moradia relativamente ao aspecto “disponibilidade de modais/transporte”.

A partir das considerações acima, é possível conferir expressão quantitativa aos valores do componente relacional “T” para cada uma das faixas do PMCMV em Brasília no ano de 2014, como etapa necessária ao cálculo dos respectivos IFEs (ver Tabela 6).

Tabela 6 – Valores do componente relacional "T" segundo faixas do PMCMV em função da quantidade de modais de transporte disponíveis

Faixas do PMCMV	Quantidade de modais de transporte	Valor atribuído a “T”, segundo a Escala 1
MF ₁	2	0,5
MF ₂	3	0,75
MF ₃	3	0,75

Fonte: elaboração da autora.

Os resultados traduzem uma informação importante: ainda que o deslocamento em Brasília represente um problema generalizado e presente em inúmeras vias de acesso às mais variadas RAs, algumas localidades contam com mais alternativas de locomoção do que outras, o que afeta a fruição do direito à moradia por diferentes indivíduos e grupos.

Diante o exposto, a população beneficiária do PMCMV Faixa 1 resta mais uma vez prejudicada, pois não tem à disposição opções diferenciadas para a locomoção urbana. São utilizados fundamentalmente veículos individuais e transporte coletivo, meios de condução

considerados lentos para a atual conjuntura do trânsito na capital. Por outro lado, as Faixas 2 e 3 contam com um importante meio de transporte: o metrô. O que permite um deslocamento mais ágil até o centro econômico e comercial da região, o Plano Piloto.

3.2.3 Fruição relativa a Serviços de Infraestrutura Básica: quantificação do componente “I”

Retomando a discussão promovida no início do presente capítulo, a fruição do direito à moradia não pode ser avaliada exclusivamente pelo critério de existência de “4 paredes e um teto”. Vários fatores devem estar presentes para se considerar adequada a fruição do direito. A mera construção de unidades habitacionais não representa resolução do problema, se essas forem executadas sem garantir a utilização do espaço de forma ampla, bem como se equipamentos de infraestrutura básica estiverem ausentes.

Nesse sentido, a Infraestrutura Básica constitui é um importante componente relacional para a avaliação da fruição do direito à moradia. Nesta subseção, considera-se que o componente I seja o agregado da disponibilidade empírica dos seguintes serviços urbanos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, acesso à energia elétrica e coleta de lixo. Para fins de quantificação de I, a seguinte escala é proposta:

Escala 2 – Escala de atribuição de valores ao componente relacional I, considerando o acesso aos serviços urbanos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo.

Valor de I	0	0,25	0,5	0,75	1
Quantidade de serviços urbanos disponíveis	0	1	2	3	4

O cruzamento (i) dos dados empíricos relativos ao acesso a serviços urbanos em diferentes regiões administrativas com (ii) sua expressão em termos de valores de I, calculados

segundo a escala da Figura 3, proposta acima, permitirá quantificar a fruição do componente relacional “infraestrutura básica” relacionada aos empreendimentos de cada uma das faixas do PMCMV em Brasília, no ano de 2015. Para tanto, são primeiramente apresentados os dados relativos ao acesso empírico a serviços urbanos, por região:

Tabela 7 – Acesso a serviços urbanos, por RA de Brasília, no ano de 2015, e respectivos valores de I

Serviço urbano	Regiões Administrativas			
	Paranoá	Águas Claras	Samambaia	Ceilândia
Abastecimento de água	98,5%	99,4%	99,5%	98,3%
Esgotamento sanitário	95,2%	84,4%	97,1%	80,7%
Energia elétrica	98,7%	98,1%	100%	98,2%
Coleta de lixo	99,3%	90,9%	99,3%	85,4%
Média	97,9%	98,2%	98,9%	90,65%
Valor de S	0,979	0,982	0,989	0,9065

Fonte: Codeplan, 2015 e elaboração da autora

Importante destacar que os valores obtidos refletem uma circunstância peculiar da região eleita. Os serviços de infraestrutura básica são oferecidos de forma quase padronizada por toda a capital, indicando que, independentemente da distância do centro econômico, os variados setores elencados no trabalho contam com os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo periódica.

Mesmo assim, a RA Ceilândia apresenta dados destoantes das demais regiões. Para evitar possíveis distorções na obtenção do IFE de infraestrutura básica pra Faixas 2 e 3, essa RA apresentará um IFE separadamente, visando tornar os resultados mais fidedignos à realidade.

Portanto, para esta variável, os dados obtidos mantêm-se muito próximos uns dos outros e bastante próximos do padrão em todas as Faixas analisadas. Comparando com os outros valores apurados no trabalho, deve-se admitir que a infraestrutura básica em Brasília representa uma característica singular em comparação com o resto do País. Importante notar que, no caso

de Brasília, o abrangente planejamento prévio – um aspecto incomum das cidades brasileiras - pode ter contribuído para este resultado.

3.2.4 Fruição relativa ao aspecto da estrutura/dimensão: quantificação do componente “E”

Para a construção do argumento que dê relevância ao tópico de fruição quanto à estrutura/dimensão do imóvel construído, vale destacar que, nos projetos do PMCMV especificamente direcionados para a Faixa 1, há uma planta básica, a qual, em virtude de determinação legal, não pode sofrer alterações. Para as casas, a “tipologia 1” apresenta a dimensão máxima de 35m² (com área interna de 32m²). No caso dos apartamentos (“tipologia 2”), o tamanho amplia-se para 42m²⁶³. Em relação aos compartimentos, estes são os mesmos independentemente da tipologia (1 ou 2): sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017)

Deve-se ter em mente que a dimensão do imóvel que servirá como habitação para as famílias beneficiadas é um importante componente para a análise de fruição do direito à moradia. O espaço físico disponível em cada cômodo, a planta inicial, a estrutura da casa ou apartamento, refletem diretamente condições relativas ao bem-estar dos beneficiários do Programa. A moradia deve ter tamanho adequado para o desempenho das atividades domésticas, iluminação e temperatura confortáveis, bem como espaço para lazer e descanso dos moradores.

O Comentário Geral n. 4 da ONU enfatiza o espaço como importante atributo de sustentação do direito à moradia digna:

d. Habitabilidade. A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de

⁶³ MINISTÉRIO DAS CIDADES (2017). Portaria 269, de 22 de março de 2017: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparados pela OMS, que veem a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade. (UNITED NATIONS, 1991)

A dimensão física dos imóveis construídos é, portanto, um elemento de imprescindível análise, posto que se relaciona diretamente com a qualidade de vida que os beneficiários obterão. O “morar” com dignidade só é possível se a estrutura das unidades construídas permite a acomodação, em padrões de espaço minimamente confortáveis e salubres, das famílias às quais o Programa se destina. Levando em consideração a Faixa 1 do Programa, é possível a construção de um diagnóstico desenhado através do cruzamento de dados da taxa de fecundidade por R.A. Ressalta-se que a taxa de fecundidade representa um indicador demográfico bastante útil para o planejamento de políticas públicas, pois trata-se de uma estimativa da quantidade de filhos que uma mulher teria ao longo da sua vida reprodutiva. Em geral, os governos utilizam esse dado para perspectivas sobre crescimento ou decréscimo populacional e para estabelecer a média do tamanho das famílias.

O último dado divulgado que realiza a conjugação das duas informações afirmou que a taxa de fecundidade das famílias de baixa renda no Brasil aproxima-se de 2,9 filhos por mulher, já nas classes média e alta, o número cai para 1,73. (UNFPA, 2018)

Nesse sentido, considerando um arranjo familiar composto cinco pessoas (considerando ambos: baixa renda e Faixa 1 do PMCMV), 32m² parece bastante inadequado para que essa família exerça o seu direito à moradia com dignidade. Vale destacar que há determinação mínima dimensional para os imóveis construídos no Brasil, a NBR 15575 / ABNT. A NBR 15575 afirma que “Para os projetos de arquitetura de unidades habitacionais, sugere-se prever no mínimo a disponibilidade de espaço nos cômodos da edificação habitacional para colocação e utilização dos móveis e equipamentos-padrão listados no Anexo G [da norma]⁶⁴”. (BRASIL, 2013, p. 36)

⁶⁴ ANEXO G (NBR 15575) “Dimensões mínimas e organização funcional dos espaços Este anexo informativo visa apresentar como sugestão algumas das possíveis formas de organização dos cômodos e dimensões compatíveis com as necessidades humanas” – O Anexo G traz a recomendação de que os projetos de arquitetura

Leite e Oliveira (2007, p. 2) demonstraram preocupação sobre a redução paulatina na dimensão dos imóveis produzidos no mercado brasileiro em geral:

Um dos principais “reflexos na qualidade de vida das pessoas” pode ser observado nos espaços internos das habitações. Invariavelmente o tamanho das habitações tem diminuído drasticamente tornando-os diminutos, claustrofóbicos e com capacidade de mobiliamento desprezível. A falta de qualidade destes espaços não se restringe às habitações populares como se imagina. Em recente pesquisa em feira de imóveis considerados como de Alto Padrão e preços variando entre meio e um milhão de reais, notou-se, ao contrário do que se espera, por exemplo, que na maioria dos dormitórios do casal torna-se impossível instalar uma cama “king size”, os banheiros da suíte não são muito maiores do que os das habitações populares. As áreas de serviço têm tamanho ínfimo e tão demasiadamente vinculadas com a cozinha que se pode confundir uma com a outra.

Simone Villa e Rotelli (2012, p.8) importante pesquisadora da área afirma que a falta de qualidade e eficiência nos produtos escolhidos para a construção da obra é um outro grave problema das construções destinadas à Faixa 1 do PMCMV. Parte das unidades habitacionais erguidas no conjunto habitacional apreciado pela autora apresentaram rachaduras e infiltrações antes mesmo da entrega das casas. Simone afirma que, além disso, não houve atendimento aos critérios mínimos de conforto, como iluminação, ventilação e espacialidade dos cômodos, incluindo uma orientação inadequada dos cômodos em relação ao sol e vento, ou ainda a escolha errônea das esquadrias e aberturas e demais decisões projetuais.

A autora afirma, além disso, que em geral as habitações do PMCMV, na Faixa 1, possuem dois quartos, sendo um destinado ao casal e outro aos filhos. Entretanto, em diversos quartos são inseridos beliches, colchões e sofás para comportar os moradores. As más condições de habitabilidade tornam também comum o fato de as crianças dormirem com os pais por falta de espaço na moradia. Os quartos acabam tornando-se áreas de depósito, uma vez que a unidade não comporta áreas e móveis específicas para estocagem. (VILLA; ROTELLI, 2012, p. 9)

de edifícios habitacionais prevejam no mínimo a disponibilidade de espaço nos cômodos do edifício habitacional para colocação e utilização dos móveis e equipamentos-padrão listados.

Deve-se destacar que há uma tendência na variação da composição familiar. A composição familiar tradicional tem cedido espaço para novos rearranjos familiares não atendidos pela perspectiva das unidades. Para fins de análise posicional, esse trabalho considerará a composição familiar mais frequente que, na relação de espaço por habitante, é a que exige maiores dimensões em termos de espaço físico.

A título de ilustração, duas tabelas serão apresentadas a seguir. Uma demonstra o histórico evolutivo das regras pertinentes à dimensão dos imóveis no Brasil. A outra permite demonstrar as alterações das dimensões que os imóveis têm sofrido, considerada a metragem quadrada por pessoa:

Tabela 8 – Histórico de área mínima para habitação (m²)⁶⁵

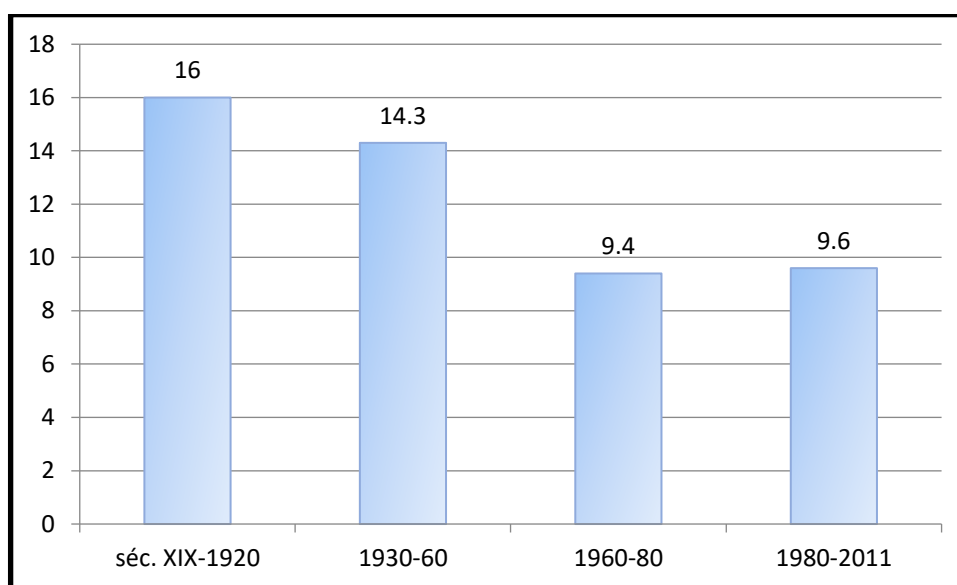
Estudo	1º. Quarto	2º. Quarto	Sala	Cozinha	Banho	Área de serviço	Área total
Código Sanitário (1978)	8,00	6,00	8,00	4,00	2,00	-	28,00
Silva (1982)	7,75	7,80	10,50	3,57	2,40	2,10	34,12
IPT (1987)	9,00	8,00	12,00	10,00	2,50	1,50	43,00
Boueri (1989)	14,00	12,00	15,00	7,20	4,20	5,40	57,80
Voordt (1990)	13,34	10,56	25,52	6,84	5,71	-	61,97
CDHU – Piratininga (1996)	8,12	6,94	16,73	9,05	2,88	1,96	45,68
CDHU – Brasilândia (1996)	13,18	13,18	13,18	8,44	2,81	1,63	52,42
CDHU – Básico (1998)	8,18	8,18	11,78	4,87	3,04	1,82	37,87
CDHU (2008)	9,00	8,00	12,50	5,00	2,80	2,80	40,10

⁶⁵ Histórico do conjunto de legislações e trabalhos técnicos desenvolvidos por arquitetos sobre a temática de dimensão de imóveis no Brasil.

