

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

THE BRAZILIAN HOUSING PROGRAM MINHA CASA MINHA VIDA AND THE CONSTITUTION OF PUBLIC HOUSING POLICIES

Flávia Gazzola Gobbato¹
Livia Teresinha Salomão Piccinini²

Resumo: Este artigo apresenta uma análise do principal programa habitacional brasileiro vigente, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pelo governo federal no ano de 2009. Através de uma abordagem qualitativa e indutiva, e recorrendo a uma revisão bibliográfica, este Programa é avaliado em relação à constituição das políticas públicas habitacionais, com base em críticas de autores que o discutem, documentos oficiais que o regem e orientações de autores que tratam deste tema. Teve-se como objetivo confrontar os princípios do PMCMV com as orientações de Souza (2013), Sartori (1986), Clapham (2005) e Salíngaros *et al* (2006) em relação a como deve ser uma política pública habitacional de sucesso. O artigo inicia com uma breve introdução ao tema proposto, se desenvolve através da exposição de aspectos da constituição do PMCMV, das ponderações sobre seus resultados e da apresentação dos enfoques de cada autor citado em relação à formulação de políticas públicas habitacionais. Por fim, o artigo expressa conclusões sobre o tema que apontam para a necessidade de repensar as políticas públicas de habitação - no caso específico, o PMCMV -, para que correspondam às necessidades dos beneficiários nos aspectos que vão além da casa como simples abrigo, promovendo a autonomia individual, o desenvolvimento socioespacial e a produtividade urbana.

Palavras-chave: Políticas públicas habitacionais, PMCMV, Desenvolvimento socioespacial.

Abstract: This paper presents an analysis of the main current Brazilian housing program established by the federal government in 2009, the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV). Through a qualitative and inductive approach, using a literature review, the PMCMV is evaluated in relation to the establishment of public housing policies, based on publications by authors who discuss the Program, official documents from PMCMV and guidelines by authors who deal with this subject. The paper's objective is to confront the principles of PMCMV with the orientations of Souza (2013), Sartori (1986), Clapham (2005) and Salíngaros *et al* (2006) in relation to "what a successful housing public policy should be". The article begins with a brief introduction to the theme, then, an exposure of aspects of the constitution of PMCMV is done, followed by an analysis on its results and the presentation of the mentioned authors approaches related to the formulation of housing policies. Finally, the article expresses conclusions on the subject pointing the need to rethink this public housing policy, in Brazil, as to fulfill the needs of its beneficiaries in ways that go beyond the house as simple shelter, promoting individual autonomy, socio-spatial development and urban productivity.

Keywords: Public housing policies, PMCMV, Socio-spatial development.

¹ Arquiteta e Urbanista e Mestranda em Planejamento Urbano e Regional, PROPUR / UFRGS - flaviagg@gmail.com.

² Arquiteta e Urbanista e professora, Dra., PROPUR / UFRGS - livia.piccinini@ufrgs.br.

1 INTRODUÇÃO

Em meio a um cenário de grande desigualdade social nos últimos anos no Brasil, o governo federal vem buscando reduzir o déficit habitacional por meio de programas de moradia em larga escala. O programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado em 2009 para tornar a moradia mais acessível a famílias de baixa renda, com o objetivo de “promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00” (BRASIL, 2015a). A concepção e implementação do PMCMV estavam atreladas também a processos de intensificação da indústria da construção civil como máquina de sustentação e geração de empregos, além de seus desdobramentos econômicos na cidade de maneira mais ampla (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Visando construir um milhão de unidades habitacionais em sua primeira fase (2009-2010) e outros dois milhões em sua segunda fase (2011-2014)³, o PMCMV possibilitou que conjuntos de habitação de interesse social fossem construídos e diversas famílias obtivessem moradia. O PMCMV objetiva resolver diferentes problemas da realidade brasileira, mas, concentrado na produção quantitativa de unidades habitacionais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), relega a segundo plano a moradia, que deve estar associada à promoção da acessibilidade ao emprego, aos serviços e às facilidades que constituem a vida urbana (ou o conjunto dos demais elementos urbanos associados à casa e resumido no significado de “housing”). Assim sendo, diversas críticas vem sendo feitas quanto às soluções empregadas pelo Programa, como a localização dos conjuntos, a escala da produção, as maneiras de inserção no meio urbano e a integração da população moradora entre si, e na cidade. Ou seja, questiona-se o papel e o alcance do PMCMV no amplo escopo do que é

³ O Programa teve a sua terceira fase lançada pelo executivo federal, cujo projeto de lei está em tramitação no congresso nacional. Embora o artigo não aborde esta terceira fase do PMCMV, cabe mencionar que nesta, a subdivisão das faixas de renda atendidas passa a contar com a F1,5. Desta foram a F1 passa a atender famílias com renda até R\$1.800,00, a F1,5 até R\$2.350,00, a F2 até 3.600,00 e a F3 até 6.500,00 (Ministério das Cidades, 2016).

