

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA, 2009-2014 E A PARTICIPAÇÃO
DEMOCRÁTICA DOS MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: IMPACTO NA
INCLUSÃO SOCIAL POR MEIO DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Gustavo Henrique Justino de Oliveira

1. INTRODUÇÃO

Após 12 anos da ascensão ao Poder de uma coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido cujas origens e bases de sustentação sempre foram estreitamente vinculadas a movimentos populares e sociais de forte teor combativo, democrático e inclusivo, a sociedade brasileira depara-se agora com um rico momento de escrutínio nacional voltado a uma ampla análise – ainda que parcial e não conclusiva, pois temos à frente mais 4 anos de Governo representado pela mesma liderança partidária – dos reais avanços e conquistas decorrentes das políticas públicas socializantes, implementadas no país a partir de 2003.

Tais políticas públicas foram pautadas por ideais desenvolvimentistas, socializantes e inclusivos, emblematicamente registrados em junho de 2002, na “Carta ao Povo Brasileiro”, pelo então candidato à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, o Lula: (...) “O povo brasileiro quer mudar para valer.(...) Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional”.

Com efeito, e apesar de todas as dificuldades político-institucionais que atualmente vem enfrentando a sucessora de Lula, a Presidenta Dilma Rousseff – cujos níveis de insatisfação popular alcançaram em 01.07.2015 o histórico patamar de 89%, sendo 68% os que consideram seu governo como “ruim ou péssimo”, e 21%, como “regular” (IBOPE-CNI, 2015) – temos lastro e dados suficientes para empreender uma análise dos arranjos de implementação e dos resultados de diversas políticas públicas, pelo viés democrático e inclusivo impregnado no desenho institucional participativo incorporado pelo Governo na formulação de muitas dessas políticas.

Este trabalho tem por objetivo analisar a participação dos movimentos sociais¹ e das organizações da sociedade civil² na formulação e na execução do Programa de Habitação intitulado “Minha Casa, Minha Vida” (doravante, PMCMV), criado pelo Governo Federal em 2009, e integrado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007, cujo escopo, por sua vez, é o de superar os níveis de baixo crescimento econômico do país, por intermédio do incremento de investimentos públicos em inúmeras áreas de infraestrutura.

À luz da teoria do reconhecimento de Axel HONNETH (2003) e de suas intercorrências com as teorias democráticas, este trabalho tem por finalidade (a) analisar as diferentes formas de participação dos movimentos e organizações sociais na formulação e na implementação do PMCMV, (b) avaliar o impacto deste desenho institucional participativo e dos arranjos institucionais na adesão ao Programa e na real inclusão social das famílias carentes por meio da efetivação do direito à moradia, (c) saber se o Programa tem natureza de financiamento inclusivo ou de transferência condicionada de renda (*conditional cash transfer programme*), e (d) avaliar os resultados quantitativos alcançados pelo Programa (número de moradias, etc) e seus efeitos para a diminuição das desigualdades sociais e melhoria do desenvolvimento humano e sustentável das cidades.

¹ Movimentos sociais podem ser concebidos como “uma forma de ação coletiva sustentada, a partir da qual atores que compartilham identidades ou solidariedades enfrentam estruturas sociais ou práticas culturais dominantes” (ABERS E BÜLOW, 2011: 53).

² Por sociedade civil, entende-se “esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta pela esfera íntima (em especial a família), a esfera das associações (em especial as associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública” (COHEN E ARATO, 2001: 9).

2. PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV) DE 2009-2014: ANTECEDENTES, BASES NORMATIVAS E DADOS ESTATÍSTICOS ³

2.1 Antecedentes do PMCMV: Histórico da Política Habitacional Brasileira (1946-2008)

As primeiras iniciativas brasileiras delineadoras de uma Política Habitacional ocorreram durante o governo de Eurico Gaspar Dutra por meio da atuação da Fundação Casa Popular (FCP), em 1946, e dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) de cada categoria profissional. A FCP foi criada para financiar a construção ou aquisição de imóveis populares nas áreas rural e urbana para a população que não tinha acesso aos Institutos de Aposentadoria e Previdência, bem como para financiar prefeituras na construção de obras de empreendimentos habitacionais ou de infraestrutura. Fora criada, também para financiar a indústria de matérias primas e de material de construção. A FCP perdurou até 1964, porém não teve uma atuação muito efetiva: em seus 18 anos de existência, entregou apenas 17 mil moradias (FERREIRA, 2009).

Já os IAPs poderiam destinar até metade de suas reservas para o financiamento da construção de imóveis residenciais para os seus contribuintes e para a população em geral. Surtos inflacionários do período, bem como o congelamento de preços dos aluguéis com a Lei do Inquilinato, desviaram a atuação dos IAPs do financiamento da construção de habitações populares para a concessão de empréstimos hipotecários para a população de alta e média renda.

Em 1964, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) cujo principal pilar era o Banco Nacional de Habitação (BNH). O objetivo do SFH e do BNH era possibilitar o acesso da população ao crédito imobiliário, contribuindo assim para a diminuição do déficit habitacional no país. O SFH captava recursos de duas fontes principais: i) o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) - um tipo de poupança compulsória constituída por depósitos correspondentes a 8% da remuneração paga ao trabalhador e 3% opcionais pagos pelo empregado - que serviria de renda ao último durante eventuais períodos de perda de emprego ou após a aposentadoria; ii) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), fundo de poupança voluntária, que serviria para financiar o setor das classes média e alta. O BNH, com estes recursos, tornou-se, à época, o maior banco de financiamento imobiliário do mundo.

O período em que vigorou o SFH foi marcado por forte centralização de recursos do Governo federal e descentralização da política habitacional por meio das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs). O descolamento entre os índices de correção monetária e a inflação do período tornaram, no entanto, o BNH altamente deficitário. Em 1986, o BNH foi incorporado pela Caixa Econômica Federal (CEF), sendo que seu prejuízo, estimado em 50 bilhões de reais, foi absorvido pelo Tesouro Nacional.

Em seus 22 anos de existência, o BNH financiou 4,3 milhões de unidades domiciliares. Estas moradias, no entanto, foram destinadas especialmente às classes média e alta. Por isso, contata-se que tal política habitacional não foi efetiva para solucionar o problema do déficit habitacional nas classes mais pobres, porque exigia dos mutuários uma inserção formal na economia e não contemplava iniciativas comunitárias de construção civil (FERREIRA, 2009).

³ Para a elaboração dos itens 2 e 4 deste trabalho, o autor agradece o apoio inestimável e qualificado da Profa. Dra. Natasha Schmitt Caccia Salinas, da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

Na década de 1990, com os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), surgem alguns programas habitacionais que estabeleceriam as bases para a instituição posterior do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).⁴ Em 1997, é editada a lei que institui o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI),⁵ edificado em três pilares: hipoteca (nos moldes norte-americanos), cessão fiduciária de direitos creditórios de contratos de venda de imóveis e alienação fiduciária de bens imóveis.⁶ A instituição do SFI permitiu também o acesso das incorporadoras, construtoras e instituições financeiras originadoras de financiamentos imobiliários ao mercado de capitais. As transformações trazidas pelo SFI permitiram um aumento significativo, ao longo dos anos, no número de imóveis financiados, tanto como o apoio do SBPE, quanto do FGTS.

Os governos de Fernando Henrique Cardoso, portanto, introduziram mecanismos de mercado à política habitacional brasileira. No entanto, entre 1986 e 2003, “a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas” (ARAGÃO et al., 2011).

A partir de 2003, com o governo Lula, foi possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional de cunho social. Uma das primeiras medidas do governo Lula foi a criação do Ministério das Cidades.

Em 2005, é instituído o Sistema Nacional de Habitação Social (SNHIS), disciplinado pela Lei n. 11.124/05, que estabeleceu as bases para a formulação de um Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) como sua principal fonte de financiamento e previu mecanismos de gestão cooperativa, descentralizada e participativa para a habitação de interesse social.

Estas medidas, por si só, aceleraram o crescimento da produção habitacional para a população de baixa renda. A título de exemplo, no último ano do governo FHC, foram produzidas 25 mil unidades habitacionais, mobilizando um volume de R\$ 1,4 bilhões. Em 2008, um ano antes da criação do PMCMV, foram produzidas 280 mil unidades, envolvendo R\$ 25 bilhões (ROYER, 2009).

Com a criação do PMCMV em 2009, no entanto, o FNHIS deixou de apoiar a provisão pública de habitação de interesse social, direcionando-se apenas para ações de urbanização de assentamentos precários. Politicamente, a criação do PMCMV e o esvaziamento do FNHIS representam uma mudança nas prioridades e também na coordenação da política habitacional, que se deslocou do Ministério das Cidades para a Casa Civil.

2.2 Legislação e dados estatísticos do PMCMV (2009-2014): a questão do déficit habitacional no Brasil e o enfrentamento proposto pelo PMCMV

O PMCMV, instituído pela Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, não surgiu apenas com o objetivo de combater o déficit habitacional brasileiro (TABELA 01). Dentre os seus objetivos explícitos, além de reduzir o déficit de moradias no Brasil, estava o de impulsionar o crescimento econômico. O PMCMV faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, que constitui uma série de ações e medidas que visam acelerar o

⁴ São eles: Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativa, Programa de Apoio à Produção e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

⁵ Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997.