Fonte: (BARCELOS, 2011, p. 66)

Diante essa exposição de documentos acerca das dimensões mínimas para cada cômodo específico e as dimensões totais, é fácil observar que a última regra que permitiu a construção de um imóvel tão pequeno foi o Código Sanitário de 1978.

Gráfico 1 – Histórico de m² por morador⁶⁶



Fonte: (BARCELOS, 2011, p. 69)

O gráfico supra reproduzido traz uma noção histórica da alteração das dimensões em relação ao número de moradores dos imóveis. Kátia Barcelos também cita outros autores que realizaram estudos sobre o tamanho adequado da habitação por número de pessoas. Um exemplo é Gerard Blachère, estudioso segundo o qual, para uma qualidade de vida regular, a área útil de uma habitação por pessoa deveria ser de 14m², e para uma qualidade de vida média, 18m². Além disso, outro autor citado por Barcelos, Chombart de Lauwe, famoso sociólogo urbano, assegura que a dimensão de 8m² de área útil por pessoa pode causar graves consequências negativas à saúde. (BARCELOS, 2011, p. 69)

Para calcular a média do tamanho das famílias por Região Administrativa, foram utilizados dados referentes à taxa de fecundidade nesses locais:

⁶⁶ Média histórica do tamanho dos imóveis em relação à quantidade de moradores.

Tabela 9: Taxa de Fecundidade por Região Administrativa

Região Administrativa	Taxa de Fecundidade
Paranoá (Faixa 1)	2,02
Águas Claras (Faixa 2 e 3)	1,92
Samambaia (Faixas 2 e 3)	1,81
Ceilândia (Faixas 2 e 3)	1,56

Fonte: Governo do Distrito Federal (2015)

Conforme indicação da Tabela 9, a taxa de fecundidade média para as Faixas 2 e 3, considerando as Regiões Administrativas indicadas, corresponde ao valor de 1,76. Já, para a Faixa 1⁶⁷, cuja taxa de fecundidade das famílias é de 2,02, e a dimensão dos imóveis varia entre 32m² e 42m², a razão existente entre espaço (m²) por residente varia entre 7,96m² (32m² / família composta por 4 integrantes⁶⁸), e 10,44m² (no caso do apartamento).

Importante destacar que não há limite de tamanho máximo para os imóveis destinados às Faixas 2 e 3. De acordo com pesquisas realizadas nos sites das incorporadoras (MRV, por exemplo)⁶⁹ e corretores de imóveis, as dimensões para a Faixa 2 iniciam-se nos 44m² e encerram-se nos 65m² e para a Faixa 3, entre 70m² e 80m². Para fins de utilização da Análise Posicional, a tabela abaixo servirá como parâmetro de avaliação:

⁶⁷ Ministério das Cidades, 2017.

⁶⁸ Ressalta-se mais uma vez que, embora seja nítida a tendência na variação da composição familiar tradicional, para fins de análise posicional esse trabalho considerará a composição familiar mais frequente que, na relação de espaço por habitante, é a que exige maiores dimensões em termos de espaço físico.

⁶⁹ MRV: <https://www.mrv.com.br/minhacasaminhavid>; Rossi: <http://www.rossiresidencial.com.br/minha-casa-minha-vida>; Tenda: <https://www.tenda.com/programa-minha-casa-minha-vida/>

Tabela 10 – Avaliação de funcionalidade de imóvel: espaciosidade por quantidade de moradores e Faixa do PMCMV⁷⁰

Faixa	Tamanho unidade em (m²)	Quantidade média de moradores aproximada	Resultado por morador	Avaliação
Faixa 1	37m ² (média)	4,02	9,20m ²	Inadequado: 0
Faixa 2	54,5m ² (média)	3,76	14,49m ²	Regular: 0,5
Faixa 3	75m ² (média)	3,76	19,94m ²	Ótimo: 1

Fonte: Elaboração da autora com base nos estudos de Gerard Blachère e Chombart de Lauwe associados ao tamanho

3.2.5 Índice de Fruição Empírica por Faixa do PMCMV

Ao agregar os resultados da quantificação de cada um dos componentes relacionais, inicialmente feita em separado, obtêm-se os IFEs do direito à moradia no contexto do PMCMV em Brasília, para cada faixa do programa. Para facilidade de visualização, os valores correspondentes a cada componente foram dispostos na Tabela 8, seguida das equações respectivas a cada faixa:

Tabela 11 – Componentes relacionais do IFE relativo às faixas de renda do PMCMV em Brasília, 2015

Componente relacional	Faixa 1 (M₁)	Faixa 2 (M₂)	Faixa 3 (M₃)
Proporção Q/D	0,06	1,93	0,89
T	0,5	0,75	0,75
I	0,979	0,98	0,98
E	0	0,5	1

⁷⁰ Tabela construída a partir dos seguintes dados: tamanho médio dos imóveis por Faixa do PMCMV; tamanho médio das famílias por faixa de renda (considerando a taxa de fecundidade) e; Resultado, levando em consideração as metragens indicadas pelos autores abordados.

Fonte: elaboração da autora

Expressão Padrão:

$$MF = \frac{(Q/D) + (T + I + E)}{4}$$

Então,

$$MF_1 = \frac{(0,06) + (0,5 + 0,979 + 0)}{4} \quad (1)$$

$$MF_2 = \frac{(1,93) + (0,75 + 0,98 + 0,5)}{4} \quad (2)$$

$$MF_3 = \frac{(0,89) + (0,75 + 0,98 + 1)}{4} \quad (3)$$

Portanto,

MF₁	0,38
MF₂	1,04
MF₃	0,9

Após a inclusão dos dados obtidos pelas variáveis eleitas, observa-se que o direito à moradia, proporcionado pelo PMCMV, em Brasília, entre 2014 e 2017, apresenta graus de fruição diferenciada, conforme as diferentes faixas de renda. Especificamente, a Faixa 1

apresentou o menor IFE. A fruição do direito à moradia por esse grupo mostra-se excessivamente precária, alcançando menos da metade do nível máximo de fruição no que concerne as variáveis escolhidas, que, de acordo com as convenções estabelecidas acima, deveria ser 1.

Por outro lado, as Faixas 2 e 3 exibem um IFE comparativamente melhor, e os principais motivos residem na razão Q – D e na variável “E”, ou seja, a quantidade de imóveis que atendem as Faixas 2 e 3 é mais que suficiente em relação à demanda existente, além de possuírem uma dimensão relativamente ampla para o tamanho das famílias que se beneficiam das unidades destinadas a elas.

Ressalte-se que a variável I não apresenta oscilações significativas em relação as Faixas de renda do Programa. Isto se explica, conforme sugerido, em decorrência de uma particularidade do Distrito Federal que possui alta infraestrutura independentemente da região administrativa analisada. Obviamente, essa análise não pode se estender para outros estados.

Outro ponto importante refere-se ao IFE alcançado pela Faixa 3: 0,9. A variável responsável pelo valor menor que o designado para a Faixa 2 é a correspondente ao Q – D. Nesse sentido, os dados podem passar uma impressão equivocada, distorcida da realidade, uma vez que embora a quantidade de imóveis produzidos em sede do PMCMV para a Faixa 3 seja menor que os direcionados para a Faixa 2, a Faixa 3 é composta por uma classe social com maior poder aquisitivo, o que permite o acesso desse grupo a outras fontes de financiamento, fora do âmbito do Programa. Uma análise que incorporasse todas as formas de financiamento utilizadas pela classe social correspondente à do público alvo da Faixa 3 solucionaria essa distorção rapidamente. Entretanto, tal investigação não foi parte do projeto desta tese, mas certamente poderá integrar pesquisa a ser desenvolvida posteriormente.

3.2.6 Padrão de Validação Jurídica

Conforme descrito anteriormente, o PVJ na AJPE tenciona indicar certas condições que necessitariam estar presentes para que ocorresse a fruição, por assim dizer, ideal do direito analisado. Nesse sentido, o PVJ constitui um parâmetro a ser alcançado. A elaboração do PVJ, que é uma projeção do IFE, pode levar em consideração diversos referenciais, inclusive

aspirações de movimentos sociais, diretrizes internacionais, outros documentos relevantes sobre a temática, etc. De acordo com Castro (2018, p. 33), os IFEs construídos a partir de pesquisas empíricas comparativas que indiquem desigualdades existentes entre objetos de estudos, no caso a fruição de um mesmo direito, em localidades distintas de uma cidade, podem subsidiar a constituição de um PVJ elaborado com o escopo de diminuir ou eliminar essa desigualdade.

Nesse sentido, a constituição do PVJ no presente trabalho utiliza como base a fundamentação e os resultados obtidos pelos IFEs em cada Faixa do Programa. Sendo assim, o PVJ para o PMCMV, por faixa de renda, estrutura-se a partir dos valores “adequados” de fruição empírica para cada variável utilizada na composição das condições de fruição do direito à moradia previstas na política pública examinada. Portanto, a quantidade de imóveis destinados a cada Faixa do Programa (considerando a demanda por unidades); a disponibilidade de modais de mobilidade / transporte nas localidades em que as unidades são construídas (considerando os modais de transporte disponíveis e distância para acesso ao trabalho); a infraestrutura básica (considerando água, esgoto, recolhimento de lixo, etc); a estrutura dos imóveis (considerando o tipo médio de estrutura familiar e as metragens da área dos imóveis dos beneficiários em cada Faixa), todos esses elementos considerados em sua capacidade adequada de oferta, correspondem conjuntamente, ao Padrão de Validação Jurídica para o PMCMV.

Isso significa dizer que, para a Faixa 1, por exemplo, o PVJ deve considerar valores quantitativos de produção de unidades bastante superiores aos existentes. Além disso, a localização deve ser pensada a partir dos modais de transporte disponíveis ou de uma menor distância entre as áreas destinadas para a construção dos imóveis e o núcleo econômico da região. Por fim, o PVJ da Faixa 1, deve conter um padrão específico de planta de imóvel que seja apto a acomodar com qualidade as famílias beneficiárias do Programa.

Essas observações representam, para além da constituição do PVJ, algumas linhas gerais que possam indicar a “elaboração de propostas de reformas de políticas públicas mutuamente complementares”, que seria a última etapa da Análise Posicional na AJPE. Considerando 1 como valor ideal de fruição do direito à moradia no âmbito do PMCMV, e considerando a análise de cada variável individualmente, é possível fundamentar a formulação de novas diretrizes técnicas para os documentos que norteiam a execução da política pública em tese.

Dessa forma, as reformas sugeridas, fundamentadas amplamente nas pesquisas realizadas, podem se tornar um meio adequado e mesmo crucial para assegurar a eficácia do direito no sentido específico da fruição empírica.

3.2.7 Elaboração de propostas de reformas de políticas públicas mutuamente complementares

A última etapa da Análise Posicional consiste na “elaboração de propostas de reformas de políticas públicas mutuamente complementares” e representa, em termos gerais a possibilidade de que, diante de uma disparidade entre os valores obtidos pelo IFE e os indicados no PVJ, o jurista “proponha reformas ao quadro normativo que dá base às políticas públicas relevantes, visando assegurar a eficácia do direito legal objeto da análise”. (CASTRO, 2018, p. 33)

Seria desejável a elaboração de propostas de reformas do PMCMV que tivessem por objetivo suprir as deficiências apontadas a respeito da efetividade do direito à moradia dos membros do Programa pertencentes à Faixa 1. Algumas indicações genéricas de tais possíveis reformas podem ser dadas aqui.

Quanto ao componente relacional “Q-D”, providências necessitam ser tomadas a fim de que a oferta de imóveis aumente para Faixa de Renda 1. O aporte de mais investimentos ou critérios de financiamento mais benéficos (visando igualmente a ampliação da oferta de imóveis) seriam importantes.

No que se refere ao componente relacional T, parece claro que, para assegurar a fruição do direito à moradia dos beneficiários do Programa, seria necessário ou estabelecer critérios de escolha de localizações dos projetos beneficiados por modais e serviços de transporte satisfatórios, ou investir na oferta de tais condições nas localidades em que forem construídas novas unidades.

Sobre o componente relacional I, ressalta-se, mais uma vez, que os valores apresentados da pesquisa realizada em Brasília podem não ter correspondência em outras regiões do País, tendo em vista que houve um planejamento prévio do processo urbanizatório na capital. Tendo em vista essa consideração, deve-se analisar esse componente em outras cidades brasileiras a

fim de verificar o possível comprometimento da fruição do direito à moradia, no contexto do PMCMV, caso as disparidades sejam influentes.

Por fim, as unidades construídas devem, no mínimo, atender aos padrões de composição familiar das famílias beneficiadas pelo Programa, posto que essa relação (espaço / morador) interfere nitidamente na fruição do direito em tela. Essa ressalva é feita, obviamente, para a Faixa 1 do PMCMV, tendo em vista que as Faixas 2 e 3 tem suas dimensões livres de regulamentação, como descrito anteriormente.

