

**Inserção urbana no MCMV e a efetivação do direito à moradia adequada:
uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo**

Autores

VANNUCHI, L.

Luanda Villas Boas Vannuchi (mestre em Estudos Urbanos pela Vrije Universiteit Brussel)

luandavb@gmail.com

IACOVINI, R.

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini (doutorando FAU USP)

rfgiaco@yahoo.com.br

PEREIRA, A.

Álvaro Luis dos Santos Pereira (doutorando Faculdade de Direito USP)

alvarosp@yahoo.com

MOREIRA, F.

Fernanda Accioly Moreira (doutoranda FAU USP)

fefaccioly@gmail.com

Introdução

A construção do conceito de moradia enquanto direito humano foi resultado de um longo processo. Reconhecida em 1948, pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornou-se um direito universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo. É importante observar que, tanto na Declaração Universal quanto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹, o direito à moradia é incluído como parte do direito a um *padrão de vida adequado*, referindo-se, portanto, não apenas ao direito a um abrigo, mas a uma moradia que proporcione todas as condições para o pleno desenvolvimento social, econômico e cultural de seus moradores.

No Brasil, a mais importante norma que garante o direito à moradia dos cidadãos brasileiros é a Constituição Federal (artigo 6º). A Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, passou a definir o direito à moradia como parte do direito à cidade, juntamente com o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer, etc. No plano nacional, portanto, o direito à moradia adequada encontra-se também inserido num contexto amplo, o qual deve ser considerado no momento de sua implementação (Fernandes & Alfonsin, 2014).

O direito à moradia ganha efetivamente concretude a partir da orientação estabelecida pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991). Primeiramente, para o Comitê, este direito não pode ser interpretado de forma restrita, como um abrigo composto apenas por um teto e quatro paredes. O documento define, então, sete elementos considerados essenciais para sua real efetivação: habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; acessibilidade; segurança da posse; e custo acessível. Tais elementos, desenvolvidos ao longo do texto, devem nortear a implementação de qualquer política, programa ou ação pública ou privada que pretenda de fato promover a efetivação do direito à moradia adequada.

O presente artigo tem como objetivo avaliar em que medida o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) atende às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda, nos seus mais diversos arranjos, segundo os padrões internacionais estabelecidos para o

¹ Artigo 11, parágrafo 1º: Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um **nível de vida adequado** para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a melhoria contínua de suas condições de vida.

direito à moradia adequada. Essa avaliação torna-se necessária quando se considera que o programa se tornou a principal ação do estado brasileiro no tocante ao direito à moradia, com grande atuação do setor empresarial. Se é possibilitado às construtoras decidirem em grande parte onde, como e quando pretendem produzir unidades, é preciso averiguar se os padrões estabelecidos internacionalmente para o direito à moradia adequada estão orientando essa produção.

A avaliação empreendida é resultado de pesquisa² em 7 empreendimentos de Faixa 1 – que atende famílias com renda familiar mensal de até R\$1.600,00 – nos municípios de Hortolândia (1), Campinas (1), Osasco (1), e São Paulo (4). Na escolha desses empreendimentos, priorizou-se aqueles com maior tempo de ocupação e se buscou contemplar uma diversidade de situações no tocante ao porte do empreendimento e sua inserção urbana. A pesquisa envolveu mapeamentos, levantamento de dados secundários e observações de campo, além de entrevistas com atores envolvidos com o tema: gestores públicos municipais, representantes da Caixa, diretores e técnicos das construtoras envolvidas, e, especialmente, síndicos e moradores dos empreendimentos avaliados³.

Devido à limitação de espaço, neste artigo priorizamos os elementos com viés urbanístico mais forte – habitabilidade, disponibilidade de infraestrutura, localização adequada e adequação cultural – e, logo, optamos por fazer um comentário mais geral sobre os elementos restantes – não menos importantes do que os primeiros. Buscamos, ao final, avaliar o impacto na vida das famílias beneficiárias no que tange o direito à moradia.

Habitabilidade

No que tange à Habitabilidade, o foco está na construção em si e nas condições físicas, sanitárias, de conforto e de salubridade oferecidas aos moradores, bem como na satisfação de suas necessidades físicas, psicológicas e socioculturais (Bonduki, 2002). Além de apresentar boas condições de proteção contra intempéries e qualquer fator que ponha em risco a saúde (OMS, 1989) e a vida das pessoas, esse elemento também se relaciona com as dimensões do imóvel e dos seus cômodos, que devem ser previstos em tamanho e quantidade adequados à realidade do grupo familiar. Como conclui Cohen (2004), o padrão de

² Este artigo baseia-se nos resultados finais do projeto “Ferramentas de avaliação da inserção urbana de empreendimentos do MCMV” realizada pelo LabCidade/FAU USP entre os anos de 2013 e 2014 com apoio do Ministério das Cidades e do CNPq.

³ Foram realizadas 648 entrevistas dentre os 4212 domicílios dos empreendimentos estudados, mas incluímos nesta análise também o resultado das entrevistas realizadas por outros núcleos de pesquisa parceiros no estado de São Paulo: 194 entrevistas nos municípios de Itanhaém e São Vicente e 88 entrevistas em Sertãozinho, somando um total de 930 entrevistas, tabuladas conjuntamente.

habitabilidade relaciona, portanto, a adoção de tipologias em correspondência a esses requisitos (que garantiriam o morar com desfrute de saúde e bem-estar) com outros que garantiriam a dignidade humana. Dessa forma, a habitabilidade promoveria o pleno exercício do ato de morar, ampliando e melhorando, respectivamente, a qualidade do espaço e da vida.