⁶ O Sistema de Financiamento Imobiliário instituiu também novos mecanismos de financiamento como Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Certificados de Crédito Imobiliário (CCI).

crescimento econômico por meio de investimentos públicos em diversas áreas de infraestrutura.

O PMCMV, portanto, tornou-se importante instrumento do PAC, na medida em que visava dinamizar o setor de construção civil, por meio da criação de empregos diretos e indiretos. Esta tônica do PMCMV termina por inseri-lo não apenas dentro de uma política habitacional, mas sobretudo dentro de uma política de desenvolvimento econômico. Lançado em um contexto de crise financeira internacional, o PMCMV tem cumprido a missão de manter elevados os níveis de investimentos no setor de construção civil. A título de exemplo, veja-se os dados de 2013: neste ano, o PMCMV gerou 1,3 milhão de postos de trabalho diretos e indiretos na cadeia de construção, representando 2,6% da força de trabalho formal da economia de trabalho do período. O PIB gerado pelas atividades sustentadas pelo PMCMV atingiu R\$ 29,8 bilhões, renda esta equivalente a 0,6% do PIB brasileiro (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014:20).

O PMCMV institui uma série de mecanismos que visam a enfrentar o problema do déficit habitacional brasileiro por meio de uma combinação de financiamento com taxas de juros reduzidas, prazos estendidos e subsídios. Fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana, o PMCMV resguarda um papel protagonista ao setor empresarial, que passa a definir, dentro de uma lógica de mercado, questões cruciais como localização e especificações técnicas dos empreendimentos habitacionais. A justificativa para este maior protagonismo do setor empresarial, em detrimento de uma atuação mais destacada do setor público na definição da política habitacional, é a de que o poder público, por meio dos seus instrumentos de gestão tradicionais, não teria condições de implementar em tempo hábil uma política habitacional alinhada com o PAC.

O PMCMV já teve duas fases de implementação. A primeira, vigente de 2009 a 2011, iniciado no segundo mandato do governo Lula, e a segunda, que perdurou de 2011 a 2014, durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff.

Os beneficiários do PMCMV dividem-se em 3 segmentos ou faixas.

Para aquelas famílias que possuem renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais),⁷ doravante designadas como famílias com renda da “Faixa I”, são garantidos subsídios financeiros para a aquisição, produção e requalificação de imóveis residenciais urbanos. Para as famílias que recebem entre R\$ 1.600,00 e R\$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais), que compreendem as faixas II e III de renda familiar, são oferecidas condições especiais de financiamento imobiliários com os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

2.2.1 PMCMV Faixa I (famílias da mais baixa renda)

Para a faixa que abrange as famílias com renda familiar da Faixa I, os recursos são disponibilizados por meio de três mecanismos específicos: o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)⁸ e a Oferta Pública de Recursos (POR).⁹ Os recursos destes fundos possibilitam que a parcela paga pelas famílias mutuárias sejam compatíveis com a sua renda, ao mesmo tempo em que garante a rentabilidade do empreendimento por construtoras privadas. Para esta categoria de

⁷ Na primeira fase do PMCMV, esta faixa de renda era de R\$ 1.395,00 e equivalia a três salários mínimos.

⁸ Os recursos do FDS são utilizados para financiar as produções habitacionais geridas por entidades sem fins lucrativos, como associações e cooperativas.

⁹ A OPR destina-se a operacionalizar a subvenção econômica do programa em municípios com população de até 50 mil habitantes.

beneficiários, o PMCMV prevê subsídio de parte significativa do valor do imóvel e estabelece taxas de juros abaixo das praticadas no mercado. O beneficiário contribui com 5% da sua renda mensal ou com prestações mínimas de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).

São estipulados também valores máximos de construção das unidades habitacionais. Em regiões metropolitanas, o valor máximo permitido de uma unidade habitacional é de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais),¹⁰ com subsídio do governo federal de até R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais). Em cidades com mais de 100 mil habitantes, o valor máximo da moradia é de R\$ 57.000,00 (cinquenta e sete mil reais),¹¹ com subsídio do governo federal de R\$ 17.000 (dezessete mil reais). Em cidades entre 50 a 100 mil habitantes, o valor máximo da unidade habitacional é de R\$ 51.000,00 (cinquenta e um mil reais),¹² porém o subsídio do governo federal é menor – equivalente a R\$ 13.000,00 (treze mil reais).

A respeito dos sucessivos aumentos nos valores limites para construção das unidades habitacionais da Faixa I, alguns autores observam que esta estratégia tem se revelado autofágica. Isto porque o aumento no valor-limite da unidade habitacional tem gerado uma prática especulativa que termina por valorizar excessivamente o preço dos terrenos.

Compete aos poderes locais (municípios, estados e DF) cadastrar e selecionar os beneficiários do programa. Os governos locais encarregam-se de realizar o cadastramento da demanda por meio de um cadastro único (CADÚNICO)¹³, a partir do qual os proponentes dos projetos habitacionais selecionarão as famílias beneficiárias desta categoria do PMCMV.

Destaque-se que estas famílias podem cadastrar-se isoladamente ou de forma coletiva por meio da formação de cooperativas, associações ou outras sociedades sem fins lucrativos.¹⁴ Além disso, cabe ainda aos governos locais criar condições para facilitar a produção, por meio da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios, bem como pela cessão de terrenos públicos. Também cabe ao poder público estabelecer ações de caráter urbanístico, por exemplo, definindo como zonas especiais de interesse as áreas onde serão produzidos os empreendimentos.

Dentre as famílias cadastradas, têm prioridade aquelas chefiadas por mulheres, aquelas das quais fazem parte pessoas com deficiência, bem como famílias residentes em áreas de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas.¹⁵ Deve-se, além disso, reservar 3% das unidades habitacionais ao atendimento de idosos. Às mulheres que chefiam unidades familiares é permitido firmar contrato de financiamento independentemente da outorga do cônjuge.¹⁶ Além disso, são elegíveis apenas aquelas famílias que não possuem casa própria ou financiamento habitacional em qualquer unidade federativa, exceto as famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel. Os órgãos que operam o sistema das famílias com renda da Faixa I não exigem dados cadastrais dos beneficiários, tampouco

¹⁰ Na primeira fase do PMCMV, este valor era equivalente a R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais).

¹¹ Na primeira fase do PMCMV, este valor equivalia a R\$ 37.000,00 (trinta e sete mil reais).

¹² Na primeira fase do PMCMV, este valor equivalia a R\$ 37.000,00 (trinta e sete mil reais).

¹³ O CADÚNICO tem por objetivo retratar a situação socioeconômica da população de todos os municípios brasileiros, por meio do mapeamento e identificação das famílias de baixa renda, bem como conhecer suas principais necessidades e subsidiar a formulação e a implantação de serviços sociais que as atendam.

¹⁴ Só podem atuar no programa entidades previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades, exceto aquelas entidades voltadas para o atendimento de refugiados, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades socialmente vulneráveis, localizadas em áreas urbanas, as quais estão dispensadas do processo de habilitação.

¹⁵ Entidades organizadoras tais como cooperativas e associações podem definir até 03 critérios adicionais para priorização das famílias que serão atendidas.

¹⁶ Esta foi uma inovação introduzida na segunda fase do PMCMV.

fazem análises de capacidade de pagamento do mutuário, já que isto possivelmente as excluiria da política habitacional.

Os projetos são formulados por empresas construtoras de imóveis, pelos municípios ou por entidades sem fins lucrativos, como associações e cooperativas previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades.

Na primeira modalidade, financiada com recursos do FAR, a produção habitacional se dá sob a lógica capitalista, na qual as empresas definem, sempre visando o lucro, questões cruciais como localização e especificações técnicas dos empreendimentos habitacionais. Na segunda modalidade, municípios com população de menos de 50 mil habitantes submetem suas propostas à OPR realizada pelo Ministério das Cidades. Na terceira, financiada pelo FDS, associações sem fins lucrativos ou cooperativas apresentam suas propostas de produção habitacional. Os membros destas entidades serão não apenas os executores, mas também os próprios beneficiários da proposta, razão pela qual se diz que esta modalidade de produção habitacional é coletiva e autogestionária. A segunda e a terceira modalidade de produção habitacional, que não estão propriamente sujeitas à lógica de mercado, respondem por apenas 10% de todas as unidades previstas para as duas etapas do programa, conforme pode se observar na TABELA 02.

Cabe à CEF e ao Ministério das Cidades selecionar as propostas de construção.¹⁷ A legislação que disciplina o PMCMV estabelece parâmetros para a aprovação de projetos. Os terrenos a serem usados no programa devem estar totalmente regularizados nos seus aspectos dominial e de parcelamento. Não podem incidir dívidas ou hipotecas sobre os mesmos quando da aquisição dos terrenos. Além disso, os imóveis a serem produzidos devem estar licenciados e em condições de terem sua propriedade transmitida ao beneficiário final tão logo sejam entregues. “Essa condição é uma mudança de paradigma, se compararmos com o histórico da produção habitacional em programas habitacionais no Brasil. Muitos, porque não dizer a maioria dos imóveis produzidos pelas diferentes políticas públicas, continham algum grau de irregularidade.” (RODRIGUES, 2013:31).