chamado de diminuição da exclusão social e promoção da qualidade de vida urbana. Assim, partindo da análise legal da constituição do PMCMV e da revisão da literatura sobre o mesmo até o momento e em relação às formulações sobre a avaliação de políticas públicas do conjunto de autores escolhidos (SOUZA (2003), SARTORI(1986), CLAPHAM (2008) e SALÍNGAROS *et al* (2006)), o presente trabalho busca identificar como deveriam ser constituídas, desde sua formulação, as políticas públicas habitacionais.

Tendo em mente estes autores e a elaboração acima construída, questiona-se o PMCMV em relação ao pensamento que vem sendo desenvolvido ao longo dos anos sobre a formulação de políticas públicas habitacionais. Na elaboração da resposta à questão colocada, o presente artigo utilizou uma abordagem qualitativa e indutiva, a partir de metodologia comparativa, com a “finalidade de verificar similitudes e explicitar divergências” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 89) analisando o comportamento do PMCMV segundo as orientações dos autores citados em relação à constituição de políticas públicas.

2 A CONSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O programa Minha Casa Minha Vida, foi aprovado pela medida provisória nº 459, de 25 de março de 2009, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009, sendo esta a legislação que rege a 1ª fase do Programa (2009-2010) como um todo (BRASIL, 2015a). ⁴Tinha como objetivo atender famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM) com subsídio direto através dos sub-programas: Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), PMCMV Entidades e PMCMV para municípios com até 50.000 habitantes. O volume de subsídios a ser destinado ao PMCMV era inédito “o que permitiria que os programas oficiais

⁴ A sua 2ª fase (2011-2014) foi formalizada pela Medida Provisória 514/2010 (BRASIL, 2010b), posteriormente convertida na lei 12.424 de junho de 2011 (BRASIL, 2011), alterando a Lei 11.977 de 2009.

pudessem efetivamente atingir a população de mais baixa renda, o que vinha ao encontro das propostas da Reforma Urbana e dos movimentos de moradia” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.44), no entanto, o Programa foi regulamentado sem uma articulação com instrumentos da política urbana e social e sem considerar a participação social (ANDRADE, 2011).

As famílias de até 3 SM (identificadas como Faixa 1 do Programa – F1) são atendidas através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no caso do PMCMV Entidades, já as famílias com 3 a 6 SM (F2) e 6 e 10 SM (F3) seriam atendidas através do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), conforme tabela 1.

Tabela 1: PMCMV: Faixas de renda atendidas pelo PMCMVe origem dos recursos de atendimento de cada faixa.

Faixa	Salário Mínimo (SM)	Origem do Recurso
F1	0 a 3	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – MCMV Entidades
F2	3 a 6	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS)
F3	6 a 10	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS)

Fonte: Elaborado por Gobbato, F.G., 2016, a partir de dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2014) e da Fundação João Pinheiro (FJP) (2010).

Abrangendo todo o território nacional, o Programa é estruturado em relação aos seus agentes, da seguinte maneira: (1) a União aloca recursos, por área do país, com base no déficit habitacional; (2) as construtoras apresentam à Caixa Econômica Federal (CEF) projetos para a construção das unidades habitacionais, (3) a CEF operacionaliza estas construções analisando as propostas, contratando as operações, acompanhando a execução da obra pela construtora e realizando a sua comercialização; (4) os estados e municípios cadastram as famílias a serem beneficiadas pelo Programa, aprovam os projetos e localizações dos empreendimentos, realizam a avaliação de concessões urbanísticas e ambientais necessárias à produção dos mesmos, apresentam relatórios de diagnóstico da demanda de equipamentos e serviços urbanos e executam o Trabalho Técnico Social, no caso de empreendimentos da F1 (BRASIL, 2010^a); e (5) os beneficiários participam do Programa de