A relação entre o tamanho das famílias e o número de dormitórios nos empreendimentos do MCMV chama atenção nesse viés de análise. Todas as unidades visitadas possuíam praticamente a mesma configuração, com tamanho médio de aproximadamente 42 m², contendo sala, cozinha e dois dormitórios. Tal padronização decorre do modelo do programa, como será aprofundado no item que analisa a Adequação Cultural, e das especificações mínimas estabelecidas pelos agentes fiscalizadores do programa – Caixa e Ministério das Cidades, que exigem que as unidades tenham dois quartos.

Foi possível identificar nos empreendimentos estudados essa variedade, com situações em que havia apenas um residente na unidade (4% dos entrevistados) ou outros em que havia apenas 2 moradores (20%) com diferentes arranjos (casal, mãe e filha, duas irmãs, etc.). No cômputo geral, 77,6% das unidades eram habitadas por até 4 pessoas e 22,4% por 5 ou mais moradores, ou seja, no mínimo 2,5 moradores por dormitório, o que já pode ser considerada uma situação inadequada de moradia. Embora a Fundação João Pinheiro utilize, no cálculo do déficit habitacional, o parâmetro de inadequação apenas acima de 3 moradores/dormitório, acreditamos que 2 seja mais apropriado, ainda mais levando em consideração que os parâmetros estabelecidos pelo Ministério das Cidades para o MCMV adota justamente essa relação⁴. Além de questões relativas à privacidade e convivência familiar, um grande adensamento domiciliar pode trazer riscos à saúde, como há anos afirma a Organização Mundial de Saúde (1989).

Essa inadequação para cerca de 22% dos entrevistados é consequência de uma produção massificada do programa que se volta apenas para um modelo de família, composta por um casal com no máximo 2 filhos; inadequação, portanto, estrutural, já que o produto ofertado não leva em conta as características da demanda, que é definida somente ao final da construção do empreendimento. O modelo de provisão do programa também não leva em

⁴ Especificações mínimas para unidades do PMCMV-FAR:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/Especificacoes_minimas_-_Casa_-_Portaria_n_363.pdf

conta as mudanças que uma família vivencia ao longo do tempo, que pode resultar em diferentes necessidades habitacionais.

Na própria percepção dos moradores, a questão espacial também se destaca. Dentre as famílias que já pensaram em se mudar (53% do total), 25,3% apontaram o tamanho do apartamento como causa, o que está conectado ao fato de que, para 42% do total de famílias entrevistadas, o tamanho da casa atual é menor do que o tamanho da anterior. Na avaliação da adequação do tamanho atual da moradia, é importante perceber como a resposta encontra-se diretamente relacionada ao tamanho da família, segundo a tabela abaixo. Embora no cômputo geral seja apontado por 71% dos entrevistados que o tamanho é adequado, isso se inverte quando são isoladas as famílias com 5 ou mais pessoas, entre as quais 57% afirmam que o tamanho é inadequado.

Tabela 1. Adequação do tamanho da moradia segundo percepção dos moradores, por tamanho da família, 2013.

	Geral		Até 4 pessoas		5 ou mais	
Adequada	661	71%	571	79%	90	43%
Inadequada	267	28%	149	21%	118	57%

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Do ponto de vista construtivo da habitabilidade, também foram encontradas algumas questões que merecem ser destacadas a partir das respostas dos entrevistados. Mais de 48% das famílias apontaram que o apartamento já apresentou problemas com excesso de barulho, 43% com umidade, 42% com questões hidráulicas (vazamentos, infiltração, entupimento etc.), 38% com conforto térmico, 35% com abastecimento de água e 30% com problemas construtivos em geral (piso, rachaduras, portas, janelas etc.). Apenas 10% dos entrevistados afirmaram não terem identificado qualquer tipo de problema com o imóvel. Se considerarmos que os imóveis são relativamente novos (a maioria com pouco mais de um ano de ocupação), parece alto o número de problemas identificados, sendo provável que eles tendam a crescer nos próximos anos com o desgaste provocado pelo uso.

Destacou-se, dentre esses, o excesso de barulho, problema mais frequentemente apontado. Não se trata apenas do excesso de ruídos advindos da rua (externo, portanto, ao condomínio), mas principalmente aqueles produzidos pelos vizinhos em seus respectivos apartamentos. O precário isolamento acústico das unidades, além de desconfortável, tem

gerado problemas de vizinhança, tendo sido relatados em entrevistas casos de violência verbal e ameaças físicas entre moradores.

Apesar destes problemas identificados, é preciso destacar que, mesmo assim, para muitas famílias o MCMV representou uma melhoria nas suas condições de habitabilidade. Principalmente para aquelas que moravam em situações de extrema precariedade (em beira de córregos ou taludes inseguros), a entrada num imóvel minimamente seguro e salubre é um grande passo do ponto de vista do princípio da realização progressiva do direito à moradia. Dentre os respondentes que afirmaram preferir a moradia atual à anterior – 64% do total – aproximadamente 25% apontaram questões ligadas à habitabilidade (conforto, qualidade da construção etc.) como a segunda maior motivação para a preferência, atrás apenas da segurança da posse.

Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos

Segundo este elemento do direito à moradia adequada, a habitação deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver serviços e equipamentos públicos básicos no cotidiano dos moradores, como escolas, postos de saúde, áreas de esporte e lazer, equipamentos culturais etc. Devem, ainda, estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros serviços básicos oferecidos localmente.

O PMCMV passou a ter as primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos e aos parâmetros de implantação apenas no segundo ano do programa, com a edição da Medida Provisória nº. 514, de 1 de dezembro de 2010. Essa normativa avançou ao reconhecer que um programa habitacional com a dimensão do PMCMV não poderia focar apenas na produção de unidades, e que alguns parâmetros mínimos de atendimento por infraestrutura e serviços deveriam ser atendidos. No entanto, a primeira fase do PMCMV já havia produzido uma leva de cerca de 1 milhão de unidades habitacionais sem consideração destes parâmetros, e pela opção metodológica de avaliar conjuntos com maior tempo de ocupação, é justamente nestes empreendimentos da primeira fase do programa que nossos estudos de caso concentram-se.

A avaliação comparativa dos moradores entrevistados a respeito do que melhorou ou piorou após a mudança para o MCMV demonstrou-se um bom indicador de quais necessidades são mais bem atendidas pelo programa, e quais ainda deixam a desejar.

Verificou-se que a satisfação dos moradores se concentra, sobretudo, em relação aos elementos de infraestrutura básica, conforme a tabela abaixo apresenta.

Tabela 2. Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento melhorou, 2013

	Melhorou	Piorou	Igual	NR
Rede Esgoto	49.7	8.4	41.5	0.4
Pavimentação	47.4	15.2	36.5	1
Coleta Lixo	40.2	11.3	47.8	0.6
Iluminação Pública	38	19.1	42.2	0.8
Calçadas	36.7	28.5	34	0.9
Fornecimento Energia Elétrica	35.4	7.2	57	0.4
Acesso veículos	34.8	23.2	39.5	2.5
Fornecimento Água	32.8	20	46.9	0.3

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Por outro lado, o mesmo questionário revelou que, se há uma maior satisfação com a infraestrutura básica, há uma insatisfação com a questão do acesso a serviços e equipamentos públicos. Dentre os entrevistados, a avaliação predominante é de que, com a mudança da moradia anterior para a atual, houve piora no acesso ao comércio, ao local de trabalho, a equipamentos etc.

Tabela 3. Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento piorou, 2013

	Melhorou	Piorou	Igual	NR
Acesso comércio	21.2	61.2	17.1	0.5
Telefone Público	9.9	50.5	36.2	3.3
Acesso trabalho	20.5	44.7	29.4	5.4
Acesso equip. e serviços sociais	20.1	44	33.5	2.4
Policimento	26.8	39.9	31.5	1.8
Transporte Público	30.2	38.7	30	1.1
Acesso escola	26.9	35.9	27.7	9.5
Correios	22.3	33.7	42.9	1.2

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Essa dificuldade de acesso é reiterada ainda por outros dados do questionário. Aproximadamente 65,5% das famílias afirmaram que são obrigadas a se deslocar para outros

bairros para fazer compras ou utilizar serviços, e 6% tem que se deslocar para outros municípios. Apenas 48,7% dos entrevistados afirmaram que conseguem fazer compras no seu próprio bairro. Essa necessidade de deslocamentos para suprimento de bens de consumo básicos e cotidianos tem um grande custo para as famílias, não apenas de recursos financeiros, mas de tempo e energia.

Por fim, segundo nossa amostragem, o acesso dos moradores a equipamentos de educação não foi seriamente impactado pelo programa. Entre os estudantes, 46% frequentam escola no mesmo bairro de residência, 50% estudam em outros bairros e 5% estudam em outros municípios. O tempo médio neste deslocamento é de menos de 30 minutos para 70,5% dos respondentes, um parâmetro considerado bom. Apenas em dois dos empreendimentos, Mongaguá e Guarujá (em Cidade Tiradentes, São Paulo), é preocupante ainda a situação de uma parcela de estudantes (17,8%) que leva mais do que uma hora no deslocamento entre casa e escola, sendo que praticamente a metade destes leva mais do que duas horas.

A partir destes resultados, analisa-se a contradição fundamental que o PMCMV parece promover quanto ao atendimento do direito à moradia adequada, ao ampliar o acesso a alguns dos elementos que compõem esse direito (saneamento, água etc.), ao mesmo tempo em que reduz o atendimento a outros destes elementos (comércio, serviços etc.).

Localização adequada

A localização da habitação deve propiciar oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social para seus moradores, incluído o acesso aos meios de sobrevivência e/ou ao trabalho. É imprescindível que proporcione o contato de seus moradores com a diversidade social e cultural da cidade.