Devem ser priorizadas a contratação de empreendimentos localizados em áreas com infraestrutura básica, providos ainda de serviços urbanos de educação, saúde e transporte. No entanto, para que haja esta priorização, torna-se necessário que haja empreendimentos com melhor infraestrutura que disputem com ou outros em pior situação, o que nem sempre ocorre. Na prática, a CEF, o Ministério das Cidades e as instituições financeiras que financiam a construção de moradias em municípios de menos de 50 mil habitantes influenciam diretamente o desenho do programa, pois além de contratarem a operação financeira e acompanhar a execução das obras pelas empresas construtoras, estabelecem os critérios técnicos para sua operacionalização e execução.

Já a contratação e monitoramento das obras competem à CEF e às instituições financeiras selecionadas nas OPR.¹⁸ A contratação da operação só ocorre depois de elaborado, aprovado e licenciado o projeto do empreendimento. Os custos de regularização do empreendimento, incluindo o seu licenciamento, é arcado pelo proponente do projeto. Na eventualidade de o projeto não ser aprovado, estes custos recaem exclusivamente sobre o proponente do projeto. Esta eventual perda, no entanto, tem um impacto muito maior na situação econômica das entidades sem fins lucrativos que propõem projetos em regime de

¹⁷ As propostas são examinadas pela CEF em fluxo contínuo e pelo Ministério das Cidades quando este realiza Oferta Pública de Recursos. No caso da OPR, as propostas são elaboradas diretamente pelos governos locais (prefeituras e Governo do Estado).

¹⁸ Aplicáveis aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

autogestão do que nas empresas incorporadoras e construtoras de imóvel. A legislação, no entanto, não oferece solução distinta para estas modalidades de entidades.

Para os beneficiários desta faixa de renda, as incorporadoras são contratadas por regime que se assemelha ao da empreitada. As incorporadoras obrigam-se a entregar às famílias da menor faixa de renda as unidades habitacionais contratadas pelo poder público.

Já as entidades sem fins lucrativos podem escolher entre três modalidades de regimes de construção autogestionário: autoconstrução, mutirão ou autoajuda e administração direta. Além disso, estas entidades podem optar pelo regime de empreitada global no caso de construções verticalizadas. Neste caso, a entidade deverá optar pelo regime de cogestão.

“De modo geral, as entidades têm optado por administração direta com mutirão parcial. Nesse regime, a entidade contrata uma assessoria técnica multidisciplinar, que elabora o projeto e acompanha a execução das obras, além de formar um grupo gestor para as tarefas administrativas, a compra de materiais e a contratação de trabalho e/ou serviços. As etapas das obras são contratadas uma a uma, de acordo com sua complexidade, com prestadores de serviços diretos” (RODRIGUES, 2013:80).

2.2.2 PMCMV - Faixas II e III

Para as famílias com renda entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.275,00,¹⁹ (“Faixa II”) bem como aquelas com renda entre R\$ 3.275,00 e R\$ 5.400,00 (“Faixa III”),²⁰ o valor máximo permitido de uma unidade habitacional é de R\$ 190.000,00 (cento e setenta mil reais),²¹ cujo financiamento, oferecido com recursos do FGTS, pode ser amortizado no período de até 30 (trinta) anos.²² Estes valores afastam-se bastante dos limites aceitáveis em empreendimentos dirigidos às famílias com renda de Faixa I. Para as famílias da Faixa II, são cobrados juros de 6% ao ano, ao passo que para as famílias da Faixa III são cobrados juros de 8,16% ao ano. O financiamento com juros reduzidos é viabilizado pela criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aporta recursos para o pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego ou outras eventualidades, como morte, invalidez permanente etc.

Às famílias da Faixa III não são oferecidos nenhum subsídio, ao passo que para as famílias da Faixa II são oferecidos subsídios na forma de descontos. Os subsídios oferecidos à Faixa II, no entanto, são menores do que aqueles oferecidos à Faixa I.

Para a construção de moradias com recursos do FGTS, destinadas às Faixas II e III, cabe ao incorporador comprar o terreno, definir o produto e comercializá-lo. As construtoras e incorporadoras apresentam projetos às superintendências regionais da CEF, que, após aprovar o empreendimento, financiará a construção de parte das unidades do empreendimento.

O GRÁFICO 01 sintetiza os procedimentos adotados para a produção de unidades habitacionais urbanas por empresas incorporadoras e construtoras.

Já o GRÁFICO 02 apresenta os procedimentos que devem ser adotados para a produção de unidades habitacionais urbanas e rurais por entidades sem fins lucrativos.

¹⁹ Na primeira fase do PMCMV, esta faixa era traduzida em salários mínimos (3 a 6).

²⁰ Estes valores se aplicam aos municípios das regiões metropolitanas ou equivalentes, bem como aqueles que tenham população igual ou superior a 250 mil habitantes. Para os demais municípios, os valores correspondentes à faixa III variam de R\$ 3.275,00 a R\$ 4.300,00.

²¹ Para municípios com população de até 50 mil habitantes, o valor máximo de venda é de R\$ 90.000,00.

²² Na primeira fase do PMCMV, este valor equivalia a R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais).

2.3 Resultados Gerais do PMCMV (2009-2014) e Alguns Desafios Atuais a serem enfrentados: (a) o déficit de localização das Unidades Habitacionais, (b) a (baixa) qualidade das Unidades Habitacionais e (c) inefetividade na redução do déficit habitacional nas Regiões Metropolitanas

Indubitavelmente, o PMCMV tornou-se o maior programa habitacional nacional de toda a história brasileira voltado para as classes menos abastadas.

Os recursos do programa nacional de habitação urbana foram alocados de acordo com a renda familiar onde concentram-se os maiores déficits habitacional do país. Segundo dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal (CEF, 2009), em 2009, 90,90% do déficit habitacional do país concentrava-se entre as famílias da Faixa I, ao passo que 6,70% e 2,40% dos déficits habitacionais correspondiam, respectivamente, às famílias das Faixas II e III.

Na primeira fase do PMCMV, foi estabelecida a meta de entrega de 1.000.000 (um milhão) de unidades habitacionais, das quais 400 mil seriam destinadas para as famílias da Faixa I, 400 mil para as famílias da Faixa II e 200 mil às famílias da Faixa III. Já para a segunda fase do PMCMV, foi estabelecida a meta de construção de 2 milhões de unidades habitacionais, das quais 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) são destinadas às famílias da Faixa I, 600 mil destinadas às famílias da Faixa II e 200 mil destinadas às famílias da Faixa III.

A TABELA 03 apresenta as metas de acordo com as modalidades do PMCMV em suas duas fases.

As metas de unidades habitacionais também foram elaboradas em função da distribuição geográfica do déficit habitacional no país.

Na primeira fase do PMCMV, foi estabelecida a meta de entrega de 1 milhão de unidades habitacionais, das quais 363.983 seriam alocadas na região sudeste, 343.197 na região nordeste, 120.016 na região sul, 103.018 na região norte e 69.786 na região centro-oeste. Estas regiões concentravam, respectivamente, 36,40% , 34,32%, 12%, 10,% e 6,98% do déficit habitacional do país (CEF, 2009).

Em sua primeira fase, foram destinados 55 bilhões de reais ao programa, dos quais 18 bilhões foram destinados às famílias com renda da Faixa I (MINISTÉRIO DA CIDADES, 2014:19). Nesta primeira fase, a meta do governo de contratação de 1 milhão de unidades habitacionais foi, em termos numéricos, superada. Foram contratadas 1.005.128. unidades habitacionais no período, sendo que a meta prevista era de um milhão. Para as famílias com renda da Faixa I, as metas também foram superadas: foram contratadas 482.741 unidades habitacionais para esta categoria de beneficiários, sendo que a meta inicial era de construção de 400.000 unidades. Para as demais faixas de renda familiar, foram contratadas 522.387 unidades habitacionais, sendo que a meta de construção era de 600.000 unidades ANDRADE, 2012:48). No que diz respeito à meta de distribuição geográfica das contratações, esta foi alcançada ou superada em 12 Estados da Federação (Idem).

No entanto, diversos Estados e municípios onde há déficit habitacional não conseguem atrair projetos de iniciativa local, seja por falta de interessados, seja em razão da inexistência de empresas que atendam aos requisitos básicos do programa ou que estejam em situação regular junto à CEF.

Para a sua segunda fase, os recursos destinados ao PMCMV foram ampliadas consideravelmente: 125 bilhões de reais, dos quais 72 bilhões são orientados aos subsídios e 53 bilhões aos financiamentos do FGTS. Até 30 de abril de 2014, 2,4 milhões de unidades habitacionais haviam sido contratadas no âmbito do PMCMV. Cerca de 45% das unidades

contratadas nesta fase do programa, perfazendo um total de 60 bilhões, foram destinadas as famílias com renda da Faixa I (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Embora a meta de contratação das unidades habitacionais tenha sido cumprida, o mesmo não pode ser dito em relação a sua entrega. No término desta primeira fase, apenas 25% dos imóveis contratados na primeira fase do PMCMV haviam sido entregues, sendo que 44% haviam sido concluídos, porém não entregues, e 31% ainda estavam em estágios pouco evoluídos das obras (ANDRADE, 2012: 49).