acordo com enquadramento nas faixas de renda, sendo que beneficiários da F1 aderem ao Programa através da inscrição no cadastro junto às prefeituras e os das F2 e F3 escolhem os empreendimentos diretamente no mercado imobiliário e solicitam financiamento e subsídios à CEF.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), para a F1, no caso de atendimento via FAR, a construtora define terreno e o projeto, os aprova nos órgãos competentes e vende integralmente para CEF o que produziu. O cadastro dos beneficiários é realizado pelas prefeituras, que, além dessa parte no processo, participam viabilizando o Programa de outras maneiras, tais como a doação de terrenos para a construção dos empreendimentos; isentando tributos as construtoras de tributos e flexibilizando processos e normas urbanísticas e habitacionais. No caso do PMCMV Entidades, as entidades sem fins lucrativos podem apresentar projetos à CEF, que pode ser, ou não, em parceria com estados e municípios. A CEF analisa os projetos, envia para o Ministério das Cidades e este faz uma seleção que é reencaminhada para a CEF, que contrata e acompanha a operação. Nas faixas 2 e 3, as construtoras/incorporadoras apresentam os projetos à CEF, que realiza uma pré-avaliação e autoriza que o empreendimento seja lançado. A comercialização é realizada diretamente pela construtora/incorporadora ou pela CEF através de feirões (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Constata-se, portanto, que a produção do PMCMV é, majoritariamente, feita por ofertas das construtoras e agentes financeiros, tornando os empreendimentos mercadorias rentáveis a seus proponentes, uma vez que

[...] os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem, inclusive, contrariá-la (ARANTES; FIX, 2009, P.3)

Os empreendimentos podem ser constituídos por casas térreas (tipologia 01), com área interna mínima de 37 m², não computando paredes e área de serviço, ou apartamentos (tipologia 02) com área mínima interna de

45,5 m²⁵. Além disso, a Cartilha do Programa exhibe especificações em relação à construção das tipologias 1 e 2 no que se refere a questões construtivas como: revestimentos, cobertura, pé direito, instalações elétricas e hidráulicas, etc. e pouco explica sobre o espaço público e entorno dos empreendimentos, sendo as únicas diretrizes, destes quesitos, referentes ao terreno e à localização, tal como prever equipamentos e serviços comunitários usuais para empreendimentos habitacionais e, referentes à segurança, prever iluminação de áreas comuns (NASCIMENTO; TOSTES, 2011), sem que estas sejam apresentadas de forma detalhada.

Em sua segunda fase (2010-2014) instituída pela Medida Provisória 514/210 (BRASIL, 2010b) o Programa procurou alocar novos recursos e ajustar suas ações a partir das críticas à primeira etapa. Pode-se identificar como as principais melhorias promovidas nesta fase, a permissão de uso misto (residencial e comercial) para os empreendimentos, o estímulo ao uso de soluções energéticas sustentáveis e a melhoria no padrão construtivo (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Outra significativa mudança foi a inclusão do artigo 5ºA8 na Lei 12.424 (BRASIL, 2011) que faz exigências quanto à localização dos terrenos dos empreendimentos, sobre a infraestrutura básica, ações para adequação ambiental do projeto e a exigência de equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público no entorno dos empreendimentos. Estas exigências, no entanto, se destinam somente a empreendimentos realizados pelo FAR, ou seja, que se enquadram somente na F1 do Programa e não nas faixas 2 e 3.

Analisando a legislação que o regulamenta, verifica-se que questões burocráticas que envolvem a constituição do Programa são amplamente descritas. As leis, decretos e portarias que compõem esta regulamentação descrevem a disponibilização dos recursos; os números e metas a serem atingidos ou respeitados; o papel dos entes federativos e das construtoras/incorporadoras no processo; as condições para contratações; as condições para obtenção do benefício; o que deve ser construído e as normas

⁵ Dados referentes à 1ª fase do programa. Em sua primeira fase a área mínima da casa térrea deveria ser 32m² e dos apartamentos 37m².

a serem respeitadas. Observa-se, no entanto, que pouco é definido sobre como estas ações devem ser materializadas. Sobre essa questão voltaremos mais adiante neste artigo.

2.1 Resultados do programa Minha casa Minha Vida

Esta seção do artigo aponta aspectos relacionados aos resultados decorridos da implantação e realização do PMCMV. Primeiramente, é importante considerar algumas palavras sobre a questão da redução do déficit habitacional no país. Autores apontam que, embora esse seja o principal argumento do governo em defesa do PMCMV (NASCIMENTO; TOSTES, 2011), a necessidade de enfrentar a crise econômica internacional desencadeada em 2008, e com reflexos no país, também influenciou a promoção do PMCMV, pois

[...] do ponto de vista da economia, o lançamento do programa se alinhava com as medidas anticíclicas empreendidas pelo governo no enfrentamento da crise econômica, que contrastaram fortemente com as estratégias conservadoras e recessivas adotadas pelos governos anteriores (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44)

Em termos de resultados, os índices quantitativos almejados pelo PMCMV vêm sendo alcançados, relativamente ao número de unidades habitacionais construídas, ao crescimento da indústria da construção civil e ao número de empregos gerados, com impacto positivo direto na economia, segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2014) (Ver tabelas 2 e 3).

Tabela 2: PMCMV: Unidades Habitacionais (UH) entregues X Déficit Habitacional no Brasil.