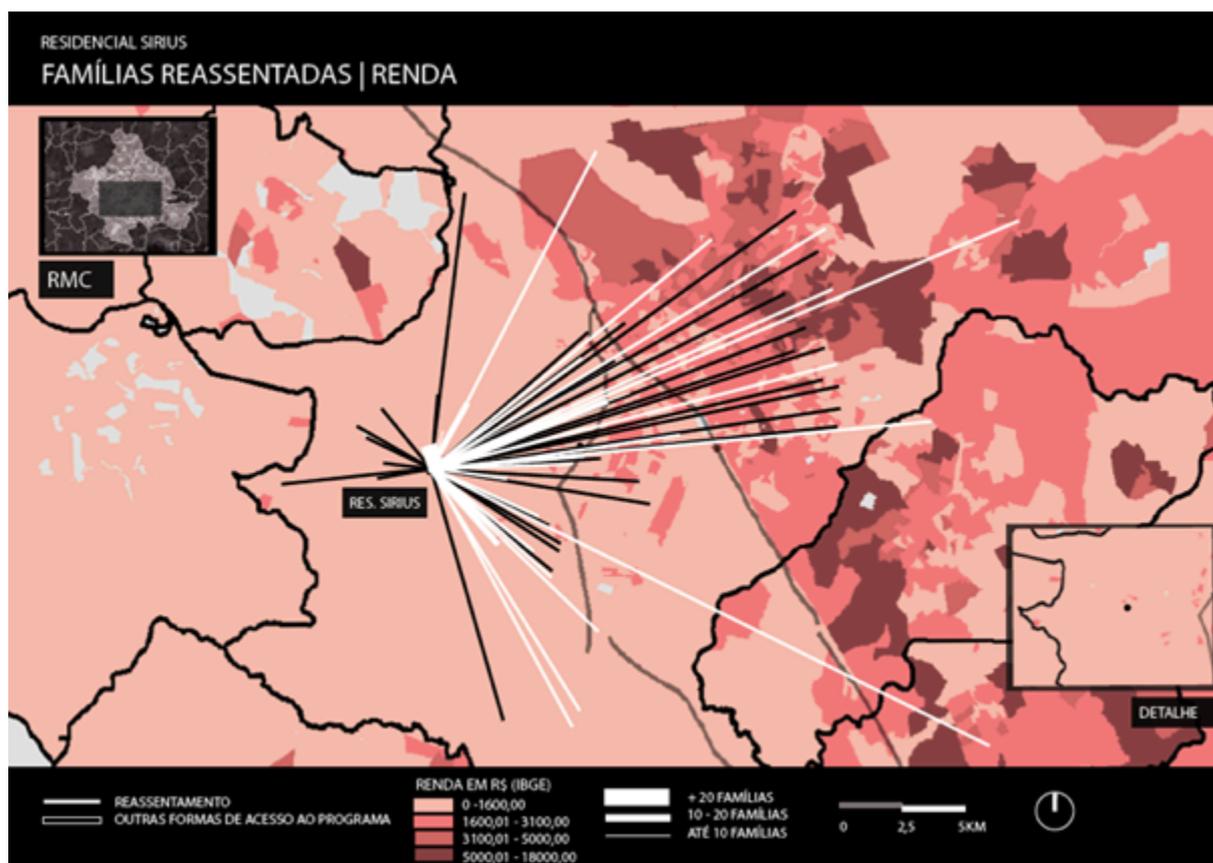
Em linhas gerais, a investigação explicitou que o padrão de localização dos empreendimentos do MCMV é caracterizado por parques habitacionais monofuncionais em periferias longínquas e subequipadas, muitas vezes apartadas do tecido urbano, com condições precárias de urbanidade e de acesso aos serviços e à vida da cidade.

As entrevistas revelaram, por exemplo, que, dentre os moradores que trabalham, 60% deslocam-se para outros bairros e 21,7% para outros municípios. A mudança da moradia anterior para o MCMV aumentou o tempo de deslocamento entre casa e trabalho para 39,5%, enquanto esse deslocamento diminuiu para apenas 15,9% dos entrevistados e permaneceu igual para 44,6%. Esses deslocamentos são feitos majoritariamente por

transporte público (63,3%) e resultaram em aumento nos gastos para 21,9% dos respondentes. Estes resultados evidenciam que, ao invés de propiciar oportunidades de desenvolvimento econômico para os moradores, a localização dos empreendimentos do MCMV contribui para a manutenção ou agravamento da situação já precária de deslocamentos em direção ao local de trabalho na cidade.

Entre as famílias que pensam em mudar de moradia (53%), 26,7% apontaram a distância para o local de trabalho como motivação. Não por acaso: em conjuntos como o Mongaguá e Guarujá, localizados em Cidade Tiradentes, para 68,8% dos entrevistados o tempo de deslocamento casa-trabalho é superior a 1 hora, e para 22,9% é superior a 2 horas. Alguns entrevistados nestes conjuntos contaram, inclusive, que só vão para seus apartamentos nos fins de semana, para evitar os deslocamentos em dias de trabalho e escola.

Mapa 1. Residencial Sirius, origem das famílias residentes e renda. Campinas, 2014



Fonte: Elaboração própria com base em Ibge 2010 e entrevistas, 2014.