No que diz respeito ao fluxo das entregas das unidades habitacionais, verifica-se um descompasso entre o ciclo médio projetado de construção (18 a 24 meses) e o seu ciclo real (32 meses) (ANDRADE, 2012: 52).

O PMCMV, no entanto, apresenta deficiências que merecem ser destacadas para subsidiar proposições de melhorias no seu desenho institucional.

2.3.1 Déficit de localização das Unidades Habitacionais do PMCMV

A estipulação de um preço-limite para a comercialização dos imóveis do PMCMV incentiva as empresas construtoras à adoção de estratégias de redução de custo. Sem uma política explícita para o tema, a lógica do menor preço do terreno para impactar menos o valor da obra torna-se a regra. A fórmula é clara: quanto menor o preço do terreno, maior a possibilidade de lucro da construtora, já que o teto do programa é prefixado de acordo com a população do município e estado em que está inserido.

Os custos não só diminuem em regiões onde os terrenos são menos valorizados, mas também em locais que permitam a ampliação da escala dos empreendimentos. Isto requer, por sua vez, a adoção de terrenos de dimensões maiores, os quais normalmente estão localizados em zonas periféricas dos grandes centros urbanos. Observa-se, no entanto, que embora os preços dos terrenos sejam menores nas periferias, o preço limite das unidades habitacionais é idêntico ao das regiões mais centrais das grandes cidades. Deste modo, as empresas incorporadoras e construtoras possuem maiores incentivos para construir empreendimentos em zonas periféricas, já que esta estratégia aumenta sua margem de lucro.

O problema do “déficit de localização” não diz respeito apenas à segregação em relação às pessoas que habitam grandes centros urbanos, mas também ao fato de que estas passam a residir em lugares sem provimento de serviços públicos essenciais, o que afeta sua qualidade de vida. Estudo que avaliou a percepção dos usuários do PMCMV da Faixa I identificou um nível alto de insatisfação em relação a quesitos como segurança nos condomínios e loteamentos, serviços de saúde, educação, transporte, bem como áreas de lazer (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014: 81). Além disso, famílias que vivem em regiões periféricas comprometem parcela considerável da sua renda com transporte (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014: 84). Os reflexos também são sentidos pelos poderes públicos locais, devido ao aumento na demanda por investimentos no setor de transporte público, ampliação das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e rede viária.

Analisando a distribuição territorial das unidades habitacionais financiados pelo FAR, destinados à construção de unidades habitacionais para as famílias da faixa I de renda, verifica-se que 60% delas encontravam-se nos municípios periféricos das regiões metropolitanas, não incluindo, portanto, as respectivas capitais estaduais. Além disso, regiões metropolitanas importantes, como Belém e Recife, sequer contavam com contratos para a produção de empreendimentos para famílias da Faixa I em seus municípios-núcleo (FURTADO ET AL., 2015). As regiões metropolitanas, portanto, tem se mostrado locus

prioritário de empreendimentos para as faixas II e III de renda familiar, financiados pelo FGTS.

FURTADO ET AL. (2015) observam ainda que o fenômeno do “déficit de localização” acentuou-se ainda mais na passagem da primeira para a segunda fase do PMCMV. Os autores identificaram que a distância média dos empreendimentos em relação ao ponto definido como centro administrativo e financeiro metropolitano tornou-se maior na segunda fase do PMCMV do que na primeira.

A este respeito, verifica-se que o PMCMV não possui mecanismos de incentivos para que as construtoras encontrem localizações “melhores” para os seus empreendimentos. Ao contrário: ao tratar localizações diferentes como iguais ou similares, a produção habitacional do MCMV em áreas metropolitanas ou municípios conturbados, por exemplo, pode-se viabilizar a geração e incorporação de uma taxa excedente de lucro, pelas construtoras, equivalente à diferença entre o preço de uma “pior localização”, escolhida para a produção de empreendimentos, e o preço de uma “melhor” localização, considerado na composição de custos que definem o limite do valor das UHs pelo programas.

Uma solução que poderia diminuir o problema da periferização diz respeito ao financiamento de reforma de moradias subutilizadas em regiões centrais das grandes metrópoles. Esta é uma demanda que vem sendo formulada por representantes de alguns segmentos sociais (GUERRA ET AL., 2013: 27), mas que até o presente momento não foi contemplada no PMCMV. Para RODRIGUES (2013: 120), “O aproveitamento de pequenos vazios, a reabilitação de edifícios ociosos e a aquisição de unidades usadas vagas na cidade praticamente são descartadas como alternativas nos programas de produção habitacional”.

Outra solução, já contemplada pelo PMCMV, diz respeito a uma intensa atuação dos governos locais no provimento de serviços e infraestrutura nas regiões periféricas. O fato de um empreendimento situar-se na periferia de um grande centro urbano não é um mal em si. Empreendimentos situados em periferias das cidades podem ser sustentáveis se houver um planejamento abrangente e efetivo das autoridades. Exemplo de empreendimento situado em região periférica que conta com intenso envolvimento do poder público é o empreendimento “Meu Orgulho”, situado na periferia de Manaus. Na região onde situa-se este empreendimento, serviços de vários tipos (creches, escolas, transporte) estão sendo planejados e construídos “visando atrair investimentos produtivos à região, e planejando uma ‘nova cidade’ na periferia de Manaus.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014: 94).

Esta solução, no entanto, é muito mais custosa do que a anterior. Os custos que eventualmente o poder público irá incorrer na criação de infraestrutura e a provisão de serviços para os residentes das regiões periféricas pode revelar-se insustentável. Estas são, no entanto, distorções que o PMCMV, fortemente embasado em mecanismos de financiamento e subsídio, bem como de estímulo à cadeia produtiva da construção civil, ainda não é capaz de solucionar. O PMCMV não contempla arranjos institucionais que promovam a adequada articulação entre diferentes níveis de governo, tampouco opera com base em estratégias urbanas e fundiárias.

2.3.2 A (baixa) qualidade das Unidades Habitacionais

A necessidade de manutenção de custos baixos na produção das unidades habitacionais afeta a sua estrutura arquitetônica. Surge, por exemplo, óbices à verticalização de imóveis, já que os custos com manutenção de equipamentos, tais como elevadores,

seriam muito altos.²³ Por um lado, o PMCMV procurou evitar a edificação de conjuntos habitacionais de extensas dimensões, tais como os empreendimentos realizados pelo BNH na década de 1980. Tais empreendimentos produziram espaços segregados, com morfologia monótona, de qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade. Deste modo, o PMCMV define como limite máximo para cada empreendimento a construção de 500 unidades habitacionais ou condomínios segmentados em até 250 habitações. Não há, no entanto, impedimento para a construção de diversos módulos contíguos, gerando, na prática, grandes conjuntos habitacionais (FURTADO ET AL., 2015).

A CEF aprova projetos que são executados por etapas, mas que, ao término, constituem um único empreendimento. Casos emblemáticos são o Residencial Nova Terra, na Região Metropolitana de São Luis, construído em 10 etapas, totalizando 4051 moradias, bem como o empreendimento Meu Orgulho, em Manaus, que somará 8.895 unidades nas duas fases do PMCMV.

Na segunda fase do PMCMV, esta questão foi parcialmente enfrentada. Exigiu-se que os empreendimentos com número superior a 1.000 unidades dispusessem obrigatoriamente de equipamentos sociais fornecidos pelos municípios. Limitou-se, ainda, o conjunto de empreendimentos contíguos em uma mesma área a 5.000 unidades.

Os agentes promotores do PMCMV têm também privilegiado o condomínio como forma de parcelamento dos empreendimentos. Esta opção, no entanto, termina por onerar o orçamento doméstico das famílias beneficiárias do programa.

Outra questão diz respeito às características das unidades habitacionais do PMCMV. Para edificações destinadas às famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, a “planta mínima” totaliza 32 metros quadrados de área útil para casa e 37 metros quadrados para apartamento. Isto coloca em questão se este tipo de atendimento proporciona moradias dignas às famílias beneficiadas com o programa. Características como diferenças regionais na dinâmica econômica, tamanho da família, aspectos culturais e novas possibilidades de inovações tecnológicas são reiteradamente ignoradas neste tipo de política, que tende a reproduzir tipologias e processos construtivos tradicionais que homogeneizam as necessidades objetivas e subjetivas das populações as quais estes projetos se destinam (ARAGÃO ET AL., 2011: 9).

Estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas (Ipea), que avaliou a percepção dos beneficiários do PMCMV da Faixa I, verificou que o nível de satisfação dos beneficiários com as unidades habitacionais é consideravelmente alto. Para os autores da pesquisa, esse padrão pode estar associado ao perfil dos beneficiários da Faixa I do PMCMV: a grande maioria veio de assentamentos precários e áreas de risco – critérios prioritários para a acomodação das famílias. A aparência organizada da casa, ou do apartamento, com separação dos cômodos e privacidade, parece ter um efeito positivo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014: 81).

Por estes e outros motivos, a satisfação dos beneficiários do PMCMV da Faixa I é consideravelmente alta. Segundo os autores da pesquisa, esse fato revela que os beneficiários entrevistados têm percepções variadas com relação ao conforto das novas moradias, mas isso parece não afetar de forma decisiva sua satisfação com o fato de estar numa moradia nova e adequada (IDEM).