	UH entregues por Faixa de Renda Dados Ministério das Cidades (2014)	Déficit Habitacional por Faixa de Renda Dados Fundação João Pinheiro (2010)
F1	340.774	3.688.206,21
F2	822.361	852.700,98
F3	84.724	769.552,84

Fonte: Elaborado por Gobbato, F.G., 2016, a partir de dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2014) e da Fundação João Pinheiro (FJP) (2010).

Tabela 3: PMCMV: emprego, renda e vendas no Brasil.

Emprego, renda e vendas gerados pelo PMCMV, 2009 – 2013.						
Dados estimativos do Ministério das Cidades (2014)						
	2009	2010	2011	2012	2013	Média
Empregos diretos e indiretos (pessoas)	158.710	804.249	1.108.298	1.260.655	1.273.071	920.997
Renda direta e indireta (R\$ milhão)	4.527,14	21.411,83	24.878,99	30.052,54	29.753,46	22.124,79
Compras de materiais e serviços (R\$ milhão)	2.490,73	12.621,53	17.393,13	22.162,66	22.390,93	15.409,79

Fonte: Ministério das Cidades (BRASIL, 2014).

Os resultados do Programa, até 2013, em termos da construção de unidades habitacionais, mostram que, embora o volume de unidades construídas seja significativo, há uma grande discrepância entre o déficit habitacional da F1 e o número de UH produzidas para esta faixa, exatamente a de maior demanda. Além disso, o Programa se concentra mais na quantidade de unidades habitacionais a serem construídas, do que na qualidade urbanística e arquitetônica dos empreendimentos (BONDUKI, 2010; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Com relação à geração de empregos, renda e vendas através do PMCMV, o Ministério das Cidades (BRASIL, 2014) concluiu que esses números são expressivos em termos dos efeitos positivos na atividade econômica do país.

Ainda que os números do Programa, em geral, mostrem resultados significativos, identificam-se diversos questionamentos quanto às soluções empregadas no PMCMV em relação às localizações e aos projetos propostos e aos possíveis efeitos na vida dos moradores. Quanto à localização, verifica-se que grande parte dos empreendimentos estão localizados em áreas periféricas e subequipadas da cidade (BONDUKI, 2010; NASCIMENTO; TOSTES, 2011; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). No que se refere ao projeto arquitetônico constata-se que predomina uma mesma tipologia rígida e a área mínima prevista em lei para as unidades habitacionais, tornou-se a área padrão empregada (ARANTES; FIX; 2009; NASCIMENTO; TOSTES, 2011), além disso, a qualidade da execução dos empreendimentos parece ficar em

segundo plano⁶. Já com relação a seus efeitos na vida dos moradores, observa-se que o Programa não busca valorizar questões sociais mais amplas como saúde, educação, trabalho e renda (ANDRADE, 2011) e não promove a participação popular nas decisões que se referem aos empreendimentos. As audiências públicas com a população que residirá nos conjuntos habitacionais da F1, quando ocorrem são deliberativas, ou seja, as decisões são somente comunicadas aos futuros moradores. Estes resultados questionam o Programa relativamente à sua atuação na integração dos espaços criados e das populações moradoras à cidade e põe em cheque seu papel na diminuição da exclusão social, na integração sócio-espacial dos moradores e na promoção de qualidade de vida urbana (ARANTES; FIX, 2009; NASCIMENTO; TOSTES, 2011).

Além disso, percebe-se que desde a sua concepção o PMCMV apresenta contradições ao pretender simultaneamente resolver o déficit habitacional dos mais pobres, combater a crise financeira e estimular a economia, incumbindo o setor privado de efetivar a produção habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013) com controle das decisões sobre a terra, os materiais e os projetos ofertados. A legislação do PMCMV define que os recursos serão distribuídos de acordo com o déficit habitacional, nas diferentes áreas do território nacional (BRASIL, 2015b) e o Ministério das Cidades prioriza os municípios que já estejam implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade (NASCIMENTO; TOSTES, 2011), ainda que esta condição não seja uma exigência efetiva do Programa. Há que se referir ainda que, como os projetos são propostos por iniciativa local, municípios muito pequenos ou pobres não conseguem atrair empreendedores interessados em produzir via o

⁶ Sabe-se, por informação da própria CEF, que no fim de 2015 ainda não havia funcionários contratados/designados para realizar as vistorias nos prédios construídos em Porto Alegre (o que possivelmente ocorria em todo o país). Após os prédios estarem construídos e os pagamentos acertados com os empresários, a CEF passava as novas moradias às Prefeituras para que designasse os moradores cadastrados às moradias. No entanto, isso também não significava que houvesse algum tipo de interação entre a CEF e a Prefeitura local, que tivesse a intenção de promover alguma qualificação espacial, ou que tivesse qualquer tipo de intenção urbanística.