Como exemplo, o Mapa 1 acima representa a origem dos atuais moradores do Residencial Sirius, em Campinas, e a distribuição de renda na Região Metropolitana de Campinas, mostrando que grande parte das famílias beneficiárias saiu de áreas com renda

média mais elevada e foram alocadas em uma região ocupada por população de baixa renda da região. Nesse sentido, percebe-se que a localização da moradia para essas famílias piorou com a entrada no PMCMV, tendo em vista que, além de promover o contato com outros grupos sociais, aquelas localidades anteriormente habitadas ofereciam também maiores oportunidades de emprego.

No entanto, não se pode ignorar que há também casos em que a localização do empreendimento possibilita melhorias nas condições de vida dos beneficiários. Como mostra o Mapa 2, parte dos moradores do conjunto Iguape (São Paulo), o melhor localizado dentre todos os empreendimentos estudados, veio de áreas de maior vulnerabilidade social, muitas delas áreas de risco que acolhiam assentamentos extremamente precários.

Mapa 2. Conjunto Iguape, Origem de famílias residentes e IPVS. São Paulo, 2014.



Fonte: Elaboração própria com base em Pesquisa OD 2007 e entrevistas 2014.

A questão da localização dos empreendimentos, contudo, não se resume a indicadores socioterritoriais. A inexistência de alguns parâmetros mínimos de urbanidade no seu entorno imediato, relacionados ao desenho e integração à malha urbana, contribui para a precariedade urbanística dos empreendimentos. A Figura 1, do conjunto Sirius, explicita esta situação. Inserido em uma frente de expansão repleta de grandes vazios, as quadras do

entorno são demasiado extensas e os diversos bloqueios físicos – extensos muros, ferrovia – impedem a circulação adequadas de pedestres. O próprio desenho do condomínio vem agravar essa situação, a exemplo do seu muro, extenso e com acessos insuficientes. A monotonia paisagística, as condições precárias para circulação de pedestres, os decorrentes problemas de segurança pública, são todos fatores que contribuem para tornar ainda pior a acessibilidade destas moradias, aumentar sua precariedade e a sensação de insatisfação de seus moradores.



Figura 3. Residencial Sirius, barreiras e vazios. Campinas, 2014

Foto: LabCidade, 2014.

Destas observações se conclui que a atenção ao direito à uma moradia em localização adequada e com disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, embora já normatizado, foi na prática negligenciado pelo PMCMV na implementação da maior parte dos empreendimentos estudados. O programa parece não impactar a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas gutificadas já existentes.

Adequação cultural

Segundo esta dimensão, o projeto, bem como todo o sistema construtivo, devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores (CESCR, 1991).

É imediata a verificação de que o MCMV não favorece esta diversidade. Com o teto do valor pago por UH fixo, a padronização dos projetos é uma das estratégias empresariais na redução dos custos de produção, que viabilizam taxas de retorno interessantes. As grandes construtoras se utilizam de sistemas de gestão que permitem reproduzir à exaustão o mesmo projeto “carimbo” das poucas tipologias existentes. Como consequência, verifica-se a reprodução em escala nacional de um projeto padrão que não corresponde à diversidade regional e nem sempre responde às necessidades das famílias atendidas. Contudo, é importante ressaltar que a uniformidade tipológica não decorre exclusivamente de estratégias empresariais, mas também do próprio desenho do programa, que faz com que os projetos atendam a requisitos pouco flexíveis de número de cômodos, metragem das unidades e materiais, sem margem para que a diversidade da demanda habitacional existente seja levada em consideração na sua elaboração.

As entrevistas são reveladoras de que estes projetos não compreendem as várias formas de morar e de organizar a vida no espaço. Dentre os entrevistados, 68,8% sentem falta de algum espaço ou ambiente que possuíam na moradia anterior. Essa ausência é sentida mais fortemente pelos moradores reassentados (74,5%), que acessaram o programa não através de inscrição voluntária e sorteio, mas porque sofreram remoção de seu lugar de moradia anterior. Do total de moradores, 70,5% apontaram que sentem falta de um quintal, 18,3% sentem falta de um área de serviço, e 15,5% de espaços externos, como varanda, sacada etc. A falta “de um lugar pras crianças brincarem” ou “pra estender as roupas” é sentida por 71,1% dos moradores que afirmam preferir a moradia anterior do que a atual, e por 69,7% dos que afirmaram pensar em mudar de casa.

É interessante observar que a questão do quintal tem duas dimensões. De um lado aquela do espaço em si, da existência de uma área externa onde se possa descansar, pendurar roupa, onde as crianças possam brincar, uma área para atividades que não se pode realizar dentro do apartamento etc. Mas ainda há outra dimensão importantíssima do quintal: ele representa a possibilidade de expansão da residência. Nele se poderia construir o cômodo extra que se faça necessário, fazer o puxadinho caso a família aumente ou para vender alguma coisa, prestar algum serviço. Logo, ele representa também a possibilidade de expansão da família e de se estabelecer uma unidade produtiva geradora de renda.

Essa última possibilidade é muito relevante considerando-se que historicamente as habitações das famílias de baixa renda nas cidades servem não apenas como lugar de residência, mas funcionam também como espaço de trabalho. O modelo de unidade habitacional do PMCMV não considera essa multifuncionalidade da moradia, tendo a própria normativa do FAR passado a permitir uso misto nas unidades que financia apenas a partir da Portaria 168, em 2013. Naqueles empreendimentos em que não há previsão para estes usos, observa-se o seu surgimento espontâneo em puxadinhos improvisados, conforme vimos no conjunto Sirius, em Campinas.