²³ Os altos custos de construção de imóveis verticais não constitui o único obstáculo à verticalização. No caso específico dos empreendimentos habitacionais de entidades sem fins lucrativos financiados pelo FDS, estas só estarão habilitadas a construir unidades verticais se demonstrarem capacidade técnica e experiência prévia, o que nem sempre é possível.

Percebe-se que os beneficiários dos empreendimentos do PMCMV que se situam em regiões periféricas valorizam mais a função de “abrigo” de suas moradias do que propriamente suas dimensões produtiva, social, cultural e espiritual. No entanto, isto pode ser interpretado como o não atingimento pleno de uma consciência de cidadania.

2.3.3 Descompasso entre déficit habitacional e distribuição geográfica das unidades habitacionais pelo PMCMV : inefetividade na redução do déficit habitacional nas Regiões Metropolitanas

Como observado acima, o PMCMV foi instituído com dois objetivos principais: reduzir o déficit habitacional e dinamizar a economia do setor de construção civil.

Para alguns autores, no entanto estes objetivos tem o potencial de revelar-se mutuamente excludentes. Embora o PMCMV mostre-se efetivo na dinamização do setor de construção civil e tenha de fato produzido um número expressivo de unidades habitacionais, sua lógica de mercado constitui em si um óbice à superação do déficit habitacional.

O PMCMV baseia-se em dados do Censo de 2010 sobre déficit habitacional para determinar a distribuição geográfica de recursos. Os recursos são distribuídos entre os 27 estados da Federação, proporcionalmente à estimativa do déficit habitacional de cada um. Estudos revelam que os empreendimentos habitacionais destinados às famílias da Faixa I concentram-se em municípios em microrregiões mais pobres e municípios metropolitanos em Estados mais pobres (BALBIM ET AL., 2013). Há, no entanto, baixa presença destes empreendimentos em áreas de dinâmica econômica intensa. Como já observado, os custos de produção das unidades habitacionais em áreas mais ricas é muito maior, o que desestimula as empresas construtoras em realizar empreendimentos voltados para as classes mais baixas nestes locais. No entanto, como já observado, 48% do déficit habitacional urbano concentra-se em regiões metropolitanas das capitais do país.

Além disso, verifica-se que 72% do déficit habitacional concentra-se em famílias de renda de até 3 (três) salários mínimos. No entanto, o número de unidades habitacionais contratadas do PMCMV destinado à Faixa I é praticamente equivalente ao destinado às Faixas II e III, conforme se depreende da TABELA 04.

Para BALBIM ET AL. (2013), a produção de unidades habitacionais segue uma lógica de mercado que acompanha a demanda habitacional, e não o déficit habitacional propriamente dito. Há uma maior correlação de contratações de unidades habitacionais para faixas de maior renda.

3. PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL À LUZ DA TEORIA DO RECONHECIMENTO DE AXEL HONNETH E SUAS INTERCORRÊNCIAS COM AS TEORIAS DEMOCRÁTICAS: MORADIA E CIDADANIA INSURGENTE NO SÉC. XXI

A teoria do reconhecimento desenvolvida por Axel HONNETH (1996; 2009) tem um papel de destaque no cenário contemporâneo das Ciências Humanas, representando um projeto de índole filosófica fortemente voltado para a renovação da Teoria Crítica.

Não é o intuito deste trabalho detalhar a teoria honnethiana do reconhecimento, mas demonstrar sua pertinência e aplicabilidade para analisar a necessidade de se promover a participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil em um programa que integra uma política pública, como o PMCMV, e se esta participação é crucial para determinar maiores níveis de inclusão social dos cidadãos menos favorecidos, no caso, por meio da realização concreta e extensiva do direito social à moradia.

Conforme bem sintetiza MENDONÇA (2012: 119), o foco de uma teoria do reconhecimento – aqui incluída a de Honneth – é “pensar as condições de superação de formas de opressão social que sistematicamente subordinam alguns indivíduos e grupos a outros”. Embora não possa ser considerada uma teoria democrática, parece haver fortes interfaces entre reconhecimento e democracia, uma vez que a teoria do reconhecimento tem seu ponto de partida na noção de desigualdade, e busca traçar caminhos voltados à emancipação e a um mundo mais igualitário, nas palavras de MENDONÇA (Idem).

Para Honneth (2009), o conflito social está no centro da teoria do reconhecimento.

MELO (2014: 23) explica que para o filósofo alemão “os conflitos sociais emanam de experiências morais decorrentes de violação de expectativas normativas de reconhecimento firmemente arraigadas. Essas expectativas formam a identidade pessoal, de modo que o indivíduo pode se autocompreender como membro autônomo e individualizado, reconhecido nas formas de sociabilidade comum. Quando essas expectativas são desapontadas, surge uma experiência moral que se expressa no sentimento de desrespeito. O sentimento de desrespeito, por sua vez, somente pode se tornar a base motivacional de uma mobilização política se for capaz de expressar um ponto de vista generalizável, dentro do horizonte normativo de um grupo”.

A essência do pensamento de Honneth, do sentido da “luta pelo reconhecimento”, é o desejo de autorrealização, compreendida em três dimensões: o afeto, que leva à autoconfiança; os direitos, que leva ao autorrespeito; e a possibilidade de ser estimado, que leva à autoestima. E é este permanente desejo de autorrealização – coletivo, e não meramente individualizado - que vai promover processos interativos em que os diversos atores sociais irão empreender lutas para serem reconhecidos como pessoas. As lutas e os conflitos podem originar-se justamente de situações de desrespeito vivenciadas pelos indivíduos nessas três dimensões assinaladas, gerando reivindicações, dependendo da ocorrência de algumas variáveis e cenários, em um ambiente socializado e coletivo. Bem por isso, para HONNETH “o surgimento de movimentos sociais depende da existência de uma semântica coletiva que permite interpretar as experiências de desapontamento pessoal como algo que afeta não só o eu individual mas também um círculo de muitos outros sujeitos (2009: 258).

Assim, resta claro que a teoria honnethiana do reconhecimento “propõe um quadro conceitual que pensa o papel das lutas por autorrealização no progresso moral da sociedade” (MENDONÇA, 2012: 128).

Em seu livro mais recente, ainda sem tradução no Brasil, intitulado “O direito da liberdade: esboço de uma eticidade democrática (2011), HONNETH discorre sobre a teoria da justiça, e explora o potencial emancipatório das próprias instituições, como alternativa à luta por reconhecimento calcada em relações intersubjetivas diretas (SOBOTKA, 2013). Nele, HONNETH reflete sobre os sentidos históricos da liberdade, sustentando que a liberdade social é a dependente do reconhecimento recíproco e dependente da intersubjetividade entendida como constitutiva do indivíduo em sociedade (SOBOTKA, 2013).

Em artigo crítico sobre a obra, PINZANI (2012), referido por ROSENFELD E SAAVEDRA (2013: 50) elenca as cinco condições apresentadas por Honneth que levariam a um melhor exercício da liberdade social: (a) existência de garantias jurídicas para a participação política dos indivíduos, (b) presença de um espaço comunicativo comum, (c) existência de um sistema diferenciado de mídia, (d) disponibilidade dos cidadãos se engajarem nas discussões políticas e (e) desenvolvimento de um sentimento de solidariedade cívica mantido por uma correspondente cultura política de solidariedade.

Esta “gramática normativa” (ROSENFELD E SAAVEDRA, 2013: 51) proposta por HONNETH em sua mais recente obra representaria o substrato normativo das sociedades contemporâneas que têm a pretensão de serem democráticas, sendo que tal construção, porque de aplicação nas instituições, parece complementar os ideais de autorrealização individual da teoria do reconhecimento, nos termos acima expostos.

Por isso é possível defender que a teoria honnethiana do reconhecimento, acrescida das condições normativas propostas pelo autor para o melhor exercício da liberdade social dos indivíduos, em um contexto de Estado de Direito Democrático, revela fortes interfaces com as teorias democráticas, e também podem ser aqui aplicadas, não somente para reforçar a pertinência, mas para majorar a participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil no desenho institucional de políticas públicas que se pretendem inclusivas e voltadas a diminuir desigualdades sociais, tal como operado pelo PMCMV.

No caso específico do direito à moradia, é crucial que os indivíduos, sobretudo os mais carentes, tenham reconhecida e expandida a sua cidadania urbana, não somente por meio da institucionalização de espaços de articulação participativa na *pólis*, mas com papéis mais definidos e vozes mais ativas, mesmo que na forma coletiva ou associativa, nas políticas públicas de habitação. É o que HOLSTON denomina “cidadania insurgente”, afirmando que “a experiência da cidade é, portanto, crucial para a insurgência de uma nova formulação de cidadania” (2013: 48), a qual se desenvolve em quatro perspectivas: (a) quando a moradia urbana é a base de mobilização, (b) quando as reivindicações de direitos referentes à experiência urbana compõem sua agenda, (c) quando a cidade é a principal comunidade política de referência para esses desenvolvimentos e (d) quando os moradores legitimam essa agenda de direitos e práticas participativas com base em suas contribuições para a própria cidade. (2013: 49).