4. POLÍTICA ECONÔMICA E DIREITOS SOCIAIS: A NOVA ANÁLISE CONTRATUAL

4.1 A Nova Análise Contratual (NAC), Inflação, o Novo Regime Fiscal e a ‘Cláusula de proteção jurídico-econômica’

Em março de 2017 o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas promoveu a votação da Resolução da 34 Sessão (Agenda item 3)⁷¹ que destaca a relação entre fruição de direitos humanos e política fiscal desenvolvida pelos países. Especificamente, a resolução visou prorrogar por mais três anos o mandato do Perito Independente (*Independent Expert*) sobre os efeitos do endividamento público sobre a fruição de direitos humanos. Ele é, em outras palavras, um representante da ONU responsável por monitorar os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados sobre a plena fruição de direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais.

Em um dos pontos salientados pela resolução, consta o reconhecimento de que a opção por determinadas estruturas de programas de reforma que limitam os gastos públicos dá atenção inadequada a promoção de serviços sociais. Além disso, a resolução afirma que apenas poucos países conseguiram alcançar maior crescimento sustentável quando aderiram esses programas

⁷¹ UNITED NATIONS (2017a). Trecho: 9. *Decides* to extend the mandate of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights for a period of three years, and requests the Independent Expert to pay particular attention to: (a) The effects of foreign debt and the policies adopted to address them on the full enjoyment of all human rights, in particular, economic, social and cultural rights; (b) The impact of foreign debt and other related international financial obligations on the capacity of States to design and implement their policies and programmes, including national budgets that respond to vital requirements for the promotion of the realization of social rights; (c) Measures taken by Governments, the private sector and international financial institutions to alleviate such effects in developing countries, especially the poorest and heavily indebted countries; (d) New developments, actions and initiatives being taken by international financial institutions, other United Nations bodies and intergovernmental and non-governmental organizations with respect to economic reform policies and human rights; (e) The effects of public debt, economic reform and financial consolidation policies on the realization of the Sustainable Development Goals; (f) The impact of illicit financial flows on the enjoyment of human rights; (g) The process entrusted with the follow-up to the International Conference on Financing for Development, with a view to bringing to its attention the issue of the effects of structural adjustment and foreign debt on the enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights; (h) Enhancement of consultations with all relevant stakeholders in the fulfilment of the mandate;

de austeridade fiscal. O trecho da proposta de resolução referido foi o principal motivador do voto, dado pelo Brasil, contrariamente à aprovação do documento⁷². Importante destacar que o Brasil, assim como outros países, tem desenvolvido várias políticas de austeridade e, nesse sentido, a resolução foi vista como oposta às reformas econômicas do governo.

O objetivo deste capítulo é demonstrar, por meio da aplicação da AJPE, e mais especificamente da Nova Análise Contratual (NAC), de que forma os programas sociais, que promovem a fruição de direitos humanos, podem ser afetados por determinadas políticas macroeconômicas. Tendo em vista esse objetivo, a pesquisa realizada procedeu a uma avaliação dos possíveis efeitos do chamado “Novo Regime Fiscal”, introduzido no Brasil pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Em nossa abordagem foram abrangidos, também, o indicador de inflação e a análise de possível ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’ para garantir a fruição de direitos mesmo durante as crises ou recessões econômicas.

A Nova Análise Contratual (ou Análise de Portfólio)

A segunda estratégia da AJPE, denominada Nova Análise Contratual (NAC) ou análise de portfólio, propõe a investigação das consequências econômicas e sociais da estrutura ou arquitetura dos agregados contratuais que estruturam a economia em um dado setor da sociedade. Desse modo, conforme será indicado abaixo, torna-se possível identificar, em relação a conjuntos de contratos analiticamente relevantes, os conteúdos contratuais “monetários” e “de utilidade”, com também, os conteúdos “de interesse público” e “de interesses privado” (CASTRO, 2018, p.34), que guardam relação com a fruição do direito à moradia no contexto do PMCMV. A seguir, alguns esclarecimentos sobre tais noções e sobre a NAC e geral serão dados. Subsequentemente, tais noções serão aplicadas para fins da avaliação mencionada.

⁷² Itamaraty (2017). “O Brasil votou contra o projeto de resolução “Mandato do Perito Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais correlatas dos Estados na plena fruição dos direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais”, adotado hoje pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), em Genebra, por 31 votos favoráveis e 16 contrários. A iniciativa foi proposta por Cuba. Apenas os 47 estados membros do CDH participam do processo de votação”.

Castro (2018, p. 35) considera que os contratos economicamente relevantes possuem dois tipos de cláusulas ideais-típicas, quais sejam: a que comporta conteúdos contratuais U (cláusula de utilidade) e a que registra conteúdos contratuais M (cláusula monetária). Assim sendo, para o autor, “o conteúdo da cláusula U refere-se aos bens e serviços produzidos na economia real, e o conteúdo da cláusula M será sempre uma quantidade de dinheiro ou ativo financeiro transacionado, tendo em vista um conteúdo da cláusula U”.

Além disso, é importante ressaltar uma outra característica da NAC: a distinção entre conteúdos de interesse privado e conteúdos de interesse público. Conforme Castro, “os conteúdos de interesse privado são aqueles escolhidos pelas partes contratantes através da negociação privada”. Já os conteúdos de interesse público “são aqueles estabelecidos por ‘negociações’ ou deliberações institucionalizadas que seguem intrinsecamente, por exigência jurídica (legal, constitucional, etc.), procedimentos que promovem ampla publicidade de todos os aspectos da determinação de conteúdos”. (CASTRO, 2018, p. 35)

É interessante destacar que a AJPE considera como mistas todas as economias de mercado contemporâneas, uma vez que a maior parte dos contratos associa conteúdos de interesse público e conteúdos de interesse privado simultaneamente, em ambas as cláusulas (U e M). Nesse sentido, a matriz de conteúdos privados e públicos pode ser representada da seguinte forma:

Tabela 12: Matriz de conteúdos privados e públicos (NAC)

	CLÁUSULA U	CLÁUSULA M
Interesse Privado	U	M
Interesse Público	U'	M'

(CASTRO, 2018, p. 36)

A abordagem permite ainda reconhecer implicações jurídicas do uso estratégico da taxa de juros para “habilitação” ou “inabilitação” econômica de setores sociais distintos, em termos de suas práticas de consumo, no que diz respeito ao direito à moradia. A inabilitação, por outro lado, implica no “congelamento” de indivíduos e grupos em “posições” desvantajosas nas redes contratuais que estruturam as trocas econômicas. Nas palavras de Castro,

O “congelamento” de indivíduos ou grupos em posições por eles indesejadas [pode ser] vista como um resultado – talvez uma consequência não intencional – das deficiências na fruição de direitos. (CASTRO, 2018, p. 34)

No âmbito do PMCMV, vale a pena observar se tais condições se produzem em relação aos titulares do direito à moradia inscritos no Programa. Ora, as regras do Programa impõem requisitos que variam conforme a faixa de renda para a liberação dos empréstimos. Pode-se afirmar previamente que há uma menor liberdade contratual para a Faixa 1, dado que até mesmo as dimensões dos imóveis são determinadas antecipadamente, de maneira compulsória, conforme ilustrado no tópico 3.2.4 acima.

Por outro lado, visando atender as necessidades de uma faixa que dispõe de pouca renda, observa-se que não há exigência de adimplemento durante a obra, nem há a instituição de seguro por morte e invalidez permanente e danos físicos ao imóvel. Somente a TR é cobrada, isentando o beneficiário de juros, e apenas 5% da renda do mutuário pode ser comprometida com o financiamento.

Tem-se aqui um caso típico crédito direcionado, ou de *taxa de juros estratégica* (Castro, 2018, p. 37-38) definida de modo a favorecer um grupo que não pode concorrer igualmente com os demais para realizar seus interesses (no caso presente, a aquisição da casa própria), uma vez que as distorções provocadas pelo mercado impossibilitam a fruição de um direito fundamental por esse grupo.

Deve-se destacar também, que no contexto do PMCMV, há uma variação diferente em relação aos conteúdos monetários e de utilidade para cada Faixa do Programa. Por meio da metodologia da nova análise contratual, o PMCMV pode ser descrito da seguinte forma:

- O conteúdo da cláusula U (i.e, a cláusula de utilidade, no segmento de interesse privado) refere-se ao objeto do contrato, que se constitui das unidades habitacionais contratadas pelo Programa (Faixas 1,2 e 3);
- Os conteúdos da cláusula U' (i.e, a cláusula de utilidade, no segmento de interesse público) referem-se às disposições predefinidas da estrutura e execução do Programa, como dimensão dos imóveis, localização e outras características físicas

das moradias. Faixa 1 (quantidade, dimensão e localização); Faixas 2 e 3 (apenas quantidade);

- A cláusula M (i.e, a cláusula monetária, no segmento de interesse privado) registra o preço básico dos imóveis, pago pelos beneficiários das Faixas 2 e 3 apenas, uma vez que os imóveis da Faixa 1, já têm o preço básico estabelecido pelo poder público.
- A cláusula M' (i.e, a cláusula monetária, no segmento de interesse público) contém as taxas de juros preestabelecidas⁷³ e cobradas para cada Faixa do Programa (1,2 e 3), além do preço básico pré-definido para os imóveis da Faixa 1.

A tabela 13, abaixo, indica essa distribuição de conteúdos contratuais:

Tabela 13: PMCMV aplicado à matriz da NAC

	CLÁUSULA U	CLÁUSULA M
Interesse Privado	U = Unidades habitacionais (objeto do contrato)	M = Preço básico dos imóveis (Faixas 2 e 3)
Interesse Público	U' = Quantidade de unidades por faixa, localização, infraestrutura e dimensão (para a Faixa 1, inclui algumas especificações técnicas especiais, de engenharia civil)	M' = Taxas de juros diferenciadas conforme a Faixa de renda do Programa e preço final dos imóveis (Faixa 1)

Fonte: Elaboração própria, com base em Castro (2018, p. 36)

Uma análise preliminar comparativa entre as Faixas extremas do Programa (a primeira e a última: Faixa 1 e Faixa 3) indicam alguns fatos relevantes.

Os contratos da Faixa 1 apresentam mais conteúdos de interesse público, tanto monetários quanto de utilidade (U' e M'). Isso decorre da intervenção mais incisiva do

⁷³ Faixa 1: Taxa de juros = 0; Faixa 2: Taxa de juros = de 6% a 7%; Faixa 3: Taxa de juros = de 8,16% a 9,16%. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017)

administrador público nesse tipo de contrato. Por outro lado, os contratos da Faixa 2 e 3 são regidos mais amplamente pela negociação contratual privada (resultando em conteúdos U e M).

Um exemplo nítido refere-se ao processo decisório de alocação das unidades habitacionais conforme as faixas de renda. A localização da construção de imóveis para a Faixa 1, que apresenta cláusulas mais rígidas e maior predominância de conteúdos de interesse público na cláusula de utilidade (U'), é determinada principalmente por processos de criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁷⁴, de acordo com prescrições deliberadas pelo poder administrativo local. Em contraposição a isso, os empreendimentos realizados para a Faixa 3 conferem a alguns interessados uma maior liberdade, permitindo às incorporadoras a escolha dos locais conforme os valores de investimento, eficiência, interesse do público alvo, etc, o que é retratado a partir do manejo dos conteúdos U e M.

Portanto, com a aplicação da matriz da análise de portfólio é possível evidenciar a variação no conteúdo das cláusulas contratuais de utilidade e monetárias, o que reflete diretamente na fruição do direito em questão pelos beneficiários do Programa. Por fim, outros elementos podem influenciar a configuração dos conteúdos das cláusulas globais U e M em seus aspectos públicos e privados. Tais elementos serão demonstrados a seguir e aplicados à matriz da NAC no último tópico desse capítulo.

4.1.1 Indicadores econômicos e o PMCMV⁷⁵

Este e os próximos tópicos do presente capítulo objetivam abordar alguns pontos de tangência entre elementos da macroeconomia e a fruição do direito à moradia no contexto do PMCMV. Em primeiro lugar, no Brasil, sob o domínio do formalismo jurídico, o direito mostra de inquestionável resistência ao manejo de instrumentos interdisciplinares para fundamentar decisões judiciais. Ao desprezar elementos de natureza econômica, a abordagem jurídica mais

⁷⁴ Ver tópico 3.1.1. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem em instrumento definido pelo Estatuto da Cidade, para execução pelas prefeituras. Os planos diretores constituem a fonte de origem e determinação das ZEIS que objetivam reservar espaços urbanos direcionados para políticas que visem amparar parcelas da população marginalizadas e sem acesso às formas majoritárias de financiamento habitacional.

⁷⁵ Vale mencionar que alguns dados de indicadores utilizados a partir desse tópico extrapolam o recorte temporal desse trabalho (2014 – 2017) visando dar maior consistência argumentativa conforme as necessidades de pesquisa.

convencional termina por emitir determinações completamente desvinculadas da realidade socioeconômica, o que ocorre com frequência nas cortes judiciais⁷⁶, e também nos órgãos regulatórios.

De outro lado, usualmente as determinações técnicas no âmbito da política macroeconômica tampouco incorporam argumentos jurídicos em suas formulações, o que traz, frequentemente, consequências opostas à afirmação de direitos humanos e sociais⁷⁷ -- uma preocupação, aliás, abrangida ao menos genericamente no trabalho do Perito Independente da ONU, acima mencionado. Importante observar que o emprego de indicadores pode ilustrar objetivamente fragilidades e deficiências da política fiscal tanto no momento de sua formulação, como no processo de depuração, em que podem ser realizadas averiguações sobre a eficácia dessas mesmas políticas. O reconhecimento relações entre instrumentos de política econômica e a fruição de direitos subjetivos é fator essencial para que as alterações na formulação de políticas públicas sejam devidamente realizadas.