PMCMV e investir em seus territórios, o que tende a gerar problemas distributivos dos subsídios do Estado, pois onde é “deixada a oferta ao sabor do mercado, grande parte do território ficará desassistida, apesar das pretensões universalistas do programa (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.63)”.

Com base nessas avaliações verifica-se que, embora desencadeada pelo Estado, a habitação para atender a população de baixa renda está sendo na verdade, promovida pelo mercado imobiliário, incorporando, portanto, associadamente, as questões econômico-financeiras e de produção da cidade. Para os autores Nascimento e Tostes “a produção da cidade está de fato nas mãos do mercado privado (2011, p.05)” e para Cardoso e Aragão (2013), dado o quadro atual em relação ao MCMV, a viabilização do Programa se dará “a partir da dinâmica de mercado, buscando as terras mais baratas, que são aquelas mais distantes das centralidades urbanas e com maior precariedade de infraestrutura (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.47)”.

A esta críticas é possível e importante agregar as colocações de SHIMBO (2012), para quem a produção habitacional do PMCMV é muito lucrativa para os investidores, pois é uma política habitacional com base apenas em índices quantitativos e financeiros, e com alta padronização (homogeneidade) arquitetônica e produtiva. Esta forma de produção da habitação social, na maneira como se manifesta, recebeu, daquela autora a conceituação que compartilhamos, de “habitação social de mercado”. Segundo SHIMBO, esta proposta altera a “relação entre projeto arquitetônico, tecnológico e trabalho no canteiro de obra” (SHIMBO, 2012, p.14) onde “o mercado imobiliário passou a ocupar a posição de ator central na política pública brasileira recente” (SHIMBO, 2012, p. 17) em um jogo político em que o Estado legitima os interesses do capital, com protagonismo do mercado. Ou, dito de outra maneira, o mercado imobiliário foi beneficiado duplamente: ao acessar os fundos de financiamento e também ao criar um novo agente privado, a incorporadora e a construtora “em uma só figura jurídica que funciona como banco de terras (compra terras), executa e constrói, comercializa as unidades, articula o financiamento do cliente e captura recursos do mercado de capitais e do SFH” (SHIMBO, 2012, p.20). Seguindo

esse raciocínio, é verificado que a produção pública e privada, no país, apresenta uma forma distinta indistinta (“promíscua”) que torna difícil esclarecer os limites da influência do Estado e do mercado na provisão habitacional, pois a produção da “habitação social” está tão imbricada com a dinâmica privada que torna quase impossível diferenciá-la da “habitação de mercado” (SHIMBO, 2012, p. 24).

2.2 Como deve ser e o que deve abordar uma política pública habitacional

Para compreender as formas da produção bibliográfica que orienta a construção e a avaliação de políticas públicas, busca-se, aqui, expor o pensamento de autores (Souza, Sartori, David e Salíngaros *et al*) com o objetivo de interpretar o desenrolar e os resultados do PMCMV ante a teoria.

Para Souza (2013), o planejamento e a gestão urbanos seriam duas ferramentas complementares de promoção do desenvolvimento sócio-espacial. O autor explica o desenvolvimento como a promoção de “uma mudança social positiva”, onde sócio-espacial diz respeito “simultaneamente às relações sociais e ao espaço (social), como dimensões da sociedade concreta que, sem se confundirem, são, por outro lado, essencialmente interdependentes (SOUZA, 2008, p.160)”. Este desenvolvimento é abordado pelo autor através de um ideal de justiça baseado no conceito de autonomia. Em um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial há melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social (SOUZA, 2013). Tanto a justiça social quanto a qualidade de vida estariam subordinadas ao parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial: a autonomia. A qualidade de vida ocorre com a satisfação das necessidades básicas e não básicas, materiais e imateriais da população; enquanto a justiça social passaria para um discussão mais complexa, pois está relacionada à esfera pública. Souza (2013) afirma que a autonomia tem duas faces: a individual e a coletiva. A autonomia individual seria a capacidade de indivíduos particulares realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento, com o apoio de instituições sociais que garantam oportunidades iguais para todos. A autonomia

coletiva supõe garantias político-institucionais e refere-se às instituições e às condições materiais (SOUZA, 2013). A importância desses argumentos no presente trabalho se deve a que aporta uma compreensão do papel da moradia como parte dos condicionantes materiais que, em associação ao suporte do Estado, como no presente caso do PMCMV, promove a autonomia.