4. ANÁLISE DE DADOS E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PMCMV FRENTE À INCLUSÃO DA CIDADANIA POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Neste tópico, a análise de dados e avaliação de resultados acima apresentados vinculam-se aos quatro escopos definidos para este trabalho.

4.1 As formas de participação dos movimentos e organizações sociais na formulação e na implementação do PMCMV

Aspecto muito discutido pela literatura diz respeito à baixa presença de mecanismos de participação social no PMCMV.

Diferentemente das políticas financiadas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS, as deliberações acerca da formulação e da implementação do PMCMV não dispõem a rigor de instrumentos de participação e controle social.

GUERRA ET AL. (2014: 126) apontam que tão logo foi lançado, o programa recebeu críticas endereçadas por representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades e integrantes do conselho gestor do FNHIS, no sentido de que não teriam participado de seu processo de formulação. Ademais disso, são relatadas reclamações de movimentos sociais desses colegiados a respeito do desenho institucional do programa, o qual não teria havido uma preocupação em atrelar a construção das unidades habitacionais à uma política urbana que garantisse acesso a serviços públicos de infraestrutura;

impossibilidade de acessar financiamentos do PMCMV para reformas de moradias preexistentes (Idem).

A TABELA 05 mapeia o grau de influência dos diversos atores na formulação do PMCMV.

A literatura sinaliza também um certo descolamento do PMCMV das linhas diretrizes da Política Nacional de Habitação, em que se procura disseminar a cultura da participação social e democrática por meio de Conselhos Municipais de Habitação. Este desenho participativo não está presente no PMCMV, e ainda estão presentes contradições de suas características essenciais com o Estatuto das Cidades, SNHIS e ao PlanHab, considerados instrumentos avançados de uma política habitacional (DRUMOND et al., 2014: 20). Esta ausência de participação formal dos segmentos populares na formulação do PMCMV não seria problemática se não tivesse havido um enfraquecimento dos instrumentos da política habitacional de interesse social de caráter mais amplo (BALBIM et al., 2013: 7).

Ainda que o Governo tenha atendido a alguns dos clamores por melhorias na formulação original do programa e em sua implementação, é possível afirmar que o fato do PMCMV, não ter surgido com o objetivo principal de combater o déficit habitacional brasileiro, e sim, por sua vinculação ao PAC, o de combater este déficit por meio do estímulo principal do setor de construção civil e criação de empregos diretos e indiretos, aproxima-o mais da lógica do mercado, e não da lógica de um programa social de cunho habitacional.

Todavia, na implementação do PMCMV vislumbra-se uma participação mais ativa das associações e cooperativas previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades, financiado o projeto com recursos do FDS. Os membros destas entidades serão executores e beneficiários da proposta, forma denominada pelo PMCMV como produção habitacional coletiva ou autogestionária.

Produção autogestionária é aquela na qual a própria comunidade gerencia a produção da solução relacionada à habitação. “A diferença significativa dos processos autogestionários, se comparados com a produção pública tradicional, é que, para esta o desenvolvimento do empreendimento independe daqueles que lá habitarão. Todas as etapas do processo (localização, projeto, forma de construção e ocupação) são definidas pelo ente público, ou agente promotor – construtora ou incorporadora. Ou seja, primeiro vem a casa e depois seu morador. Nos processos autogestionários, na contramão deste conceito, primeiro se forma o grupo de famílias que participará do processo e, a partir dele, se constrói uma proposta de produção habitacional. E este modo de agir faz toda a diferença” (RODRIGUES, 2013: 31).

Embora esta modalidade de produção habitacional mostre-se mais participativa, democrática e inclusiva, fato é que corresponde a unicamente 10% de todas as unidades previstas na fase 1 e 2 do PMCMV, porcentagem que poderia ser incrementada para aumentar os ganhos de inclusão social e desenvolvimento dos cidadãos.

4.2 Impacto deste desenho institucional participativo e dos arranjos institucionais na adesão ao PMCMV e na real inclusão social das famílias carentes por meio da efetivação do direito à moradia

Para compreender o desenho do PMCMV, antes de tudo é preciso entender como se caracteriza o déficit habitacional brasileiro. Por déficit habitacional entende-se “a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

De acordo com o censo demográfico de 2010, o déficit habitacional do Brasil atingia, nesse ano, 5,8 milhões de unidades, o que representavam 10,1% do total de domicílios do país. O censo habitacional segue metodologia construída pela Fundação João Pinheiro,²⁴ que inclui no conceito de déficit habitacional quatro componentes, a saber: (i) precariedade habitacional; (ii) coabitação familiar; (iii) ônus excessivo com aluguel; e (iv) adensamento excessivo em domicílios locados. Do total do déficit habitacional brasileiro, 72% dizem respeito a famílias de renda de até três salários mínimos. A maior parcela do déficit habitacional brasileiro se deve à coabitação (2,4 milhões de domicílios, ou 42%), que representam famílias que dividem um mesmo domicílio ou vivem em cortiços. Outro componente do déficit está relacionado ao ônus excessivo com aluguel, que se refere às famílias de baixa renda (de até três salários mínimos) que despendem 30% ou mais de renda familiar com o pagamento de aluguel (2,1 milhões de domicílios, ou 35% do total). O terceiro componente do déficit remete à habitação precária, que corresponde a moradias improvisadas ou rústicas (1,3 milhão de domicílios, ou 23% do total).

Do déficit habitacional total, 4,8 milhões de domicílios (83%) encontram-se na zona urbana e 1 milhão (17%) na zona rural. O déficit habitacional urbano concentra-se nas regiões metropolitanas das capitais do país (48%), é marcado pela coabitação (44%) e pelo ônus excessivo com aluguel (43%). Por sua vez, o déficit habitacional rural concentra-se na região Nordeste do Brasil (54%) e é caracterizado pela habitação precária (71%).

Ressalte-se que o PMCMV possui um desenho institucional que leva em consideração estes números, pois compreende dois programas nacionais: um programa nacional de habitação urbana e um programa nacional de habitação rural.

O programa nacional de habitação urbana é destinado à construção de novas unidades habitacionais a famílias com renda mensal de até cinco mil reais.²⁵ Embora reformas de unidades habitacionais sejam possíveis em situações específicas,²⁶ o foco do programa nacional de habitação urbana é a construção de novas moradias.

A influência dos movimentos sociais na formulação do desenho do PMCMV se deu, portanto, por via indireta e informal. A própria incorporação da Faixa I no programa, composta por beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00, que passaram a contar com subsídio governamental quase integral, se deve ao atendimento de reivindicações dos movimentos populares. No entanto, a participação dos movimentos sociais se fez realmente sentir na incorporação da modalidade “Entidades” ao PMCMV: a incorporação desta modalidade ao programa se deve exclusivamente à pressão destes movimentos (LAGO, 2012).

Embora a modalidade Entidades represente menos de 1% do valor total investido no PMCMV, trata-se da maior iniciativa de produção habitacional autogestionária já implementada no Brasil. Como já observado, nesta modalidade do PMCMV o movimento social se responsabiliza por todas as etapas da construção da moradia. São as organizações da sociedade civil, e não as empresas do setor de construção civil, que elaboram a proposta de intervenção habitacional, deste a compra do terreno à seleção das famílias a serem beneficiadas.

²⁴ A Fundação João Pinheiro (FJP) é responsável por desenvolver e aprimorar a metodologia do cálculo do déficit habitacional desde 1995.

²⁵ Na primeira fase do PMCMV, que perdurou de 2009 a 2011, estes valores eram estabelecidos em salários mínimos. O programa nacional de habitação urbana destinava-se, por sua vez, às famílias que possuíam renda de até 10 (dez) salários mínimos.

²⁶ Admite-se a construção de unidades habitacionais atreladas a intervenções de urbanização de favelas e desastres naturais.

A participação dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil na implementação do PMCMV- Entidades se dá sob duas perspectivas. De um lado, são as organizações da sociedade civil que se responsabilizam diretamente pela construção das unidades habitacionais. De outro, as próprias famílias beneficiárias do programa participam de todas as fases do empreendimento.

O Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva da Universidade de Campinas (NEPAC-UNICAMP) realizou importante estudo avaliativo da qualidade da participação dos beneficiários do PMCMV-Entidades. Para os autores, a qualidade da participação depende da autonomia decisória por parte da entidade proponente do projeto e da socialização do poder desta com seus beneficiários.

Embora estudos de caso revelem que as organizações da sociedade civil possuem considerável controle e autonomia decisória no processo produtivo das unidades habitacionais, estas ainda demonstram dificuldades em inserir a comunidade das famílias beneficiárias nos processos decisórios. A não participação plena dos beneficiários do PMCMV, no entanto, não necessariamente afeta o seu grau de satisfação com o programa. Segundo os autores da pesquisa, “o grau de satisfação dos beneficiários tem menos a ver com o maior ou menor engajamento nas etapas da obra do que com o grau de sintonia dos beneficiários com o projeto político da entidade” (NEPAC-UNICAMP, 2015).