Figura 4. Barracas de comércio improvisado ao redor do conjunto Sirius, Campinas, 2013

Foto: LabCidade, 2013.

Uma análise da adequação cultural destas moradias aos seus habitantes aponta também para a problemática da forma condomínio, multiplicada pelo PMCMV. A organização condominial estabelecida nos conjuntos impõe uma nova forma de sociabilidade com regras e uma estrutura de gestão coletiva com as quais a maioria dos beneficiários não estão familiarizados. Observou-se que uma série de conflitos decorrem deste arranjo, desde problemas corriqueiros do viver em condomínio, como brigas por causa de barulho ou pela proibição de animais domésticos, até conflitos mais sérios, por exemplo em casos em que a figura do síndico torna-se “super-poderosa” e passa a intervir autoritariamente na organização do condomínio e na vida de seus moradores.

Segurança da Posse

A segurança de posse trata fundamentalmente da garantia de uma condição de ocupação estável, ou seja, o direito dos seus ocupantes de residir em um local sem o medo de remoção ou de ameaças indevidas ou inesperadas (Osório, 2006).

O PMCMV adota o modelo da propriedade privada individual como instrumento para viabilizar tal segurança. No caso específico dos empreendimentos da Faixa 1, a Caixa financia a produção do empreendimento com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sendo os imóveis contratados de propriedade exclusiva do Fundo e integrantes de seu patrimônio até que sejam totalmente quitados pelos beneficiários. Para essa aquisição, as famílias recebem subsídios diretos por meio da concessão de financiamento, e se responsabilizam por pagamentos mensais de prestação simbólica ao longo de dez anos⁵.

Apesar da propriedade plena só ser garantida depois de quitadas as 120 parcelas, a percepção por parte dos moradores é de posse segura já que, nas entrevistas realizadas na pesquisa, 37% dos respondentes afirmaram que o que mais gostavam na casa era o fato de ela ser própria, sendo a principal razão de satisfação apontada. Isso parece estar diretamente relacionado com a situação de insegurança que viviam anteriormente, tendo em vista que mais de 43% das famílias entrevistadas provinham de favelas e, muito provavelmente, não tinham seus direitos possessórios formalmente reconhecidos.

A percepção positiva das famílias em relação à segurança oferecida pelo MCMV está diretamente relacionada, portanto, ao enfraquecimento de outras formas de promoção da segurança da posse, tais como o direito à usucapião, à concessão especial de uso para fins de moradia etc., consideradas formas inferiores à propriedade privada individual registrada em cartório. A hegemonia da propriedade privada individual registrada é parte importante da construção do papel ideológico da moradia (Ronald, 2008) no imaginário popular através do “sonho da casa própria”. Encobre-se, assim o fato de que a propriedade privada individual não é a única e, em diversas situações, não é a melhor forma de se dar segurança à posse (Relatoria Especial da ONU Para o Direito à Moradia Adequada, 2014).

No caso dos beneficiários do Faixa 1, a utilização desta forma de titulação pode mesmo tornar mais insegura a situação dessas famílias. Algumas cláusulas do contrato assinado entre beneficiário e o FAR (através da CAIXA) abrem perigosas brechas, como

⁵ Nos empreendimentos contratados na primeira fase do PMCMV, o valor das prestações correspondia a até 10% da renda familiar mensal, com prestação mínima de R\$50,00. Na segunda fase, a prestação mensal foi reduzida para 5% da renda familiar mensal, com limite mínimo de R\$ 25,00.

rescisão do contrato de compra e venda e a retomada do imóvel caso o beneficiário incida em alguma das onze hipóteses estabelecidas pela Cláusula Décima Segunda, dentre elas a falta de pagamento e apresentação, quando solicitado, de recibos de impostos, taxas ou outros tributos, encargos previdenciários, securitários e condominiais que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel. Portanto, a segurança da posse nestes imóveis está condicionada não só ao pagamento das prestações do imóvel, mas também das taxas condominiais, o que, como será visto na análise do custo acessível, pode ser problemático para uma boa parcela das famílias cuja renda ainda é muito baixa.

Custo Acessível

O custo acessível está vinculado à sustentabilidade econômica da moradia e da família. O valor da aquisição ou aluguel não pode comprometer excessivamente o orçamento familiar, devendo permitir também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, à saúde etc (CESCR, 1991). O próprio estado brasileiro reconhece, em parte, essa dimensão quando adota na composição do déficit habitacional o ônus excessivo com aluguel urbano, caso daquelas famílias, com renda de até três salários mínimos, que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel (Fundação João Pinheiro, 2014).

Do ponto de vista dos padrões internacionais do direito à moradia adequada, no entanto, o custo acessível está relacionado não apenas aos custos de prestação ou aluguel, mas também a todas as despesas ligadas à manutenção da casa (energia elétrica, água, gás etc.) que sejam essenciais para se obter um padrão de vida digno (CESCR, 1991). Tendo em vista que diversos empreendimentos estão sendo entregues sob a forma de condomínio, as taxas condominiais também passam a fazer parte dos custos associados à moradia.