4.1.2 Inflação e o PMCMV

Inflação

Inúmeros meios de comunicação⁷⁸ têm publicado matérias revelando o aumento da inadimplência dos beneficiários do PMCMV. De acordo com dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal em 2015, 1 em cada 4 beneficiários do Programa (na Faixa 1) estavam em atraso com as prestações do financiamento. A incapacidade no adimplemento das prestações tem apresentado um aumento gradativo nos últimos anos, conforme dados de 2014 em diante.

⁷⁶ Ver, por exemplo, discussão em Ferraz (2010).

⁷⁷ Por exemplo, o aumento da taxa de juros implica em maior endividamento público. O “Novo Regime Fiscal” refere-se ao congelamento de gastos e queda no efeito multiplicador – também será apreciado em tópico posterior.

⁷⁸ Por exemplo: CORREIO BRAZILIENSE, 2018. *Com inadimplência, moradores do Minha Casa, Minha Vida temem despejo*; G1, 2016. *'Minha Casa, Minha Vida' tem 25% dos beneficiários inadimplentes*; JORNAL ESTADO DE MINAS, 2018. *Crise faz crescer número de leilões de imóveis*.

Tabela 14: Histórico inadimplência Faixa 1 - PMCMV⁷⁹

ANO	Número de inadimplentes (acima de 90 dias)	% de Inadimplência
2014	129.001	25,5%
2015	167.360	28,1%
2016	241.421	30,9%
2017	315.278	36,8%
2018	411.773	36,9%
2019 ⁸⁰	435.118 ⁸¹	38,6%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)⁸²

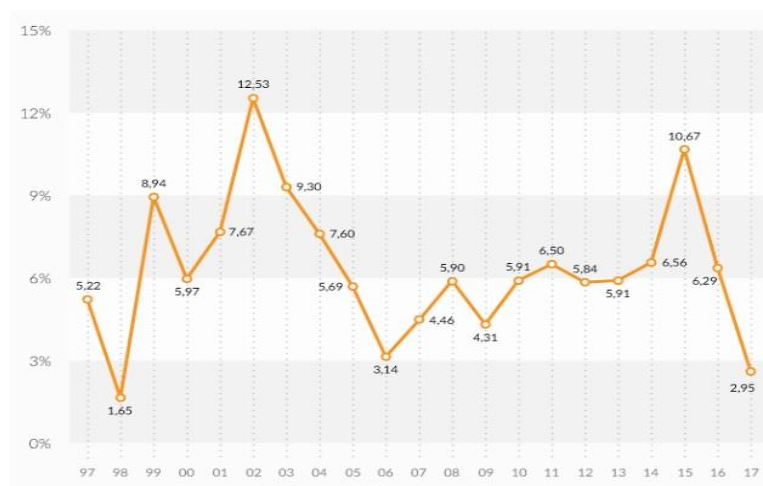
Destaca-se que nos últimos dez anos a inflação bateu recorde em 2015, conforme gráfico abaixo:

⁷⁹ Deve-se ressaltar que houve solicitação dos dados encaminhada diretamente à CEF, por meio da Lei de Acesso à Informação – Protocolo do Pedido: 99902000859201931 de 10/05/2019 ao qual a resposta dada foi a seguinte: “1.1. Comunicamos a impossibilidade do fornecimento dos dados solicitados, conforme art. 13 inciso III do Decreto n.º 7.724/12, que regulamenta a Lei n.º 12.527/11(Lei de Acesso à Informação – LAI), dado que as informações solicitadas são insumos para as ações relativas à atividade econômica e empresarial, sendo, portanto, de natureza estratégica para a CAIXA. 1.2. O fornecimento desses dados pode representar vantagem a outros agentes econômicos, logo, não podem ser disponibilizados de forma irrestrita, por este canal, dada a possibilidade de prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações feitas por esta empresa pública para o cumprimento de seus projetos estratégicos”.

⁸⁰ Atualização até abril/2019 – Valores nacionais.

⁸¹ No universo de 1.127.248 unidades contratadas e concluídas – entregues aos beneficiários (Faixa 1).

⁸² Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação – protocolo 59017.000286/2019-13 em 30/05/2019.

Gráfico 2: Variação anual da inflação (1997 – 2017)

Fonte: Exame, 2018

Os dados acima (constantes da Tabela 14 e Gráfico 2) parecem indicar uma importante correlação. O salto na inadimplência da Faixa 1 do PMCMV ocorre em momento coincidente com o do pico inflacionário entre 2014 – 2016. Nos anos seguintes, 2016 a 2019, ao aumento da taxa de desemprego parece estar associado à elevada inadimplência na Faixa 1.

A Nota Técnica II da Carta de Conjuntura n. 37 divulgada pelo IPEA em 2017 mostrou dados sobre a distribuição da inflação por faixa de renda no Brasil entre os anos de 2007 e 2016. Os dados foram correlacionados ao perfil de consumo familiar das classes sociais. O estudo verificou que os gastos efetuados pelas famílias de baixa renda concentram-se principalmente em alimentação, transporte público e habitação (pagamento de alugueis). Assim sendo, compreende-se que “as variações de preços de determinado conjunto de bens e serviços podem afetar mais ou menos intensamente uma determinada faixa de renda”. (IPEA, 2017)

Em relação aos anos de 2014 – 2016, a população de baixa renda enfrentou uma inflação maior que a classe média e a classe alta. Isso em decorrência do aumento de preços, principalmente, nos produtos que representam a maior parte dos gastos das classes baixas. De acordo com o estudo, nos últimos 11 anos, “as maiores taxas de crescimento nos preços foram observadas nos grupos relacionados à alimentação, com grande peso na cesta de consumo das

famílias de menor renda, como: carnes (199%); aves e ovos (126%); cereais (109%); e leite e derivados (107%)”. A tabela abaixo indica as variações inflacionárias por ano e faixa de renda (IPEA, 2017)

Tabela 15: Taxa de inflação (% a.a.) por Faixa de Renda: 2014 – 2016

	Renda Muito baixa	Renda baixa	Renda média-baixa	Renda média	Renda média-alta	Renda alta	IPCA
2014	6,6	6,6	6,4	6,1	6,0	6,0	6,4
2015	12,1	11,9	11,5	11,2	10,7	10,2	10,7
2016	7,0	6,7	6,5	6,2	6,2	6,2	6,3

Fonte: IPEA (2017)

Assim sendo, os dados expressam que nos anos de 2014 – 2016 as classes mais baixas experimentaram uma redução no seu poder de compra maior que as demais classes. Pode-se afirmar, por conexão, que a Faixa 1⁸³ (até 1,8 mil reais) foi mais afetada pela inflação que as demais Faixas do PMCMV.

No que se refere ao acesso aos instrumentos financeiros de proteção à inflação, recorremos a Rodrigues e Sabbadini (2010). Estes autores afirmam que os produtos de defesa (financeira), tais como investimentos em ativos financeiros indexados, estão disponíveis apenas para indivíduos com alta renda, de maneira que “os mais abastados podem se proteger conforme a inflação se eleva, diferentemente da parte mais pobre da sociedade”. Tal situação levaria ao aumento da concentração e, por consequência, da desigualdade de renda. (RODRIGUES; SABBADINI, 2010, p. 2)

Farias e Campos (2017) em análise realizada a respeito do impacto da inflação nos transportes sobre a pobreza, chegaram à mesma conclusão ao afirmarem que os ricos possuem melhores condições de se proteger contra os efeitos da inflação do que os pobres, tendo em vista o “acesso aos instrumentos financeiros, e outras formas de rendimentos, como juros e

⁸³ Ver Tabela 1.

alugueis, enquanto os pobres, por possuírem rendas baixas, mantêm todos ou grande parte de seus ganhos em forma de papel moeda”. (FARIAS; CAMPOS, 2017, p. 2)

Nesse sentido, é possível notar que a inflação afeta as famílias de baixa renda duplamente. Primeiro porque quando é incidente sobre bens de primeira necessidade, o que ocorre na maioria das vezes e ocorreu no período avaliado (2014 – 2016), atinge, principalmente, as famílias que destinam a maior parte dos seus rendimentos a esses produtos. Segundo essas mesmas famílias, não conseguem se proteger do processo inflacionário como as que podem destinar parcela dos rendimentos às aplicações em ativos financeiros obtendo, assim, rendimentos que superam as perdas provocadas pela inflação.

4.1.3 A Emenda Constitucional 95 e o Novo Regime Fiscal

Desde o formal processo de impedimento (*impeachment*) sofrido pela presidenta Dilma Rousseff em 2016, a instabilidade política associada aos fracos índices econômicos contribuiu diretamente para uma forte redução das expectativas de contratação do PMCMV. Se por meio das análises realizadas até 2016, a distribuição de unidades habitacionais por Faixa de renda já apresentava sérias distorções, o cenário subsequente é ainda mais pessimista. Nesse mesmo ano, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 95, mais conhecida como a Emenda do Teto dos Gastos Públicos que irá vigor por 20 anos. Trata-se de uma tentativa de trazer equilíbrio para as contas públicas e reduzir a dívida governamental e, de acordo com a Emenda, apenas a saúde e educação teriam orçamentos estipulados fora da abrangência da regra. Conforme o texto da Emenda 95, o teto para o ano de 2017, seu primeiro ano de vigência, será definido com base na despesa paga em 2016, valor que será corrigido exclusivamente pela inflação. (SENADO, 2016a)

Dessa forma, a partir de 2018 os gastos só poderão aumentar se estiverem em conformidade com a inflação acumulada de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Reforça-se que os recursos para viabilização de unidades da Faixa 1 são oriundos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial sustentado, principalmente, por meio de transferências diretas do Orçamento Geral da União.

Nesse sentido, através dos dados coletados referentes aos anos de 2016 e 2017, já é possível notar uma queda brusca em relação às contratações para a Faixa 1. Em 2017, a meta do governo era de 610 mil novas contratações de unidades habitacionais, mas o número anual fechou em 442 mil, das quais, apenas 23 mil para a Faixa 1. (CÂMARA, 2017)

Tabela 16: Contratações do PMCMV durante a crise econômica

Ano	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL
2016	258.182	392.573	85.079	735.834
2017	23.000	419.000		442.000
TOTAL				1.177.834

Fonte: CÂMARA, 2017

Observa-se que com a EC 95, as expectativas de alteração do quadro disforme de distribuição de unidades habitacionais conforme as faixas de renda, tornam-se inexistentes. Deve-se atentar para o fato de que a baixa fruição do direito à moradia para a Faixa 1, examinada mais acima por meio da Análise Posicional, não apresenta expectativas de progresso durante a vigência da EC 95. O congelamento dos gastos públicos pelo período de 20 anos, ocasionará o congelamento ou definhamento do Programa social especialmente para o grupo mais carente de políticas habitacionais no Brasil, a Faixa 1.

Assim sendo, os maiores prejuízos já na formação estrutural do PMCMV foram sofridos pelos beneficiários da Faixa 1 (que receberam proporcionalmente menos unidades habitacionais desde os primeiros anos de execução do Programa e estiveram sujeitos a condições refletidas pelo menor índice de fruição empírica mostrado anteriormente no capítulo 3, na Análise Posicional). O público alvo da Faixa 1 foi também o mais ultrajado no contexto da crise econômica conforme a análise dos efeitos inflacionários e da EC 95 e, por fim, as alternativas referendadas pela política econômica do atual governo não apresentam expectativas de melhora para esse grupo.

4.1.4 Direito, política econômica e PMCMV: alguns outros aspectos relevantes

Como os efeitos inflacionários impactam de forma diferente as classes sociais, a ocorrência de uma alta inflação produz, conseqüentemente, uma elevada desigualdade de renda⁸⁴. Esta, por sua vez, traduz-se em um acesso obstaculizado às políticas públicas redistributivas que exigem qualquer contrapartida financeira, por mais reduzida que seja.

Esse é o caso do PMCMV, Faixa 1. Embora as prestações tenham um valor bastante reduzido⁸⁵ em comparação com as demais Faixas do Programa, as famílias beneficiárias devem arcar com outros gastos estruturantes do direito à moradia. Como demonstrado anteriormente, a decomposição da inflação no período analisado (2014 – 2016) indica sua maior elevação dos preços no campo dos alimentos e transporte e, como as famílias de baixa renda concentram seus gastos nessas áreas, elas são, obviamente, as mais afetadas. Esse fato é acentuado pela impossibilidade de proteção dos interesses dessas famílias diante dos efeitos inflacionários, como afirmado anteriormente.

O inadimplemento das famílias beneficiárias do PMCMV na Faixa 1 não se fundamenta no encarecimento das prestações, mas reside, especificamente quanto aos efeitos inflacionários, nos gastos colaterais que também visam amparar a fruição do direito à moradia, como energia elétrica, gás, alimentação e transportes conforme indicação na já citada Nota Técnica II da Carta de Conjuntura n. 37. (IPEA, 2017)

Merece destaque o fato de que o acesso à linha de financiamento do Programa não deve ser analisado apenas pela ótica da celebração de contratos. Tão relevante quanto isso, é possibilitar acesso aos meios de adimplemento das prestações existentes. Uma política econômica que ignora essas implicações não pode ser considerada adequada para evitar impactos da alta inflacionária.

Ainda nesse debate, deve-se ressaltar que o amparo à fruição do direito à moradia é inerente à plena execução do PMCMV e, portanto, deveria estar contido em sua estrutura regulatória. Se as variações para além da meta de inflação são situações relativamente comuns desde a redemocratização “em um país que nunca se livrou totalmente da alta memória

⁸⁴ O que foi demonstrado pelos estudos apresentados no tópico 4.1.2 do IPEA (2017) e dos autores Sabbadini e Rodrigues (2010).