Para Sartori (1979) a ciência política vem da filosofia política, mas a filosofia não se traduz em ação. O autor expõe que muitas vezes as ciências sociais, onde se enquadra a ciência política, se atém mais às técnicas de investigação e ao tratamento de dados, e assim, analisar números, às vezes, se sobrepõe à avaliação dos resultados. Para o autor é importante haver uma consciência metodológica que oriente a política pública porque se todos sabem qual é a “justa conduta” e a “cidade ideal” desejadas, “poucos sabem o que fazer, e menos ainda como fazer”. Assim, a avaliação da política pública quanto a seus efeitos deve ser realizada no momento da sua construção, evitando que ocorra o que ele chama de “perigo oposto”, ou os efeitos inesperados e indesejados da política. (SARTORI, 1979). Sartori afirma que a política é um “fazer” humano, (SARTORI, 1979) e assim o faz para evidenciar que o mais importante na política, é a ação. Sendo a ciência política uma ciência empírica (não experimental) nela, o conhecimento descritivo ajuda na compreensão, condicionando e fundamentando a explicação. Assim, para o autor, se estudamos os problemas para dar-lhes soluções, a boa (verdadeira) solução é a que funciona, ou seja, é importante estudar-se o problema na perspectiva de que os resultados estejam associados aos propósitos buscados. Portanto, os resultados já deveriam estar “previstos” na formulação do problema. E, se não se deve esperar que a “praxis possa chegar a ser a reprodução exata, no fazer, do que é projetado pelo pensamento (1979, p. 103)” se deve igualmente saber que “a práxis política é feita de escolhas e tem objetivos específicos determinados em função dos meios disponíveis (1979, p. 104)”, pois, ainda segundo o autor, a prática depende da teoria e a teoria que serve à prática se traduz em ações conduzidas inteligentemente (SARTORI, 1979). Para que as ações da prática política sejam conduzidas inteligentemente, os critérios partem da identificação de pelo menos duas operações mentais: *o que é*

possível fazer (ou o cálculo dos meios) e *até que ponto é possível fazer* (a percepção do perigo oposto). O pensamento desse autor nos auxilia no pensar nos encaminhamentos (e avaliações) do PMCMV nas suas potencialidades tanto na promoção da qualidade da vida urbana, para os seus moradores, quanto ao significado da aplicação da política, no longo prazo, para a cidade.

David Clapham coloca que os modelos existentes de políticas públicas não se aplicam mais ao atual contexto de globalização que vivemos, e que “novos modelos de políticas públicas em consonância com a tendência atual precisam ser encontrados” (CLAPHAM, 2005, p. 01). Segundo o autor, a globalização e o crescimento da tecnologia da informação estão resultando na aceleração do ritmo de vida no planeta, gerando um crescente sentimento de alienação e falta de controle sobre as nossas vidas. Para Clapham (2005), essa desorientação pode ser rompida quando os indivíduos fazem suas próprias escolhas e conduzem suas vidas. O autor coloca que a casa tem um papel importante na identidade da pessoa que vai além da propriedade. “A importância da casa é auxiliar as pessoas a se encontrarem e a terem autoestima através da sua habilidade de sustentar uma identidade e um estilo de vida que sejam válidos para si mesmos (CLAPHAM, 2005, p.16)”. Estudos apontam que moradores melhoram sua saúde ao se sentirem bem no local onde vivem, o que mostra que para a política pública “a identidade individual, a comunitária e a autoestima são elementos importantes (CLAPHAM, 2005, p.15)” e o autor sugere que as políticas habitacionais se interessem por construir uma boa imagem do bairro, pois esta influencia tanto os moradores como os que veem de fora, o que tende a minimizar a exclusão social. Portanto, Clapham propõe que seja introduzido um novo enfoque, uma forma de fazer política que leve em consideração o que as famílias consideram importantes para suas vidas, e que “as políticas deveriam ser julgadas com base no impacto que elas têm sobre a capacidade da família em exercer controle sobre o seu caminho habitacional” (2005, p.18). As observações deste autor são trazidas no presente trabalho por realçar a importância da casa e do seu entorno imediato da qualidade de vida dos moradores mais pobres, apresentando interpretações sobre o papel da casa na saúde, o que sugere

que, na questão habitacional, a saúde pode ser considerada como um fator a mais na promoção da política pública.