A tabela abaixo mostra que o peso da prestação não é efetivamente relevante diante dos grupos de renda dos moradores entrevistados, embora na primeira faixa chegue a representar mais de 17%. Quando se adiciona o valor da taxa condominial, contudo, o comprometimento médio já dá um primeiro salto, passando na primeira faixa para quase 40%. Constata-se, por fim, que o comprometimento da renda fica seriamente preocupante no momento em que são adicionadas as despesas com água, luz e gás.

Tabela 4. Despesas com moradia atual: evolução do valor e do comprometimento da renda familiar, por intervalos de renda dos entrevistados, 2013.

Faixas de renda (R\$)		Até 550	551-950	951-1600	1601-3100	3101-5000	> 5001
Média de renda (R\$)		340.55	781.00	1298.79	2159.49	3781.67	5600.00
Média de gastos (R\$)	Prestação	59.21	64.92	64.87	76.66	126.67	51.00
	Prestação + Condomínio	134,12	144,53	146,06	159,05	209,52	136
	Prestação + Condomínio + Contas	265,29	264,29	274,25	293,72	349,18	270,67
Comprometimento médio da renda	Prestação	17,4%	8,3%	5,0%	3,5%	3,3%	0,9%
	Prestação + Condomínio	39,4%	18,5%	11,2%	7,4%	5,5%	2,4%
	Prestação + Condomínio + Contas	77,9%	33,8%	21,1%	13,6%	9,2%	4,8%

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Deve ser dada especial atenção nesse ponto aos moradores provenientes de reassentamento em função de terem sofrido uma remoção forçada, já que muitos deles ao entrarem na nova moradia, não por opção, passam a ter automaticamente diversos gastos que antes não possuíam, de água, luz ou taxas condominiais. Dentre esse grupo, correspondente a 329 (35,4%) das 930 famílias entrevistadas, 83% não pagavam aluguel antes e 96% não pagavam condomínio, 37% não tinha despesa com conta de energia elétrica e 33% com conta de água.

São expressivos os percentuais de famílias que, ou não tinham anteriormente gastos com água, luz e gás ou tiveram esses gastos aumentados com a entrada no MCMV, corroborando a leitura de que estes custos realmente são os de maior peso no comprometimento médio do orçamento familiar.

Tabela 5. Comparação entre gastos declarados antes e depois da mudança para o MCMV, 2013.

	Não gastava, agora gasta	Aumentou	Ficou igual	Diminuiu	Gastava antes, agora não
ALUGUEL	1,2	1	60	0,8	36,9
PRESTAÇÃO	94,4	0,6	3,9	1,1	0
CONDOMÍNIO	95,6	1,1	1,9	1,4	0
LUZ	26,7	22,3	16,2	34,5	0,5
ÁGUA	20,3	20,7	16,6	28,7	13,7
GÁS	7,2	27,9	45,6	18,5	0,7
TEL./INTERNET/TV A CABO	24,3	10,3	50,9	5,9	8,6
OUTROS	11,1	1	83,4	1,1	3,4
TOTAL DE GASTOS	0	60,7	0	39,3	0

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

O programa, portanto, ainda não significa para as famílias mais pobres uma moradia com custo efetivamente acessível. Para algumas delas, o comprometimento com tais gastos chega a mais de 70% da sua renda. Por fim, vale salientar que, mesmo com o pouco tempo de permanência no MCMV, das 494 famílias que já pensaram em se mudar de sua unidade no MCMV (53% do total de famílias), aproximadamente 13,2% apontaram a falta de condições de pagamento da prestação e das contas como motivação.

Acessibilidade

Segundo este elemento, a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade (idosos, mulheres, crianças etc.), ao mesmo tempo em que deve levar em consideração as necessidades especiais nesses grupos. Além disso, é fundamental que não exista qualquer discriminação no acesso à moradia em função de sexo, raça, crença, orientação sexual e/ou condição econômica.

O PMCMV possui medidas que buscam garantir a acessibilidade e isonomia na seleção de beneficiários, por meio de sorteio de famílias, das diferentes faixas de renda atendidas e da priorização do atendimento a grupos vulneráveis. A lei que cria o programa assegura que, do total de unidades habitacionais construídas no âmbito do PMCMV em cada município, um mínimo de 3% sejam adaptadas ao uso por pessoas com deficiência, e 3% para idosos. No entanto, a maior especificidade do MCMV neste quesito diz respeito ao tratamento dado pelo programa às mulheres, com priorização do atendimento a famílias chefiadas por mulheres e determinação de que os contratos e registros para a Faixa 1 sejam formalizados, preferencialmente, em nome da mulher, mesmo em famílias não chefiadas por elas. Dados colhidos nas entrevistas revelam que o programa está conseguindo atingir um número significativo de mulheres beneficiárias – dentre nossos entrevistados, 33% dos chefes de famílias são mulheres. Com relação aos idosos, eles correspondem a 2,6% do total de moradores dos empreendimentos estudados, e 5,5% dos beneficiários.

Conclusão

A partir da análise de nossos estudos de caso, parece possível afirmar que a produção habitacional através do PMCMV apresenta tanto avanços quanto problemas do ponto de vista dos padrões internacionais estabelecidos para a efetivação do direito à moradia adequada.