⁸⁵ Valor mínimo: R\$ 80,00 / Valor máximo: R\$ 270,00 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017)

inflacionária”⁸⁶ seria razoável que houvesse inclusão de ‘cláusulas de proteção jurídico-econômica’ nas normas que incidem sobre os contratos do Programa, possivelmente servindo de exemplo a ser seguido em outros programas sociais que visem garantir a fruição de determinado direito fundamental.

A referência à ‘cláusula de proteção jurídica’ justifica-se pela necessidade premente de manutenção da fruição de direitos fundamentais mesmo ou, principalmente, em contextos de crise e recessão econômicas. A ‘cláusula de proteção econômica’ representaria justamente a existência de mecanismos de absorção de choques, o que evitaria, por exemplo a alta inadimplência do Programa em decorrência da inflação nesse primeiro momento analisado. Ou seja, para que a ‘cláusula de proteção jurídica’ tenha eficácia é fundamental que a ‘cláusula de proteção econômica’ seja também eficaz. A relação que se estabelece entre ambas é, portanto, inegável.

Importante situar essa cláusula no arcabouço teórico utilizado nesse trabalho. Ao considerar a Matriz da Nova Análise Contratual, essa ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’ estaria representada no conteúdo M’, por traduzir um interesse público relativo a aspectos econômico-financeiros da execução do contrato.

Assim sendo, no momento da celebração dos contratos no âmbito do Programa, alguns atributos garantidores da execução do acordo pelos beneficiários estariam previamente afiançados. A fruição do direito à moradia poderia ser analisada para além da quantidade de contratos celebrados e alcançaria a consolidação da qualidade desses acordos no que se refere, principalmente, à capacidade de adimplemento das partes.

Deve-se observar, nesse sentido, que houve, no âmbito de constituição do Programa (Lei nº 11977 de 2009 – Seção V) a criação de um Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab)⁸⁷. Trata-se de um seguro que, nas hipóteses elencadas pela norma⁸⁸, mantém o pagamento das prestações quando o beneficiário do Programa não puder adimplir. O seguro é mantido, principalmente, com recursos da União, mas também arrecada fundos por meio de taxas incluídas nas prestações pagas pelos mutuários. Esse instrumento poderia se aproximar

⁸⁶ CARVALHO (2018), p. 173.

⁸⁷ Criado para famílias vinculadas ao Programa com renda de até R\$ 4.650,00 (Faixa 1 e 2, apenas)

⁸⁸ Morte ou invalidez, danos físicos aos imóveis e perda ou redução de renda. Art. 20, I e II, Lei 11.977/2009.

da proposta supramencionada, ou seja, a ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’, não fossem as severas deficiências existentes na sua estruturação e execução.

A primeira deficiência pode ser notada a partir da observação de diferenças entre os objetivos de uma possível ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’ e as finalidades do FGHab. A inclusão da ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’ sugerida nesse trabalho visaria proteger os beneficiários do Programa em relação às instabilidades e crises econômicas cujo impacto resulte em obstaculizar a fruição do direito à moradia. Por outro lado, as finalidades expressas pela legislação em relação ao FGHab, são mais limitadas e apontam em outra direção. Resumidamente, o FGHab visa: “garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional (...) em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento...” e “assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte ou invalidez permanente (...) e danos físicos ao imóvel”.⁸⁹

Observe-se que há uma intenção manifesta de garantir o pagamento aos agentes financeiros, mas não, na outra ponta do contrato, de possibilitar meios para que o adimplemento contratual do beneficiário se sustente ao longo do tempo. Não se trata de uma ‘cláusula’ que vise, prioritariamente, proteger o beneficiário, mas garantir que os agentes financeiros recebam suas respectivas prestações. É possível raciocinar que, de uma forma ou de outra, todos saem ganhando. Entretanto, merece ressalva o viés que dá segurança financeira ao agente financeiro e não ao beneficiário do Programa. Esse viés, por si só, já se encontra em oposição à proposta da ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’ sugerida nesse tópico.

A segunda deficiência do FGHab em contraposição à proposta de ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’ diz respeito ao fato de que o FGHab foi instituído para manejar recursos delimitados previamente. Isso significa dizer que o Fundo estaria limitado a ‘proteger’ apenas 2 milhões de contratos (em um cenário de 3.776.116 imóveis entregues Faixa 1 e 2⁹⁰), conforme indicação expressa na Lei⁹¹.

Nesse sentido, o Fundo restringiu antecipadamente a sua capacidade de ação em decorrência da sua disponibilidade orçamentária, o que o afastaria da ideia da ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’, que em regra visaria abranger todos os contratos celebrados no

⁸⁹ Art. 20, I e II da Lei 11.977/2009.

⁹⁰ MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018).

⁹¹ Art. 29, Lei 11.977/2009 “O FGHab concederá garantia para até 2.000.000 (dois milhões) de financiamentos imobiliários contratados exclusivamente no âmbito do PMCMV”.

âmbito da política pública analisada. Além disso, a vulnerabilidade econômica do FGHab pode ser comprovada a partir de 2015, quando o Governo Federal decidiu deixar de subsidiar⁹² o seguro, repassando a responsabilidade por manutenção do Fundo quase que inteiramente para os beneficiários – o que provocou uma pequena elevação nos valores das prestações.

Por fim, a terceira deficiência refere-se à questionável efetividade do FGHab em se tratando de sua contratação nos casos em que ocorra ‘redução temporária da capacidade de pagamento’. Conforme pesquisa desenvolvida por Guilhen e Castro (2017, p. 551) sobre o FGHab e a concessão de garantias, os dados apontam que no ano de 2014 o Fundo não concedeu qualquer garantia para beneficiários que sofreram com a perda de renda. Em 2015 esse número subiu para 22 e, em 2016 caiu para 14 mutuários. A tabela abaixo ilustra a situação apresentada:

Tabela 17: Fundo Garantidor de Habitação Popular – Garantias concedidas

Ano	Morte e Invalidez		Danos Físicos		Perda de Renda ⁹³	
	Quantidade	Valor (R\$)	Quantidade	Valor (R\$)	Quantidade	Valor (R\$)
2014	1350	68.271.438,00	549	2.541.561,00	0	0
2015	2059	108.395.971,00	690	2.615.997,00	22	36.879,00
2016 ⁹⁴	466	24.722.917,00	202	733.828,00	14	32.299,00
TOTAL	3875	201.390.326,00	1441	5.864.386,00	36	69.178,00

Fonte: GUILHEN; CASTRO, 2017 – com base em dados obtidos da CEF

Assim sendo, a tabela demonstra a irrisória (36) concessão das garantias existentes no Fundo para famílias que sofrem com a perda de renda, isso no universo de 241 mil contratos em atraso ou inadimplentes, conforme Tabela 14. Duas hipóteses podem ser levantadas a partir dessa informação. A primeira é a de que os beneficiários não sofreram perda de renda nesse período e, portanto, não solicitaram a proteção do seguro devida. Entretanto, diante do contexto econômico evidenciado nessa tese, essa conjectura parece pouco provável. Tanto assim que os

⁹² G1 (2015). *Mudança no seguro do ‘Minha Casa’ elevará valor das prestações.*

⁹³ Perda de renda engloba os casos de desemprego e de redução da renda por outros motivos.

⁹⁴ 1º. Trimestre

pesquisadores (Guilhen; Castro, 2017, p. 552) tem ressaltado o “alto nível de desemprego⁹⁵ e, conseqüentemente, inadimplência, observado [s] particularmente nos contratos da Faixa 1”. A segunda hipótese é a de que os beneficiários que sofreram perda de renda (inflação, desemprego e redução efetiva na renda por outros motivos) não solicitaram a cobertura do seguro, por desconhecimento do instrumento. Haveria ainda, uma terceira hipótese: a de que os beneficiários realizaram solicitações e tiveram seus pedidos denegados. As duas últimas hipóteses parecem ser mais plausíveis.

Ademais, pelos motivos supra, o FGHab não pode ser considerado um elemento correspondente à proposta da ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’ levantada, uma vez que se trata de uma ferramenta que objetiva garantir o adimplemento do contrato, mas do ponto de vista do agente financeiro, além de ser ineficaz tanto relativamente à abrangência, quanto ao atendimento às demandas.

Finalmente, a inclusão de uma ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’ poderia considerar os efeitos gerados por processos inflacionários e incluir um mecanismo de adequação das prestações que salvaguardasse a execução e adimplemento dos contratos realizados com beneficiários abrangidos pela Faixa 1 do PMCMV. Essa ‘cláusula’ também poderia incluir o reforço do amparo na circunstância do desemprego, já que esse é um dos principais motivos de inadimplemento das prestações. Essas disposições poderiam alavancar a fruição do direito à moradia dentro do PMCMV.

⁹⁵ Desemprego: 2015 (7,4%) – 2016 (10,2%). PNAD (2019).

⁹⁶ CDL/SPC, Brasil (2017). *89% dos desempregados atualmente pertencem às classes C, D e E (Faixa 1 do PMCMV)*

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Programa Minha Casa, Minha Vida desenvolveu-se, primeiramente, por meio de uma argumentação que estabeleceu como marco teórico a sociologia. Foram utilizados, num primeiro momento, autores marxistas clássicos, que até hoje são referências importantes para a discussão sobre as relações existentes entre os processos de urbanização e industrialização e os desdobramentos paradoxais da ocupação urbana: a criação e a destruição da cidade. Além disso, o capítulo inicial dessa tese, traçou linhas gerais sobre os atores sociais envolvidos e grupos de interesse nas dinâmicas das políticas urbanizatórias: o Estado, o mercado (e suas íntimas relações) e os dependentes dos programas sociais. Esse tópico preparou o terreno para a análise pormenorizada dos processos de ocupação urbana no caso brasileiro.

O tópico 1.2 (Industrialização e urbanização no Brasil) teve o intuito de fornecer um material relevante para a análise dos processos de formulação de políticas públicas no País. A subdivisão remonta à ocupação do território brasileiro pelos portugueses e seu formato particularizado de assentamento das terras e preenchimento dos espaços geográficos. Nessa seção, a tese lançou mão de autores que estudaram a história da colonização no Brasil, indicando importantes características que influenciam até os dias atuais o campo político e a burocracia estatal.

As principais características levantadas, referentes ao período, foram o legado do patriarcalismo e sua consequente dificuldade em estabelecer os limites entre o âmbito público e o privado, o coronelismo (como um desdobramento da característica anterior) e a escravidão. Essas características aparecem refletidas no *modus operandi* das políticas públicas no País, especialmente nos programas habitacionais implementados. Os tópicos subsequentes desse primeiro capítulo tratam dos sucessivos governos e suas respectivas tentativas de solução dos problemas habitacionais existentes. Esse histórico estende-se até os governos liderados pelos quatro últimos presidentes do Brasil.

Deve-se ressaltar que a primeira parte do trabalho buscou demonstrar a existência de um padrão histórico do processo de formulação de políticas públicas habitacionais. Essa percepção se torna bastante evidente quando os equívocos apontados nos incipientes programas voltados para o setor (p. ex., a Fundação Casa Popular), são reproduzidos, quase que sem ressalvas, nas políticas sociais mais recentes (PMCMV).

Após a realização das análises sócio-políticas, a tese voltou o foco de sua investigação para a avaliação do Programa procurando explorar relações entre o direito e a economia. A exposição inicia-se, no Capítulo 2, por uma discussão da abordagem da Análise Econômica do Direito, perpassa os movimentos Direito e Economia Comportamental, Direito e Finanças, Direito e Desenvolvimento, bem como, o Novo Direito e Desenvolvimento e finaliza com uma exposição das da abordagem conhecida como Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE).

Por meio da AJPE e, mais especificamente da estratégia dos procedimentos típicos destas abordagens, correspondentes à Análise Posicional, o Capítulo III realiza uma análise empírica dos resultados do Programa entre os anos de 2014 e 2017 no Distrito Federal. Os elementos da decomposição analítica utilizados incluem a relação do déficit habitacional por Faixa de renda e unidades habitacionais construídas para cada Faixa; a localização dos imóveis construídos em cada Faixa do Programa; a Infraestrutura básica existente e; a estrutura/dimensão dos imóveis. Os resultados não deixam dúvidas a respeito da significativa limitação da fruição do direito à moradia de adquirentes de imóvel incluídos na Faixa 1 de renda, intermediado pelo PMCMV. Por outro lado, os dados também apresentam uma fruição amplificada para os beneficiários das Faixas 2 e 3.

A ideia de que o PMCMV foi desenvolvido como parte de uma estratégia de enfrentamento da crise internacional via medidas de política anticíclica não deve ser descartada. Pelo contrário, essa noção recebe grande reforço quando se analisa a construção da legislação que criou o Programa. Conforme discutido anteriormente nesta tese (1.3.3) os maiores interesses incorporados eram representados pelo setor da construção civil, que obteve lucros vertiginosos após a implementação do PMCMV. O Programa ofereceu soluções não desprezíveis para os problemas habitacionais da classe média e serviu aos interesses das grandes construtoras, mas abandonou as famílias de baixa renda – no PMCMV, as abrangidas na Faixa 1 – que eram, a princípio, a motivação do surgimento dessa política pública.