Salingaros *et al* exibem um background filosófico e científico para entender a moradia social e lançam regras claras e, genéricas o suficiente, para serem aplicadas em diversos países no enfrentamento da problemática envolvida na solução da habitação social. Os autores apresentam uma metodologia para melhorar os resultados da política de moradia, resgatando a participação dos moradores nas decisões sobre as escolhas dos lugares e dos projetos, na política pública. Para Salingaros *et al*, os resultados serão medidos “em termos humanos, isto é, no bem-estar físico e emocional do residente” (2006, p. 07). Os autores consideram que o projeto de sucesso é aquele que, além de estar integrado à cidade de maneira saudável e interativa, é mantido e amado por seus moradores. Os autores chamam a atenção para o fato que nas favelas, como os proprietários têm liberdade de escolher a forma e detalhes das casas, “adaptam a estrutura às sensibilidades humanas” (2006, p. 43) o que ajuda no sentimento de amor pela casa, evitando o sentimento de hostilidade pelo local (SALÍNGAROS *et al*, 2006). Apontam que os atuais projetos de habitação social “seguem uma filosofia de planejamento militar/industrial (2006, p. 15)” cujo objetivo é apenas o de construir o maior número de unidades, da maneira barata e eficiente, em uma geometria do controle. Esta geometria é o oposto da geometria apropriada a promover o bem-estar humano, e que para promovê-lo, alguns conceitos seriam importantes: incorporar a natureza nos projetos (biofilia); incorporar a estrutura natural e complexa das plantas nos ambientes construídos; fazer aflorar o sentimento de amor nos moradores por suas casas e vizinhança; utilizar formas e materiais que alimentem espiritualmente as pessoas, e preservar o caráter de espaços “sagrados” das vilas tradicionais. Por sagrado o autor descreve os locais ou pontos de atividades que são os mais valorizados por todos, como lugares de reuniões, que encorajem a coesão comunitária: “tipicamente, os pobres têm uma extensa e complexa rede de relações sociais na qual eles se apoiam para sobreviver (2006, p.19)”. Os autores propõem a abordagem de

“gerenciar-a-complexidade” (oposta da “de-cima-para-baixo”) como geradora de um urbanismo saudável e socialmente inclusivo.

O arquiteto e urbanista teria um importante papel nesta metodologia, como “um nível intermediário, estritamente administrativo, do tipo de-cima-para-baixo (SALÍNGAROS *et al*, 2006, p. 42). Este profissional seria uma espécie de gerente, supervisionando o desenho e a construção e coordenando a participação dos moradores, com a função de um consultor popular capaz de dar conselhos sobre a base dos seus conhecimentos profissionais (SOUZA, 2013) visualizando necessidades de longo prazo, e agindo como conselheiro profissional, com empatia e responsabilidade. (SALÍNGAROS *et al*, 2006).

3 CONCLUSÕES

Sartori afirmou que a conduta política é feita de escolhas para alcançar determinados objetivos. Tendo em vista esta colocação, e sabendo-se que a formulação do PMCMV se propôs a solucionar a questão habitacional paralelamente à questão econômica do país, pode-se concluir que o governo brasileiro delineou um projeto exato, segundo o entendimento de Sartori: os resultados almejados foram alcançados, tanto em relação ao número de unidades habitacionais construídas desde a implementação do PMCMV, como em relação ao crescimento da indústria da construção civil e ao número de empregos gerados, o que aporta impactos diretos na economia. Por outro lado, uma vez que o discurso enfatizado pelo governo tem foco na provisão de moradias, o PMCMV não pode ser considerado tão exitoso. O forte papel do setor privado na implementação do programa não contribuiu para solucionar o problema habitacional de maneira ampla. Na ânsia de obter maiores lucros as empresas construtoras buscam terras mais baratas, geralmente, distante dos centros urbanos, e baixam a qualidade dos empreendimentos, flexibilizando padrões de projeto e de materiais. A localização da moradia tem profundas implicações na vida de seus moradores. Os conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV tendem a ter a acessibilidade comprometida, gerando o rompimento das redes sociais dos residentes, prejudicando o acesso

ao trabalho e ao lazer, promovendo, portanto a segregação sócio-espacial que objetivava suprimir. Nesse sentido é importante levar em consideração as admoestações de Sartori sobre a avaliação da política pública ante o perigo oposto, uma vez que as soluções habitacionais realizadas através do PMCMV podem estar aumentando a segregação urbana.

A rigidez da morfologia, a repetição das tipologias e o grande número de unidades habitacionais em um mesmo conjunto associado à má qualidade das construções também influenciam na vida dos moradores, contribuindo para a baixa estima, afastando as possibilidades de desenvolvimento autônomo e da condução saudável e produtiva de suas vidas. O bem-estar que os moradores deveriam sentir no seu local de habitação, segundo Clapham, também é prejudicado pela esterilidade dos espaços gerados nos conjuntos habitacionais feitos com o PMCMV, pela ausência de natureza nestes locais, e pela inexistência de espaços sagrados para a comunidade (SALÍNGAROS *et al*, 2006).

Desta maneira, desenrola-se uma visão que expõe o PMCMV como um programa de habitação que não consegue gerar numa mudança social positiva (SOUZA, 2013), cujas soluções implantadas parecem não estar alcançando promover melhoria na qualidade de vida dos seus moradores, individualmente, e, por consequência, não parece promover justiça social no âmbito da sociedade.