Da análise das condições de Habitabilidade oferecidas pelas unidades, encontramos uma melhoria das condições para uma parcela das famílias, especialmente aquelas provenientes de situações de extrema precariedade construtiva. No entanto, ficou evidente que estas unidades não estão plenamente adequadas a todos os tamanhos e arranjos familiares, sendo necessário que sejam ofertadas diferentes tipologias para famílias com necessidades diversas.

Foi importante perceber que o MCMV representou uma significativa melhoria das condições de acesso à infraestrutura básica (água, luz, saneamento etc.) para a maior parte das famílias. Contudo, a questão do custo do terreno tem determinado a produção de empreendimentos em localizações desprovidas ou com difícil acesso a equipamentos, comércio e serviços, segundo a percepção dos moradores e os levantamentos de campo realizados. Ainda em relação à Localização, observou-se que os empreendimentos situam-se distantes da oferta de trabalho/emprego, em áreas homogêneas de baixa renda e segregadas e inseridos em tecidos urbanos pouco diversificados, o que incorre em perda de oportunidade de vivenciar a cidade em sua diversidade, considerados aí emprego, lazer, cultura, sociabilidade etc. Dessa forma, o programa acaba por adensar bairros-dormitórios guetificados já existentes ou mesmo produzir novos bairros nestas condições.

As principais questões identificadas do ponto de vista da Adequação Cultural foram: (1) a reprodução massificada de um mesmo modelo de habitação, desconsiderando a diversidade regional e cultural das famílias beneficiárias; e (2) a adoção em larga escala da forma condomínio, que acarreta uma série de problemas de caráter cultural, econômico e de gestão. No tocante à Acessibilidade, o programa parece ser bem sucedido em priorizar alguns grupos vulneráveis, principalmente no caso de mulheres chefes de família, idosos e portadores de deficiência.

Em relação à segurança da posse, o programa assegura às famílias, de forma positiva, o título de propriedade privada individual desde que quitadas todas as parcelas devidas. As entrevistas realizadas demonstraram como os próprios moradores consideram importante essa segurança conferida pelo MCMV. A análise do Custo Acessível, contudo, mostra que o comprometimento do orçamento familiar com as despesas com a moradia continua alto para as famílias das faixas de renda mais baixas, o que torna preocupante a sustentabilidade do programa para este grupo a longo prazo. Isso principalmente quando se leva em conta que os custos inerentes à moradia regularizada vão além da prestação, incluindo

taxas condominiais e contas de energia elétrica, água etc. Nesse sentido, embora o MCMV aparente ser positivo do ponto de vista da segurança da posse e do custo acessível para as famílias com renda superior a R\$ 950,00 mensais e que procuravam escapar do aluguel, a forma de posse e o modelo de financiamento adotados não parecem ser os mais adequados para as famílias com renda menor e para famílias em situações de grande vulnerabilidade e instabilidade.

Por fim, deve-se lembrar que o princípio da indivisibilidade norteia o respeito, a garantia e a efetivação dos direitos humanos no plano internacional, ou seja, a rede de proteção formada pelos direitos humanos é indivisível, sendo a fruição de cada direito afetada diretamente pela situação de efetivação ou violação de outros direitos. Nesse sentido, a plena efetivação do direito à moradia adequada relaciona-se diretamente com a concretização de outros direitos, como o direito à saúde, ao trabalho, à assistência social, à educação, à não-discriminação e assim por diante.

Dessa forma, encontramos nos empreendimentos casos em que a vulnerabilidade é tão extrema que o direito à moradia não pode ser adequadamente concretizado sem que sejam atendidos outros direitos fundamentais. O acesso à moradia, nestes casos, é apenas uma das dimensões e a adoção do modelo da propriedade privada individual requereria uma rede de proteção social permanente para esses grupos que equacionasse a questão do emprego, da saúde etc. Em muitas situações, a propriedade individual e os ônus dela decorrentes não se apresentam como a melhor solução, e políticas de locação social, por exemplo, seriam alternativas viáveis. Enfrentar essa questão é essencial não só para a própria sustentabilidade do programa a longo prazo – evitando a inadimplência e a venda ou abandono de unidades – mas principalmente para proporcionar aos seus beneficiários um efetivo padrão de vida adequado.

Referências bibliográficas

BONDUKI, N., Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais – Uma metodologia para avaliar programas de habitação. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2002.

COHEN, S. C. Habitação saudável como caminho para promoção da saúde. Tese de Doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2004.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CESCR). Comentário Geral nº 4. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1991.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Nota Técnica – Déficit Habitacional no Brasil 2010. Belo Horizonte: FJP, 2014.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Health principles of housing, de 1989. Disponível em: http://whqlibdoc.who.int/publications/1989/9241561270_eng.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

_____. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

OSÓRIO, L. M. The Social Function of Property and the Human Rights to Security of Tenure in Latin America with a Particular Focus on Brazil. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Essex, 2013.

OSÓRIO, L. M. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, B; FERNANDES, E. (org.) Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, Relatório Temático sobre Segurança da Posse apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em março de 2013. Disponível em: http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/AHRC2246_English.pdf

_____. Diretrizes para Segurança da Posse dos pobres urbanos apresentadas ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em março de 2014. Disponível em: http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/01/A-HRC-25-54_en.pdf

RONALD, R. The ideology of home ownership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

RUGGIE, J. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em março de 2011. Disponível em: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>