O último capítulo do texto, visou analisar alguns impactos da política econômica sobre o PMCMV e sobre as condições de fruição do direito à moradia dos beneficiários do Programa. Para tanto, foi usada a Nova Análise Contratual, ou Análise de Portfólio, outro instrumento disponibilizado pela AJPE. Nesse sentido, o Capítulo perquiriu sobre a possibilidade da manutenção de programas sociais na ocorrência de crises econômicas, partindo da perspectiva da necessidade de fruição dos direitos de consumo ou direitos sociais-fundamentais. Foi

sugerido, nesse Capítulo, que poderia ser introduzida, como parte do PMCMV, uma ferramenta de salvaguarda da efetividade de direitos sociais (no caso, o direito à moradia de beneficiários do Programa) em contextos de retração econômica. Esta seria uma ‘cláusula de proteção jurídico-econômica’. Essa cláusula determinaria a inclusão de mecanismos nos contratos a fim de garantir a manutenção de sua execução e reflexamente a efetividade do direito à moradia dos adquirentes de unidades habitacionais no âmbito do Programa. A matriz da Nova Análise Contratual foi útil para sugerir como certos indicadores macroeconômicos afetam negativamente a fruição do direito à moradia, em grande parte, da Faixa 1.

A conclusões fundamentais desse trabalho são as seguintes:

1. O *modus operandi* das políticas públicas no Brasil reproduzem o modelo híbrido de práticas burocráticas que consideram em grande parte os interesses privados em detrimento dos interesses públicos e isso é refletido diretamente na produção de programas sociais como o PMCMV.
2. Várias características técnicas do PMCMV interferem adversamente na fruição do direito à moradia, especialmente a fruição por parte dos beneficiários da Faixa 1 do Programa. Tais características dizem respeito à quantidade de unidades construídas por Faixa, à localização e disponibilidade de modais de transporte, aos equipamentos sociais existentes e à dimensão dos imóveis. A alteração de tais características da política pública pode ajudar a superar as condições prejudiciais à fruição e efetividade do direito à moradia dos beneficiários do Programa na Faixa 1.
3. No contexto da crise econômica a classe baixa frui ainda menos o direito à moradia sob a execução do PMCMV.
4. A estabilidade econômica representa um último elemento de composição da sustentação do programa social investigado, pois ainda que a sua estrutura funcione perfeitamente do ponto de vista “técnico”, o público mais vulnerável (de menor renda) não goza das proteções econômicas que alcançam os demais beneficiários das classes média e alta. Nesse sentido, a existência de cláusulas contratuais protetivas pode atenuar os choques sofridos pelos beneficiários e garantir a fruição do direito à moradia mesmo no contexto de contração econômica.

REFERÊNCIAS

Citadas

- ABRÃO, Gabriel (2014). *Programa Minha Casa Minha Vida: política habitacional ou pacote anticíclico?* Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=000943860>> Acesso em 20 março 2018.
- AGAMBEN, Giorgio (2004). *Estado de exceção*; tradução de Iraci D. Poleti. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALCÂNTARA, Maurício Fernandes de (2018). "Gentrificação". In: *Enciclopédia de Antropologia*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia. Disponível em: <<http://ea.fflch.usp.br/conceito/gentrificacao>> Acesso em 20 março de 2019.
- ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de (2008). O engenheiro-arquiteto Rubens Porto e os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões (IAPs/CAPs): contribuições para a formulação de uma política pública habitacional no Brasil na década de 1930. *Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo*. 2 – 2008. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/risco/article/download/44750/48380>> Acesso em 12 janeiro 2018.
- AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia (2018). *Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana*. Disponível em <<repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20à%20cidade.pdf>> Acesso em 12 março 2019.
- AZEVEDO, Sérgio (2007). Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *Coleção Habitar ANTAC*: Porto Alegre, 2007. Disponível em <http://www.habitar.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf> Acesso em 12 janeiro 2019.
- AZEVEDO, Sérgio de (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*. V. 22, n. 4. 1988.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de (2011). Habitação e populismo - a Fundação Casa Popular. In: *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. ISBN: 978-85-7982-055-7. Available from SciELO Books.
- BAN, Cornel (2013). "Brazil's Liberal Neo-Developmentalism: New Paradigm or Edited Orthodoxy?," *20 Review of International Political Economy* 298.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2014). *Dinâmica Recente dos Salários e da Inflação no Setor de Serviços (Dezembro de 2014)*. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ri/201412/RELINF201412ri201412b3p.pdf>> Acesso em 12 abril 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (2016). *Assunto: Carta Aberta de que trata o parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999*. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/htms/relinf/carta2016.pdf>> Acesso em 12 abril 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (2017). *CIRCULAR N. 3868 de 19 de dezembro de 2017 (Divulga novo regulamento do Copom)*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50491/Circ_3868_v1_O.pdf> Acesso em 12 abril 2019.

BARCELOS, Kátia Alves (2011). *Método para avaliação de projetos de habitação social: mobiliamento, espaciosidade e funcionalidade*. 2011. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Mato Grosso, Faculdade de Arquitetura, Engenharia e Tecnologia, Programa de Pós-graduação em Engenharia e Edificações Ambiental. 263 fl. Disponível em <<http://200.129.241.80/ppgeea/sistema/dissertacoes/4.pdf>> Acesso em 25 março 2019.

BARROSO, Luís Roberto (2009). *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 5 ed., Rio de Janeiro - São Paulo: Renovar, 2009.

BBC (2018). *Aumento do número dos sem-teto nos EUA é 'bomba relógio'*. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-45809130>> Acesso em 20 março 2019.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga (2013). Os anos do povo. *In 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma / Emir Sader (org.)*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. Disponível em <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10_ANOS_GOVERNOS.pdf> Acesso em 12 junho 2017.

BERCOVICI, Gilberto (1999). *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999. Disponível em <<http://staticsp.atualidadesdireito.com.br/marcelonovelino/files/2012/08/Constitui%C3%A7%C3%A3o-dirigente-e-garantia.pdf>> Acesso em 12 março 2019.

BLAY, Eva Alterman (1985). *Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1985.

BOITO JR, Armando (2012). *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. FGV EESP - 09º Fórum de Economia da Fundação Getulio Vargas. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10438/16866>> Acesso em 12 julho 2018.

BONDUKI, Nabil (1994). Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*. vol. xxix (127), 1994 (3.º), 711-732. Disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>> Acesso em 12 abril 2017.

BONDUKI, Nabil (2008). Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. ISSN 1984-5766, Nº1-2008.

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

BRASIL (2013). ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR 15.575- 1: *Edifícios habitacionais - Desempenho*. Parte 1: Requisitos Gerais. Rio de Janeiro: ABNT, 2013. Disponível em <https://360arquitetura.arq.br/wp-content/uploads/2016/01/NBR_15575-1_2013_Final-Requisitos-Gerais.pdf> Acesso em 20 março 2019.

BRAZ, Marcelo (2019). *O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n128/0101-6628-ssoc-128-0085.pdf>> Acesso em 13 fevereiro 2019.

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

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2009). *Minha Casa Minha Vida*. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>> Acesso em 20 março 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2017). *Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>> Acesso em 22 março 2019.

CALDEIRA, Jorge (2017). *História da riqueza no Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CÂMARA (2017). *Avaliação de Políticas Públicas*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticasPublicasPMCMV_WEB.pdf> Acesso em 17 março 2018.

CARDOSO, Adauto Lucio (2007). *Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. IPPUR/UFRJ: MON, 17 de Dezembro de 2007. Disponível em <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=155:politica-habitacional-no-brasil-balanco-e-perspectivas&catid=36:colecão-textos&Itemid=82&lang=pt> Acesso em: 23 maio 2018.

CARVALHO, Aline Wernerck Barbosa; STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro (2016). Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico*. *Cadernos Metrôpole [online]*. 2016, vol.18, n.35, pp.283-307. ISSN 1517-2422. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3513>> Acesso em 12 agosto 2018.

CASA CIVIL (2017). *Governo amplia Minha Casa, Minha Vida para famílias com renda de até R\$ 9 mil*. 2017. Disponível em <<http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2017/fevereiro/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-para-familias-com-renda-de-ate-r-9-mil>> Acesso em 12 março 2019.

CASTELLS, Manuel (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Ana Paula Cantelli (2003). *Organização e disputas pelo espaço urbano: Uberabinha – MG (1890 – 1930) – Uberlândia*, 2003. 115 fls.

CASTRO, Marcus Faro de (2012). *Formas Jurídicas e Mudança Social: Interações entre o Direito, a Filosofia, a Política e a Economia*. 1a. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. v. 1. 246p .

CASTRO, Marcus Faro de (2013). Economic Development and the Legal Foundations of Regulation in Brazil. 6 *The Law and Development Review*. 61–115.

CASTRO, Marcus Faro de (2013a). ‘Pluralismo jurídico: Principais ideias e desafios’. In *Manual de sociologia jurídica*. Felipe Gonçalves Silva and José Rodrigo Rodriguez (orgs.), pp. 157–77. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTRO, Marcus Faro de (2014). 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 (2018). Introdução - Perspectivas Sobre as Relações Entre o Direito e Processos Econômicos in M. F. de Castro e H. L. P. Ferreira, orgs., *Análise Jurídica Da Política Econômica: A Efetividade dos Direitos Na Economia Global*. Curitiba: Editora CRV, 2018

CASTRO, Marcus Faro de (2018a). Análise Jurídica da Política Econômica. In in M. F. de Castro e H. L. P. Ferreira, orgs., *Análise Jurídica Da Política Econômica: A Efetividade dos Direitos Na Economia Global*. Curitiba: Editora CRV, 2018

CASTRO, Marcus Faro de (2018b). Elementos constitucionais das economias de mercado e a imaginação do bem possível. in M. F. de Castro e H. L. P. Ferreira, orgs., *Análise Jurídica Da Política Econômica: A Efetividade dos Direitos Na Economia Global*. Curitiba: Editora CRV, 2018

CASTRO, Marcus Faro de (2018c). A concepção jurídica da propriedade na sociedade de mercado: aspectos de sua evolução e desafios recentes. in M. F. de Castro e H. L. P. Ferreira, orgs., *Análise Jurídica Da Política Econômica: A Efetividade dos Direitos Na Economia Global*. Curitiba: Editora CRV, 2018

CASTRO, Marcus Faro de (2019) “Policies, Technology and Markets: Legal Implications of Their Mathematical Infrastructures,” 30 *Law and Critique* 91–114.

CASTRO, Marcus Faro de.; FERREIRA, Hugo Luís Pena. (org.) (2018). *Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global*. Curitiba: CRV, 2018.

CASTRO, Marcus Faro de.; LIMA, Albério Júnio Rodrigues de (2018). Políticas Públicas e democracia em nova perspectiva jurídica: o exemplo da análise jurídica do Programa Microempreendedor Individual in M. F. de Castro e H. L. P. Ferreira, orgs., *Análise Jurídica Da Política Econômica: A Efetividade dos Direitos Na Economia Global*. Curitiba: Editora CRV, 2018.

CBI DADOS (2014). 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.

CDL/SPC Brasil (2017). *O desemprego e a busca por recolocação profissional no Brasil. 2017*. Disponível em <<http://www.spcbrasil.org.br/wpimprensa/wp-content/uploads/2017/02/An%25C3%25A1lise-Perfil-do-Desempregado-Recoloca%25C3%25A7%25C3%25A3o-Profissional-1.pdf+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em 15 março 2018.

CECON (2018). A crise prossegue: baixo crescimento e alta desigualdade no Brasil pós-recessão. *Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP Nota do Cecon, n.3, maio de 2018*. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/NotaCeconConjuntura.pdf>> Acesso em 10 abril 2019.

CHANG, Ha-Joon (2015). *Economia: modo de usar*. Um guia básico dos principais conceitos econômicos. São Paulo: Portfolio – Penguin, 2015.

CHOAY, Françoise (1992). *O Urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1992.

CITYLAB (2018). *Barcelona Forces Banks to Turn Repossessed Homes Into Affordable Housing*. Disponível em <<https://www.citylab.com/equity/2018/04/barcelona-is-taking-over-reposessed-homes/558239/>> Acesso em 20 março 2019.

COASE, Ronald. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, Vol. 3 (Oct., 1960), pp. 1-44.

CODEPLAN (2015). *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios*. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/pdad/2016/PDAD_Distrito_Federal_2015.pdf> Acesso em 14 abril 2017.

CÓDIGO SANITÁRIO (1894). *DECRETO N. 233, DE 2 DE MARÇO 1894*. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/norma/137356>> Acesso em 10 abril 2019.

CONNELL, Raewyn; DADOS, Nour. (2014) “Where in the World Does Neoliberalism Come from?: The Market Agenda in Southern Perspective,” *43 Theory and Society* 117–38. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11186-014-9212-9>.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO (2016). CAU.BR. *Conheça os 30 pontos fundamentais da Nova Agenda Urbana*. Disponível em <<http://www.caubr.gov.br/conheca-os-30-pontos-de-acao-fundamentais-para-a-implementacao-da-nova-agenda-urbana/>> Acesso em 12 abril 2017.

CONSTITUIÇÃO ALEMÃ (1919). *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Deutscher Bundestag. Tradutor: Assis Mendonça, Aachen Revisor jurídico: Urbano Carvelli, Bonn. Disponível em <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>> Acesso em 1 junho 2019.

CONSTITUIÇÃO BOLIVIANA (2009). *Constitución Política del Estado* (CPE) 7 Febrero 2009. Disponível em <https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf> Acesso em 1 junho 2019.

CONSTITUIÇÃO COLOMBIANA (1991). *Constitución Política de Colombia*. Atualizada con los Actos Legislativos a 2016. Disponível em <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>> Acesso em 1 junho 2019.

CONSTITUIÇÃO ESPANHOLA (1978). *Junta de Castilla y León*. Disponível em <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>> Acesso em 01 junho 2019.

CONSTITUIÇÃO EQUATORIANA (2008). *Constitución del Ecuador*. Asamblea Constituyente. Disponível em <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf> Acesso em 1 junho 2019.

CONSTITUTION DE 1848, Iie République (1848). Conseil constitutionnel. Disponível em <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1848-ii-republique>> Acesso em 01 junho 2019.