Aceitando-se que a responsabilidade na promoção do bem comum das populações é do Estado, verifica-se que os diferentes atores envolvidos na condução do PMCMV, como política habitacional que deveria promover a diminuição da exclusão social e propiciar melhor qualidade de vida dos moradores urbanos mais pobres, falham. Primeiramente, falha o Estado ao delegar o poder de decisão projetual ao setor privado. Erram os empresários ao não procurarem formas projetuais apropriadas à qualificação da engenharia, da arquitetura e do desenho urbano nacional, com possibilidade de avanços nas formas construtivas e nos materiais. Erram as prefeituras ao não cumprirem sua função de designar as localizações dos empreendimentos, uma vez que a proposta destas localizações vem, quase que exclusivamente, por

parte das construtoras⁷. Isto pode ser comprovado através das localizações inadequadas, longe de equipamentos e serviços públicos. Cabe salientar que não se trata somente de uma questão de localizar apenas os prédios, mas de contratar os servidores públicos para atender creches, escolas, postos de saúde, entre outros⁸. Erra a CEF em não contar com mecanismos para exigir qualidade dos projetos e localizações.

Diante deste contexto, a população de baixa renda continua sem direito de escolha para conduzir a sua vida com a proposta do PMCMV, porque as soluções habitacionais ofertadas são impostas, não havendo qualquer participação popular nas decisões tomadas antes da construção dos empreendimentos.

Portanto, entende-se que se faz necessária uma reavaliação do PMCMV, enquanto política pública de habitação para que possa alcançar, de maneira ampliada, seus objetivos habitacionais. As técnicas e as teorias para a avaliação e a posterior readequação das políticas públicas (de habitação) estão disponíveis tanto através dos autores escolhidos nesse trabalho como em vários outros, nacionais e internacionais. Adotar uma abordagem que vá ao encontro das necessidades reais da população de baixa renda já é identificado como o caminho para que se estabeleçam melhores condições urbanas com menos exclusão e mais qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E.S.J. **Passos e descompassos da política habitacional no Brasil: Uma análise crítica da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro** (2009 a 2011). 261 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e urbanismo) - Programa de Pós Graduação em

⁷ O que ocorre diferente somente quando o município doa o terreno a algum empreendimento da F1 do Programa.

⁸ Isso pode ser melhor visto na dissertação de Gobbato, F.G., 2016.

Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

ARANTES, P.F.; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida**. 2009. Disponível em:

<http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=124&Itemid=95>. Acesso em 07 jul. 2017.

BONDUKI, Nabil. O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana. Simpósio Temático: Industrialização e planejamento: a produção e a distribuição social da arquitetura contemporânea. In: 1º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPARQ, 2010.

BRASIL, **Ministério das Cidades**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em: 02/04/2016.

_____, **Ministério das Cidades**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em: 02/05/2015.

_____, **Caixa Econômica Federal**. 2015b. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____, Ministério das Cidades. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Ministério das Cidades, 2014.

_____, **Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/Lei_12424_2011.pdf>. Acesso em: 02/05/2015.

_____, Ministério das Cidades. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010a.

_____, **Medida Provisória Nº 514, de 1º de dezembro de 2010**. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Mpv/514.htm>. Acesso em: 02 maio 2015.

_____, **Lei Federal 11.977 de 07 de julho de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilado_2009_07_07.pdf> Acesso em: 02 maio 2015.

CARDOSO, A.L. (org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CLAPHAM, D. **Qual é o futuro das políticas habitacionais?** Reino Unido: Housing Studies Conference, 2005.

GOBBATO, F.G. **Justiça social e materialidade: o Programa Minha casa Minha Vida em Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

NASCIMENTO, D.M.; TOSTES, S.P. **Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil**. 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936> . Acesso em: 10 jan. 2014.

SALÍNGAROS, N.A.; et al **Habitação social na América Latina: uma metodologia para utilizar processos de auto-organização**. Disponível em: <http://zeta.math.utsa.edu/~yxk833/socialhousing-portuguese.pdf> . Acesso em: 20 dez. 2013.

SARTORI, G. A Política – **Pensamento Político**. 1.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

SAULE Jr., N. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. p. 9-42, 1997.

SHIMBO, L.Z. **Habitação Social de Mercado: a confluência entre Estado, empresas, construtoras e capital financeiro**. São Paulo. Editora com Arte Bh. 2012.

SOUZA, M.L. Em torno de um hífen. **Formação**, v. 1, n. 15, 2008. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/743>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

_____, **Mudar a Cidade**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil LTDA., 2013.

Enviado em: 16 fev. 2017
Aceito em: 16 jun. 2017

Editores responsáveis: João Paulo Partala e Alysson Ramos Artuso