Por outro lado, percebe-se que o desenho institucional de baixo teor participativo, somado à ausência de arranjos institucionais mais colaborativos entre Estado e sociedade, não vem comprometendo o atingimento das metas previstas pelo PMCMV, provavelmente em virtude do predomínio de sua lógica de mercado de curto prazo e a forte liderança institucional da Casa Civil em sua coordenação. Porém, constata-se que “o arranjo institucional não se mostrou politicamente legitimador, na medida em que atores sociais importantes na área, como os movimentos populares pró-moradias e grupos organizados de especialistas em temas urbanos e suas respectivas demandas, não têm sido contemplados nas arenas decisórias” (GUERRA et al., 2014: 132).

Assim, pode-se sustentar que eventualmente uma maior participação social no desenho e nos arranjos institucionais para implementação do PMCMV poderiam provocar resultados mais positivos na adesão ao programa, acarretando, senão uma maior quantidade de moradias geradas, uma melhoria qualitativa nas moradias por meio dos benefícios a elas vinculados (p. ex. infraestrutura de serviços públicos), pois restariam contemplados uma maior gama de interesses dos cidadãos mais carentes. Tudo indica que o PMCMV teria ganhos de legitimidade e de inclusão social dos beneficiários, em um contexto mais estruturante e de longo prazo, alinhando-se às diretrizes da Política Nacional de Habitação, cujas diretrizes gerais abrangem instrumentos de participação e controle social.

4.3 PMCMV tem natureza de financiamento inclusivo ou de transferência condicionada de renda (*conditional cash transfer programme*)?

No que tange ao público-alvo dos beneficiários do PMCMV, trata-se de um programa bastante focalizado em um segmento de cidadãos de baixa renda (conferir 2.2.1 *supra*). Assim, o PMCMV é um programa de financiamento de moradias, com uma finalidade de diminuir o déficit habitacional, e nesse sentido é um programa de financiamento de traçado desenvolvimentista, e de natureza inclusiva. No entanto, para BALBIM et al. (2013: 46) o PMCMV é um programa desenvolvimentista, porém “tem fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional *stricto sensu*, especialmente de habitação de interesse social”.

Outro aspecto deste programa, para esta FAIXA I, correspondente à população mais carente (renda de até R\$ 1.600,00), é o elevado nível de subsídio governamental do financiamento, com previsão de taxas de juros bem abaixo do mercado. O beneficiário irá contribuir com 5% da sua renda mensal, ou com prestações mínimas de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).

A combinação desse fatores aproximam o PMCMV de um programa de transferência condicionada de renda (*conditional cash transfer programme*), embora rigorosamente não tenha esta natureza. Nele também estão presentes características gerais dos Programas de Transferência de Renda Condicionada: (a) focalização em determinado público-alvo, (b) mecanismos de segmentação e identificação do público-alvo, (c) instrumentos de seleção e inscrição do público-alvo e (d) critérios para desligamento (UN, 2011: 13-42).

Sem prejuízo disso, interessante notar que muitos dos beneficiários do PMCMV Faixa I são também beneficiários do Programa Bolsa Família (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015: 97), o que reforça esta aproximação dos dois programas, no que diz respeito a sua natureza.

4.4 Resultados quantitativos do PMCMV e seus efeitos para a diminuição das desigualdades sociais e melhoria do desenvolvimento humano e sustentável das cidades

Conforme foi registrado no item 2.3 *supra*, o PMCMV pode ser considerado o programa habitacional mais exitoso da história brasileira, em seus aspectos quantitativos (número de moradias geradas). Pesquisa sobre a satisfação dos beneficiários do PMCMV da Faixa I identificou altos níveis de satisfação com o bem-estar proporcionado pela nova moradia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Apesar desta mesma pesquisa revelar que os beneficiários do PMCMV estão em geral insatisfeitos com questões como entorno e nível de inserção urbana das unidades habitacionais, a percepção dos beneficiários é a de que o PMCMV lhes proporciona uma moradia digna.²⁷ Em parte, isto se explica em decorrência do alto nível de precarização em que viviam as famílias beneficiárias antes de se mudarem para as unidades habitacionais oferecidas pelo programa. Em termos comparativos, as condições gerais de vida dos beneficiários do programa melhoram significativamente quando estes passam a residir nas unidades habitacionais do PMCMV.

No entanto, como já foi ressaltado nesse trabalho, a literatura aponta um certo descolamento do PMCMV das diretrizes e linhas diretivas da Política Nacional de Habitação, sendo que, tal qual ocorrera com o BNH, “os dois programas, também, não conseguiram inserir a política habitacional em um quadro mais amplo de uma reforma urbana com mudanças mais estruturais e de longo prazo” (GUERRA et al., 2014: 132). DRUMOND et al. criticam o PMCMV, pois o programa “assume a lógica do mercado em detrimento de uma política de habitação articulada com uma política urbana de repensar as cidades, o acesso à terra e à propriedade”. BALBIM et al. (2013: 47) afirmam que “ao atuar fora do marco do SNHIS, o MCMV deixa de incorporar instrumentos de decisão e controle social que poderiam contribuir para sua melhor aderência aos problemas sociais a serem enfrentados”.

²⁷ Os respondentes atribuíram nota média de 8,77 à afirmação “Estou muito satisfeito com a nova moradia”, bem como nota 8,62 à afirmação “Mudar para essa nova moradia fez minha vida melhorar” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Assim, o PMCMV ainda tem muitas potencialidades a serem desenvolvidas para melhor impactar na redução das desigualdades sociais e na melhoria do desenvolvimento humano²⁸ e sustentável das cidades.

5. CONCLUSÃO

São extremamente altas as expectativas populares referentes a um Governo liderado por Partido cujas bases encontram-se originalmente ligadas a movimentos sociais e populares. Em temas sensíveis como a habitação, em que as reivindicações dos movimentos populares na cidade e no campo são historicamente conflituosas em sua relação com o Estado – porque não consideradas ou atendidas durante séculos – houve significativos avanços sociais nos Governos Lula e Dilma (2003-2014).

Conforme assinala ALMEIDA (2010: 144), a inserção da participação social em um Governo implica (i) na necessidade de reorganizar a estrutura estatal para que seja possível responder adequadamente a essa nova dinâmica social e (ii) instituir interlocuções também unificadas de parte do Governo. A criação do Ministério das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades, a Política e o Plano Nacional de Habitação, e programas como o PMCMV expressam essa linha de modernização do Estado frente à “contradição urbana” (MOISÉS, 1982: 14) e à questão da moradia (campo e cidade), e em geral contam com uma melhor interlocução e participação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil no seu enfrentamento e na execução de suas ações e políticas.

Entretanto, desde a sua origem, o PMCMV enfrenta duras críticas por se tratar de um programa pautado por uma lógica de mercado (aquecimento da indústria da construção civil e aumento dos postos de trabalho), e não atrelado a uma política habitacional articulada com uma política urbana de repensar as cidades, o acesso à terra e à propriedade (DRUMMOND et al., 2014: 21).

A terceira e atual fase do PMCMV enfrenta dificuldades, mesmo antes de sair do papel. O Decreto nº 8.456, de 22.05.2015 efetuou um contingenciamento de R\$ 69,9 bilhões nas despesas discricionárias do Poder Executivo em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual, sendo que a previsão de gastos com o PMCMV sofreu um corte de R\$ 5,6 bilhões (passando dos R\$ 18,6 bilhões inicialmente previstos para R\$ 13 bilhões). Esse corte relevante, na ordem de 30%, foi considerado suficiente para não destoar dos esforços fiscais empreendidos pelo governo e, concomitantemente, garantir a conclusão das obras que já tenham atingido 70% de seu escopo. Mas, apesar de as metas do programa para o ano supostamente estarem mantidas, fato é que o contingenciamento é um dos motivos que agravam o atraso do lançamento da nova fase, inicialmente previsto para o final do ano de 2014, e que vem gerando a insatisfação dos movimentos sociais e demais atores públicos e privados do Programa.

Sem prejuízo disso, são patentes as conquistas operadas pelo PMCMV desde a sua institucionalização em 2009, considerando-se seus diversos resultados diretos apresentados neste trabalho. A segmentação popular proposta, suas características estratégicas de

²⁸ Com um IDH de 0,744, o Brasil melhorou uma posição em relação a 2012 no ranking de países, aparecendo agora em 79º entre os 187 países e territórios reconhecidos pela ONU. Este IDH é superior ao IDH médio da América Latina e do Caribe (0,740) e ao IDH calculado para os países de Alto Desenvolvimento Humano (0,735), grupo do qual o Brasil faz parte. Das 102 nações que compõem os grupos de Muito Alto e Alto Desenvolvimento Humano²⁸, apenas 18 apresentaram melhora no ranking em relação ao ano anterior, dentre as quais o Brasil (PNUD, RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2014; <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3909>).

focalização nos mais necessitados (destinatários prioritários do recursos, fator que o aproxima dos programas de transferência condicional de renda, na FAIXA I), os arranjos institucionais que abrangem a participação de associações e organizações da sociedade civil na execução parcial de suas atividades, são alguns dos pontos positivos que reforçam a contribuição do PMCMV na redução das desigualdades sociais, promovendo-se ganhos de cidadania inclusiva por meio da efetivação do direito social à moradia aos mais carentes.