CORREIO BRAZILIENSE (2016). *Distrito federal tem 55 carros para cada 100 habitantes*. Disponível em <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/05/25/interna_cidadesdf,533399/distrito-federal-tem-55-carros-para-cada-100-habitantes.shtml> Acesso em 1 maio 2017.

CORREIO BRAZILIENSE (2018). *Com inadimplência, moradores do Minha Casa, Minha Vida temem despejo*. Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/09/17/internas_economia,706324/com-inadimplencia-moradores-do-minha-casa-minha-vida-temem-despejo.shtml> Acesso em 12 março 2019.

COSTA, Natália Alexandre (2014). Territorialidades negras do pós-abolição no oeste paulista. *Cadernos do Lepaarq*. Vol. XI | n°22 | 2014 | ISSN 2316 8412. Disponível em <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/lepaarq/article/download/3340/3439>. Acesso em 03 janeiro 2019.

COUTINHO, Diogo (2012). O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In *Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS*. São Paulo: Saraiva, 2012.

COUTINHO, Diogo. *et al* (2018). Propriedades em transformação: uma agenda contemporânea de estudos sóciojurídicos. In *Propriedades em Transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil*. Editores: Débora Ungaretti...(*et al*). São Paulo: Blucher, 2018. 328p.

DCI (2018). *Construtoras do “Minha Casa” tiveram melhor desempenho na recessão*. 2018. Disponível em <<https://www.dci.com.br/servicos/construtoras-do-minha-casa-tiveram-melhor-desempenho-na-recess-o-1.716444>> Acesso em 12 janeiro 2019.

DENALDI, Rosana. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, 2003. Disponível em

<https://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes_2003_Politicass_urbanizacao_impasses.pdf
> Acesso em 12 janeiro 2019.

DESROSIÈRES, A. (1998). *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

DIÁRIO COMÉRCIO, INDÚSTRIA E SERVIÇOS (2018). *Cresce inadimplência no 'Minha Casa, Minha Vida'*. Disponível em <<https://www.dci.com.br/colunistas/coluna-esplanada/cresce-inadimplencia-no-minha-casa-minha-vida-1.754713>> Acesso em 20 abril 2019.

DOWBOR, Ladislau (2017). *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro (2013). O governo Vargas e as primeiras tentativas do Estado na provisão de habitação popular. *XXVII Simpósio Nacional de História*.

Disponível em

<http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364149670_ARQUIVO_ARTIGODEZETEPARARN-24-03-2013.pdf> Acesso em 12 março 2018.

DW (2018). *Berlim avalia proibir venda de imóveis a investidores estrangeiros*. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/berlim-avalia-proibir-venda-de-im%C3%B3veis-a-investidores-estrangeiros/a-45312325>> Acesso em 14 março 2019.

EBC (2014). *Discurso de Jango na Central do Brasil em 1964*. Disponível em <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/03/discurso-de-jango-na-central-do-brasil-em-1964>> Acesso em 12 janeiro 2019.

ENGELS, Friedrich (1873). *Para a questão da habitação*. Transcrição e HTML: Fernando A. S. Araújo, janeiro 2009. Direitos de Reprodução: © Direitos de tradução em língua portuguesa reservados por Editorial "Avante!" - Edições Progresso Lisboa - Moscovo, 1982. Disponível em <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>> Acesso em 07 março 2018.

EXAME (2015). *MRV tem lucro maior e aguarda Minha Casa, Minha Vida 3*. 2015. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/negocios/mrv-tem-lucro-maior-e-aguarda-minha-casa-minha-vida-3/>> Acesso em 12 janeiro 2019.

EXAME (2018). *Veja no gráfico o sobe e desce da inflação nos últimos 20 anos*. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/economia/veja-no-grafico-o-sobe-e-desce-da-inflacao-nos-ultimos-20-anos/>> Acesso em janeiro 2019.

FAORO, Raymundo (2012). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5.ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS; Hellen Nunes de.; CAMPOS, Luiza I. Moreira. (2017) O impacto da inflação nos transportes sobre a pobreza nas regiões metropolitanas do Brasil. Disponível em <https://www.anpec.org.br/sul/2017/submissao/files_I/i3-189443d6d8d7613a1362aff91f19a24e.pdf> Acesso em 12 janeiro 2019.

FERRAZ, Octavio L. M. (2010). *Harming the poor through social rights litigation: lessons from Brazil*. Texas Law Review, 89, p. 1643-1668.

FGV; ABRAINC (2018). *Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos*. Disponível em <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>> Acesso em 20 março 2019.

FIORI, José Luís (2013). O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma / Emir Sader (org.)*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. Disponível em <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20OS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10_ANOS_GOVERNOS.pdf> Acesso em 12 junho 2017.

FIPE (2019). *Índice Histórico – Preços de imóveis anunciados no Brasil*. Disponível em <<https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#fipezap-historico>> Acesso em 12 janeiro 2019.

FOLHA (2018). *Gigantes do mercado imobiliário recorrem ao Minha Casa, Minha Vida*. 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/10/gigantes-do-mercado-imobiliario-recorrem-ao-minha-casa-minha-vida.shtml>> Acesso em 12 janeiro 2019.

FRIEDMAN, M. (1987). “Should There Be an Independent Monetary Authority?” In: *The Essence of Friedman*. Stanford: Hoover Institution.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2012). *Déficit habitacional no Brasil 2009*. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2012. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>> Acesso em 20 maio 2018.

FURTADO, Celso (2003). *Formação econômica do Brasil*. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

G1 (2015). *Mudança no seguro do ‘Minha Casa’ elevará o valor das prestações: Governo federal deixará de subsidiar seguro do financiamento habitacional*. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2015/12/mudanca-no-seguro-do-minha-casa-elevara-valor-de-prestacoes.html>> Acesso em 4 junho 2019.

G1 (2016). *‘Minha Casa, Minha Vida’ tem 25% dos beneficiários inadimplentes*. Disponível em <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/11/minha-casa-minha-vida-tem-25-dos-beneficiarios-inadimplentes.html>> Acesso em 13 março 2019.

GGN (2018). *Sem-teto cobram retomada real do Minha Casa, Minha Vida para mais pobres, congelado desde 2015*. 2018. Disponível em <<https://jornalgggn.com.br/noticia/sem-teto-cobram-retomada-real-do-minha-casa-minha-vida-para-mais-pobres-congelado-desde-2015>> Acesso em 12 julho 2018.

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

GOMES, José Eduardo (2014). O plano nacional de habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida: mudanças e descontinuidades. 2014. Trabalho de conclusão de curso (Graduação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Bacharelado em Ciências Sociais. Porto Alegre, 2014. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/116604>> Acesso em 12 janeiro 2019.

GONÇALVES JR. Carlos Alberto *et al* (2014). O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto. *Ambiente construído* [online]. 2014, vol.14, n.1, pp.177-189. ISSN 1678-8621. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S1678-86212014000100014>> Acesso em 12 julho 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 5: *direito das coisas*. 7 ed São Paulo: Saraiva, 2012.

GOVERNO DE BRASÍLIA (2015). *Geografia*. Disponível em <<http://www.brasilia.df.gov.br/index.php/2015/10/21/333/>>. Acesso em 02 maio 2017.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (2015). *Saúde DF: Relatório epidemiológico sobre natalidade, Região de Saúde Leste, Sul, Norte, Sudoeste e Oeste*. Disponível em <http://www.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Relatorio_natalidade_Regiao_Leste_2015_LA.pdf> Acesso em 20 abril 2019.

GUILHEN, Adriana Jesus; CASTRO, Carolina Maria Pozzi (2017). As garantias do financiamento no Programa Minha Casa, Minha Vida: Há efetividade no benefício por perda ou redução de renda do fundo garantidor de habitação popular? *Oculum ens.* | Campinas | 14(3) | 541-558 | Setembro-Dezembro 2017. Disponível em <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/download/3712/2540>> Acesso em 10 abril 2019.

HABITAT III (2015). *Documentos temáticos da habitat III: 20 – habitação*. Disponível em <<https://www2.habitat3.org/bitcache/ff6a0f2efbe2e7d0422d96854fceb829dc1f7f17?vid=580474&disposition=inline&op=view>> Acesso em 12 abril 2017.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION (2016). *Statement at Habitat III: Toward a Human Rights Habitat*. Disponível em <http://www.hlrn.org/img/documents/Habitat_III_Statement.pdf> Acesso em 2 maio 2017.

HARVEY, David (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (1995). *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio (2009). *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

IPEA (2016a). 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_ca_p00.pdf>. Acesso em 10 abril 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_ca_p13.pdf> Acesso em 10 abril 2017.

IPEA (2017). *Nota Técnica II: Inflação por Faixa de Renda. Carta de Conjuntura n. 37 – 4º trimestre de 2017*. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8148/5/cc_37_nt_Infla%C3%A7%C3%A3o_por_faixa.pdf> Acesso em 12 março 2019.

ITAMARATY (2017). Resolução do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: “*Mandato do Perito Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais correlatas dos Estados na plena fruição dos direitos humanos*”. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15956-resolucao-do-conselho-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas-mandato-do-perito-independente-sobre-os-efeitos-da-divida-externa-e-outras-obrigacoes-financeiras-internacionais-correlatas-dos-estados-na-plena-fruicao-dos-direitos-humanos>> Acesso em 12 maio 2019.

JARSULIC, Marc (2013). ‘The origins of the financial crisis of 2007: How a house-price bubble, and regulatory failure caused the greatest economic disaster since the Great Depression’, in Wolfson, M. H. and Epstein, G. A. (orgs) *The handbook of the political economy of financial crises*. New York, NY: Oxford University Press, pp. 2–46.

JORNAL ESTADO DE MINAS (2018). *Crise faz crescer número de leilões de imóveis*. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/07/30/internas_economia,976551/corrída-de-leiloes-expoe-sufoco-dos-mutuarios.shtml> Acesso em 12 março 2019.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

KRIPPNER, Greta R. (2012). *Capitalizing on crisis: The political origins of the rise of finance*. Cambridge, Massachusetts London, England: Harvard University Press.

LA PORTA; Rafael, *et al* (1997). Legal determinants of external finance. National Bureau of Economic Research: Working paper 5879, 1997. Disponível em <<https://www.nber.org/papers/w5879.pdf>> Acesso em 12 março 2019.

LARANJEIRAS, Osmar da Silva (2015). *Crítica à metodologia dos indicadores para designar a qualidade de vida no espaço urbano*. Campinas, SP: 2015. Disponível em <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/258082/1/Laranjeiras_OsmardaSilva_M.pdf> Acesso em 12 fevereiro 2019.

LEAL, Vitor Nunes (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEFEBVRE, Henri (1991). *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LEITE, L.C.R.; OLIVEIRA, R (2007). Salão de imóveis: avaliação da funcionalidade habitacional – Caso de Florianópolis/SC. VII Seminário Internacional da LARES 25 – 26 de outubro de 2007, São Paulo, Brasil. Disponível em <<http://lares.org.br/2007/artigos/T031-RifranoLeite.pdf>>

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel (2018). *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOPES, Roberta Castilho Andrade (2014). *A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Tese de doutorado. 10.11606/T.16.2014.tde-08072014-095442. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08072014-095442/pt-br.php>> Acesso em 17 março 2019.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinícius; GUERRA, Pedro (2013). Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa, Minha Vida. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-ISSN 1415-4765. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1886.pdf> Acesso em 12 janeiro de 2019.

MARICATO, Ermínia (1987). *Política habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

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

MARICATO, Ermínia (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MEDEIROS, Alice Carvalho (2014). O programa Minha Casa Minha Vida na área metropolitana de Brasília: análise da localização dos empreendimentos. In *III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Disponível em <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-053_CARVALHO_MEDEIROS.pdf> Acesso em 23 março 2017.

MELO, Marcus André B. C. de. (1990). Política de habitação e populismo: o caso da fundação casa popular. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*. v. 3, n. 1. 1990. Disponível em <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105/2222>> Acesso em 28 junho 2018.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá (2014). *O Programa Minha Casa, Minha Vida: limites dos arranjos institucionais para uma política pública de habitação de interesse social*. Disponível em <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2254475>> Acesso em 21 fevereiro 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2009). *Plano Nacional de Habitação*. ISBN: 978-85-7958-002-4 CDU: 333.32 (81). Disponível em <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf> Acesso em 12 janeiro 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2017). *Portaria 269, de 22 de março de 2017*. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Publicado em: 24/03/2017 | Edição: 58 | Seção: 1 | Página: 119 Órgão: Ministério das Cidades/GABINETE DO MINISTRO. Disponível em <http://www.in.gov.br/materia/-asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20122352/do1-2017-03-24-portaria-n-269-de-22-de-marco-de-2017-20122235> Acesso em 20 fevereiro 2019.

- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018). *Investimentos do Ministério das Cidades*. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2018/06-06-18-audiencia-publica/apresentacao-ministerio-das-cidades/view>> Acesso em 13 maio 2019.
- MISHKIN, F.; POSEN, A. (1997). Inflation Targeting: Lessons from Four Countries. *Economic Policy Review*, vol. 3, n. 3, Federal Reserve Bank of New York.
- MONTEIRO, Lilian Alfaia (2011). A Ideologia da Modernização Burocrática e Seu Papel na Implantação do Estado Nacional Desenvolvimentista Brasileiro. *XXXV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro/RJ 4 a 7 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1352.pdf>> Acesso em 20 março 2017.
- MOREIRA, Camilla Fernandes (2013). *O programa minha casa minha vida: uma análise dos impactos na cidade de Uberlândia - MG*. 2013. 115 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.
- MOREIRA, Camilla Fernandes (2018). Explorando novas ferramentas jurídicas para promover o direito à moradia no contexto da globalização. in M. F. de Castro e H. L. P. Ferreira, orgs., *Análise Jurídica Da Política Econômica: A Efetividade dos Direitos Na Economia Global*. Curitiba: Editora CRV, 2018.
- MOREIRA, Vinícius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. (2017) “Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair? *A construção da Administração Pública do Século XXI*. João Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017. Disponível em < <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf>> Acesso em 20 janeiro 2019.
- MOVING IMÓVEIS (2018). *Fora do Minha Casa, Minha Vida, Incorporadoras ainda têm dificuldade para lucrar*. 2018. Disponível em <<https://blog.movingimoveis.com.br/fora-do-minha-casa-minha-vida-incorporadoras-ainda-tem-dificuldade-para-lucrar/>> Acesso em 12 janeiro 2019.
- NEDER, Henrique Dantas; RIBEIRO, Rosana (2010). *Os efeitos distributivos do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro no período de 2002-2008: enfoque a partir de distribuições contrafactuais*. Disponível em <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1215/1080>> Acesso em 10 abril 2019.
- O ESTADO DE SÃO PAULO (2015). *Nem Minha Casa, Minha Vida será poupado de contingenciamento*. 2015. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nem-minha-casa-sera-poupado-de-contingenciamento-imp,1688997>>. Acesso em 23 julho 2018.
- O ESTADO DE SÃO PAULO (2018). *MRV: Lucro Líquido de R\$ 166 milhões no 2T18, aumento de 17,9% em relação ao 2T17*. 2018. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/fatos-relevantes/pdf/28957643.pdf>> Acesso em 12 janeiro 2019.
- OLIVEIRA, Luciano (2004) “Não Fale Do Código de Hamurábi! A Pesquisa Sócio-Jurídica Na Pós-Graduação Em Direito,” *Sua Excelência o Comissário e Outros Ensaios de Sociologia Jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal Editora.

PARDUE, Derek; OLIVEIRA, Lucas Amaral de (2018). *Direito à cidade: problema teórico e necessidade empírica*. PLURAL, Revista do Programa de Pós -Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.1-19.

PNAD (2019). *Indicadores – Desemprego*. Disponível em <<https://br.advfn.com/indicadores/pnad>> Acesso em 12 abril 2019.

POCHMANN, Marcio (2013). Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma / Emir Sader* (org.). São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. Disponível em <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20OS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10_ANOS_GOVERNOS.pdf> Acesso em 12 junho 2017.

POCHMANN, Marcio. (2015) *Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano*. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v29n85/0103-4014-ea-29-85-00007.pdf>> Acesso em 12 abril 2019.

POSNER, Richard A (1998). *Values and Consequences: An introduction to economic analysis of law*. 1998. Disponível em <https://www.law.uchicago.edu/files/files/53.Posner.Values_0.pdf> Acesso em 15 março 2019.

POSNER, Richard A (2012). *Economic Analysis of Law*. 3 ed. New York: Aspen Publishers, 2012.

PRADO JR. Caio (1961). *A formação do Brasil contemporâneo: colônia*. 6.ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

PRADO, Mariana Mota (2010). What is Law & Development?. *Revista Argentina de Teoria Jurídica*. Volumen 11 (octubre 2010). Disponível em <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1907298&download=yes> Acesso em 20 março 2019.

PROJETO DE LEI 4960/2016 (2016). Autor: Poder Executivo. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081742>> Acesso em julho 2018.

RIBEIRO, Darcy (1986). *Sobre o óbvio*. Rio de Janeiro: Guanabara. Disponível em <http://www.biolingua.com/ling_cog_cult/ribeiro_1986_sobreoobvio.pdf> Acesso em 28 janeiro 2019.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo (2018). Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. In *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Disponível em <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/5218/3760>> Acesso em 15 abril 2019.

RODRIGUES, Mauro; SABBADINI, Ricardo (2010). *Impactos da inflação sobre a desigualdade de renda*. Anpec. 2010. Disponível em

<<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/211-276a3b18c9c688962448647bf81f174d.pdf>>. Acesso em 10 maio 2018.

ROLNIK, Raquel (2010). *Minha Casa, Minha Vida: a dificuldade de atender às famílias de menor renda*. 2010. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2010/08/30/minha-casa-minha-vida-a-dificuldade-de-atender-as-familia-de-menor-renda/>> Acesso em 12 janeiro 2019.

ROLNIK, Raquel (2017). *Imóveis vazios e crise da moradia em Londres e São Paulo*. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2017/09/11/imoveis-vazios-e-crise-da-moradia-em-londres-e-sao-paulo/>> Acesso em 15 março 2019.

ROLNIK, Raquel (2017a). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo editorial, 2017.

ROSA, Marizélia Peglow da (2006). *A função social da posse, no direito brasileiro atual, enquanto instrumento de efetivação de direitos fundamentais do trabalho à moradia*.

Disponível em

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/marizelia_peglow_da_rosa-1.pdf> Acesso em 13 fevereiro 2019.

SANDRONI, Paulo (1999). *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999. Disponível em <<http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.BMNov%C3%ADssimo-Dicion%C3%A1rio-de-Economia.pdf>> Acesso em 20 março 2019.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; LUFT, Rosangela Marina; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto (2016). Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. *Ipea – Planejamento e políticas públicas*. n. 46 (2016). Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548>> Acesso em 20 março 2019.

SANTOS, Caroline Gonçalves dos (2014). Políticas habitacionais para a baixa renda no Brasil populista e ditatorial: os processos decisórios de cima para baixo e a contribuição da cidade de Recife nessa discussão. *In Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*. v. 6, n. 1, 2014. Disponível em <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635308>> Acesso em 14 janeiro 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (2017). *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. 1ª edição, 1ª reimpressão. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2017.

SAPORITO, Juliana Tancini (2015). *Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para empreendimento voltados para famílias classificadas na Faixa 1 do Programa*. São Paulo, 2015. 117 p. Monografia - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Poli-Integra. Disponível em <https://www.realestate.br/dash/uploads/sistema/Monografias_de_MBA/mono_julianatancinisaporito.pdf> Acesso em 13 março 2019.

SCHAPIRO, Mario G.; PEREIRA, Saylon A. (2019). “Developmental State with Neoliberal Tools: A Portrait of the Brazilian Housing Financial System”. *Law and Development Review*, [aop]. <https://doi.org/10.1515/ldr-2019-0019>

SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David M (2012). Redescobrimo o Direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In *Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel (2018). *Brasil: uma biografia*. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO DO TERRITÓRIO E HABITAÇÃO (2007). *Dinâmica Demográfica*. Disponível em <http://www.segeth.df.gov.br/arquivos/pdot_revisao_2007/versao_cldf/demografia_df.pdf> Acesso em 10 maio 2017.

SENADO (2016). *PEC que limita gastos públicos e cria “novo regime fiscal” divide especialistas*. 2016. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/16/pec-quelimita-gastos-publicos-e-cria-novo-regime-fiscal-divide-especialistas>>. Acesso em 10 maio 2018

SENADO (2016a). *Promulgada a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos*. 2016. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>>. Acesso em 10 maio 2018.

SENADO (2017). *Avaliação de políticas públicas: Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/informativos/avaliacao-de-politicas-publicas-programa-minha-casa-minha-vida-feff>>. Acesso em julho 2018.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre da; ROMERO, Marta Adriana Bustos (2013). Cidades sustentáveis: uma nova condição urbana a partir de estudos aplicados a Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso, Brasil. *Ambient. constr.* [online]. 2013, vol.13, n.3, pp.253-266. ISSN 1678-8621. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S1678-86212013000300015>> Acesso em 15 fevereiro 2019.

SOUZA, Jessé (2016). *A radiografia do golpe*. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

SOUZA, Jessé (2017). *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, N. A (2008). *Economia Brasileira e Contemporânea: de Getúlio a Lula*. 2ªed. São Paulo: Editora Atlas. 2008.

TARTUCE, Flávio Direito civil, v. 4 : *Direito das Coisas* / Flávio Tartuce. – 9. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. 2008. ISBN 978-0-300-12223-7.

THE GUARDIAN (2017). *Empty homes: normal rules do not apply to super-rich in London*. Disponível em < <https://www.theguardian.com/society/2017/aug/01/empty-homes-normal-rules-do-not-apply-to-super-rich-in-london> > Acesso em 13 março 2019.

ULHÔA, Wander Marcondes Moreira (2017). *O modus operandi do regime fiscal brasileiro no período de 2000 a 2016* / Wander Marcondes Moreira Ulhôa. - 2017. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia. 226 f. : il. Disponível em <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20916/1/ModusOperandiRegime.pdf>> Acesso em 7 abril 2019.

UNFPA (2018). *Situação da População Mundial 2018 - O Poder de Escolha: Direitos reprodutivos e a transição demográfica*. Disponível em < <https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/situacao-da-populacao-mundial-2018> > Acesso em 20 março 2019.

UNITED NATIONS (1991). *Committee on Economical, Social and Cultural Rights*. General Comment n° 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

UNITED NATIONS (2009). *The right to adequate housing*. Disponível em <https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf> Acesso em 13 março 2019.

UNITED NATIONS (2016). *Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável*. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>> Acesso em 20 março 2017.

UNITED NATIONS (2016a). *Onu-Habitat divulga rascunho de nova agenda urbana para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/onu-habitat-divulga-rascunho-de-nova-agenda-urbana-para-o-desenvolvimento-sustentavel/>> Acesso em 20 março 2017.

UNITED NATIONS (2017). *Em dia mundial, ONU-Habitat defende políticas habitacionais e moradias acessíveis*. <<https://nacoesunidas.org/em-dia-mundial-onu-habitat-defende-politicas-habitacionais-e-moradias-acessiveis/>> Acesso 20 março 2019.

UNITED NATIONS (2017a). Human Rights Council. Thirty-fourth session. 27 February 24 March 2017. Agenda item 3. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Mandate of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related International financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights.

UOL (2018). *Minha casa, minha vida tem mais de 40 mil imóveis com obras paradas pelo país*. 2018. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/13/minha-casa-minha-vida-tem-mais-de-40-mil-imoveis-com-obras-paradas-pelo-pais.htm>>. Acesso 13 agosto de 2018.

UOL ECONOMIA (2018). *Temer anuncia até 700 mil contratos do Minha Casa, Minha Vida para 2018*. 2018. Disponível em

<<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2018/02/01/temer-anuncia-ate-700-mil-contratos-do-minha-casa-minha-vida-para-2018.htm>>. Acesso em 10 abril 2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2013

VIGEVAI, Tullo. *et al* (2008). Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. AYERBE, Luis Fernando (org). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

VILLA, Simone B. ROTELLI, Nathália Barros Abate (2012). 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 de Habitação Social: ciência e tecnologia “Inovação e Responsabilidade”*. 12 a 15 de novembro de 2012, Florianópolis.

VILLAÇA, Flávio (2015). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In O processo de urbanização no Brasil*. 2 ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

WEBER, Max (1999). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / Max Weber*; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Vol 2. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 586 p.

WRI BRASIL (2016). *O que a Nova Agenda Urbana propõe para as cidades*. Disponível em <<http://wricidades.org/noticia/o-que-nova-agenda-urbana-prop%C3%B5e-para-cidades>> Acesso em 20 março 2017.

Consultadas

CAMPEDELLI, André Luis; RAMOS, André Paiva (2017). Aspectos estruturais da inflação brasileira no biênio 2015 – 2016. *Revista Pesquisa & Debate*. São Paulo. Vol. 28. Número 2 (52). Dez 2017. ISSN 1806-9029.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. *et al* (2007). *Economia monetária financeira: teoria e política*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CARVALHO, Laura (2016). *Os escafandristas virão*. Coluna FOLHA. 2016. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/03/1755851-os-escafandristas-virao.shtml>> Acesso em 13 março 2019.

CARVALHO, Laura (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018.

DAVIS, Kevin E. KINGSBURY, Benedict and MERRY, Sally Engle, (2010). Indicators as a Technology of Global Governance (April 2, 2010). NYU Law and Economics Research Paper No. 10-13; *NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 10-26*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1583431>.

DOWBOR, Ladislau (2017). *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FIGUEIREDO, F.M.; FERREIRA, T.P. (2002). “*Os Preços Administrados e a Inflação no Brasil*”. Trabalhos para discussão, BCB, n. 59, 2002.

FREITAS, Antônio Albano (2017). *Uma crítica heterodoxa à proposta do Novo Regime Fiscal (PEC n. 55 de 2016)*. 2017. Disponível em <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/388>>. Acesso em 13 abril 2018.

GOMES, José Eduardo (2014). O plano nacional de habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida: mudanças e discontinuidades. 2014. Trabalho de conclusão de curso (Graduação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Bacharelado em Ciências Sociais. Porto Alegre, 2014. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/116604>> Acesso em 12 janeiro 2019.

KEYNES, J. M. (1972). *Essays in Persuasion*. Londres: MacMillan.

MISHKIN, F.; POSEN, A. (1997). Inflation Targeting: Lessons from Four Countries. *Economic Policy Review*, vol. 3, n. 3, Federal Reserve Bank of New York.

SICSÚ, João (2007). *Emprego, juros e câmbio*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SICSÚ, João. (2003). *Políticas não-monetárias de controle da inflação: uma proposta pós-keynesiana*. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10725/6336>> Acesso em 21 abril 2019.

TOBIN, J. (1996). *Essays in Economics: National and Internacional*. Cambridge (Mass): MIT.

ULHÔA, Wander Marcondes Moreira (2017). *O modus operandi do regime fiscal brasileiro no período de 2000 a 2016 / Wander Marcondes Moreira Ulhôa*. - 2017. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia. 226 f. : il. Disponível em <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20916/1/ModusOperandiRegime.pdf>> Acesso em 7 abril 2019.