Conclui-se que os movimentos e organizações sociais possuem *locus* privilegiado de participação no PMCMV. No entanto, esta participação ainda ocorre em menor escala, e por isso necessita ser reforçada nas fases futuras do programa. Se o PMCMV pretende ser reconhecido como um programa verdadeiramente inclusivo, além de desenvolvimentista, merece ser revisto em seus aspectos de participação e controle social.

Portanto, infere-se ser possível aperfeiçoar o desenho institucional do PMCMV, por meio do estímulo de maior interação, participação e controle social dos movimentos e organizações da sociedade civil nos arranjos institucionais que conferem sustentação à realização do programa (GUERRA et al., 2014: 132). É essencial tornar o programa mais alinhado e responsivo aos clamores dos movimentos sociais, o que importará em sensíveis ganhos de legitimidade e de eficiência, com mais avanços voltados à inclusão cidadã e redução das inequidades sociais.

As atuais dificuldades econômicas e orçamentárias do país podem servir como momento propício para que o Governo proponha a revisão e superação de aspectos vistos como negativos do PMCMV, como o seu déficit participacional na construção e implementação do programa. Por se tratar de programa fásico e ciclado, ainda é possível contemplar em seu desenho institucional demandas já vocalizadas pelos movimentos sociais – p.ex. inclusão de moradias já existentes no programa (GUERRA et al., 2014: 131) - com o aumento da participação das organizações da sociedade civil na execução das atividades do programa e com a criação de mecanismos de controle social até aqui inexistentes.

Assegurando mais reconhecimento dos indivíduos, nos termos propostos por HONNETH, a revisão do PMCMV pode dar início a um novo ciclo virtuoso emancipatório da cidadania por meio da efetivação do direito social à habitação, aprimorando-se o processo de consolidação democrática do Estado e da sociedade brasileiras rumo à uma democracia verdadeiramente substancial.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca; BÜLLOW, Marisa Uon (2011), “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, *Sociologias*, Porto Alegre, a. 13, n. 28, set./dez., pp. 52-84.
- ALMEIDA, Gerson (2010), “A participação social no governo federal”, in *Experiências Internacionais de participação*, SILVA, Eduardo Moreira, CUNHA, Eleonora Schettini Martins (orgs.), São Paulo, Cortez, pp.133-146.
- ANDRADE, Gabriel Vieira Marx (2012), “Políticas Habitacionais Brasileiras: uma avaliação do programa minha casa minha vida em suas duas edições”, Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012. <http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10004918.pdf>, 30.04.2015.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa; CARDOSO, Adauto Lucio (2011). “Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano”, XIV Encontro Nacional da ANPUR., 2011, http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf, 20.05.2013.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (2013). Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para Discussão n. 1853. Brasília: IPEA.

BRASIL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2009). Cartilha Minha Casa Minha Vida. Governo Federal, 2009.

BRASIL. IBOPE-CNI (2015), Pesquisa Avaliação do Governo Dilma. 18 a 21.06.15. <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Governo-federal-e-avaliado-positivamente-por-9-da-populacao.aspx>, 06.07.2015.

BRASIL. Ministério das Cidades (2014). Pesquisa de Satisfação dos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES (2011). Secretaria Nacional de Habitação. Déficit Habitacional no Brasil. 2008. Brasília: Ministério das Cidades.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew (2000), “Sociedad civil y teoría política”, México, Fondo de Cultura Económica.

DRUMOND, Alexandre Matos et al. (2014), “Predominância ou coexistência? modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação”, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 48 (1), jan./fev., pp. 3-25.

FERREIRA, Andresa Rosa (2009). Programas de Combate ao Déficit Habitacional Brasileiro. UFRGS: Porto Alegre, 2009.

FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia Lima. O Deficit Habitacional Intrametropolitano e a Localização de Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida: Mensurando Possibilidades de Atendimento. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2015. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2044b.pdf, 30.05.2015.

GUERRA, Pedro; LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius (2013). Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. Texto para Discussão n. 1886. Rio de Janeiro: IPEA.

GUERRA, Pedro; LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius (2014). Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida, in Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas, GOMIDE, Alexandre de Ávila, PIRES, Roberto Rocha C., Brasília, IPEA, pp. 113-136.

HOLSTON, James (2013), “Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil, São paulo, Cia. das Letras.

HONNETH, Axel (1999), “Teoria Crítica”, in Teoria social hoje, Anthony Giddens et al. (orgs.), São Paulo, UNESP.

HONNETH, Axel (2009), “Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais”, 2. ed., São Paulo: Ed. 34.

LAGO, L. C. (org) (2012). “Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições”, Rio de Janeiro, Leta Capital/Observatório das Metrôpoles.

MELO, Rúrion (2014). “Da teoria à praxis? Axel Honneth e as lutas por reconhecimento na teoria política contemporânea”, Revista Brasileira de Ciência Política, n. 15, Brasília, set./dez, pp. 17-36.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino (2012), “Democracia e desigualdade: as cotribuições da teoria do reconhecimento”, Revista Brasileira de Ciência Política, n. 9, Brasília, set./dez, pp. 119-146.

MOISÉS, José Álvaro (1982), “O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais”, MOISÉS, José Álvaro et al. Cidade, povo e poder, 2. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 14-29.

NEPAC-UNICAMP (2015) . Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida. – Entidades. O Desafio de Participação dos Beneficiários. Relatório de Pesquisa. <http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pt-br/pa/avalia%C3%A7%C3%A3o-do-programa-minha-casa-minha-vida-%E2%80%93-entidades-o-desafio-da-participa%C3%A7%C3%A3o-dos>, 26.04.2015.

PNUD (2014), RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3909>, 14.03.2015.

RODRIGUES, Evaniza Lopes (2013). A Estratégia Fundiária dos Movimentos Populares na Produção Autogestionária de Moradia. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2013, <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10062013-181616/pt-br.php>, 24.03.2014.

ROSENFELD, Cinara L.; SAAVEDRA, Giovani Agostini (2013), Sociologias, Porto Alegre, a. 15, n. 33, mai./ago. pp.14-54.

ROYER, L. (2009), Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas, 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009 apud GUERRA, Pedro; LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius. Demoracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. Texto para Discussão n. 1886. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SOBOTTKA, Emil A. (2013) “Liberdade, reconhecimento e emancipação – raízes da teoria da justiça de Axel Honneth”, Sociologias, Porto Alegre, a. 15, n. 33, mai./ago. pp. 142-168.

UNITED NATIONS (2011), “Conditional Cash Transfer Programmes: the recent experience in Latin America and the Caribbean”, CECCHINI, Simone, MADARIAGA, Aldo, Chile, ECCLAC.

RESENHA BIOGRÁFICA: Gustavo Henrique Justino de Oliveira é Professor Doutor em Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP). É Pós-Doutor pelo Max-Planck Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (Alemanha) e pela Universidade de Coimbra (Portugal). Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Direito Administrativo Democrático-NEPAD (USP). Autor de diversos livros e artigos nas áreas do Direito Administrativo, Democracia, Gestão Pública e Terceiro Setor, como CONSÓRCIOS PÚBLICOS (2006), CONTRATO DE GESTÃO (2008), PARCERIAS NA SAÚDE (2009) e DIREITO ADMINISTRATIVO DEMOCRÁTICO (2010).

QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

TABELA 01

2009 1º Fase do PMCMV

- Resolução do Ministério das Cidades nº 141, de 10 de junho;
- Lei 11.977, de 07 de julho. Conversão da MP nº 459/09 – marco da 1ª fase;
- Decreto 7.499, regulamenta dispositivos da Lei 11.977;

2009 1º Fase do PMCMV

- Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 36, de 15 de julho;
- Lei 12.024, de 27 de agosto;

2010 1º Fase do PMCMV

- Portaria do Ministério das Cidades nº 140, de 05 de abril;

2011 Transição - 2ª Fase do PMCMV

- Lei 12.424, de 16 de junho – marco da 2ª fase;
- TCU Acórdão nº 2988, de 16 de novembro – Relatório de Auditoria da 1ª fase do PMCMV;

2011/ 2012 2ª Fase do PMCMV

- Portaria do Ministério das Cidades nº 610, de 26 de dezembro/11;
- Lei 12.693, de 24 de julho/12;
- Lei 12.722, de 03 de outubro/12;

2012 2ª Fase do PMCMV

- Portaria do Ministério das Cidades nº 435, de 28 de agosto;
- TCU Acórdão nº 2431, de 05 de setembro – Proposição de auditoria especial;

2013 2ª Fase do PMCMV

- Lei 12.793, de 02 de abril;
- Lei 12.833, de 20 de junho;
- Portaria Interministerial (MCidades e MIntegração Nacional) nº 01, de 24 de julho;

2013 2ª Fase do PMCMV

- Portaria do Ministério das Cidades nº 355, de 06 de agosto;
- Portaria do Ministério das Cidades nº 363, de 12 de agosto;
- Lei 12.868, de 15 de outubro;

2013 2ª Fase do PMCMV

- Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.435, de 30 de dezembro;

2014 Transição - 3ª Fase do PMCMV

- Portaria do Ministério das Cidades nº 274, de 21 de maio;
- Medida Provisória nº 656 – marco da 3ª fase;

2015 3ª Fase do PMCMV

- Lei 13.097, de 19 de janeiro. Conversão da MP nº 656 – marco da 3ª fase;
- Decreto nº 8.456, de 22 de maio;

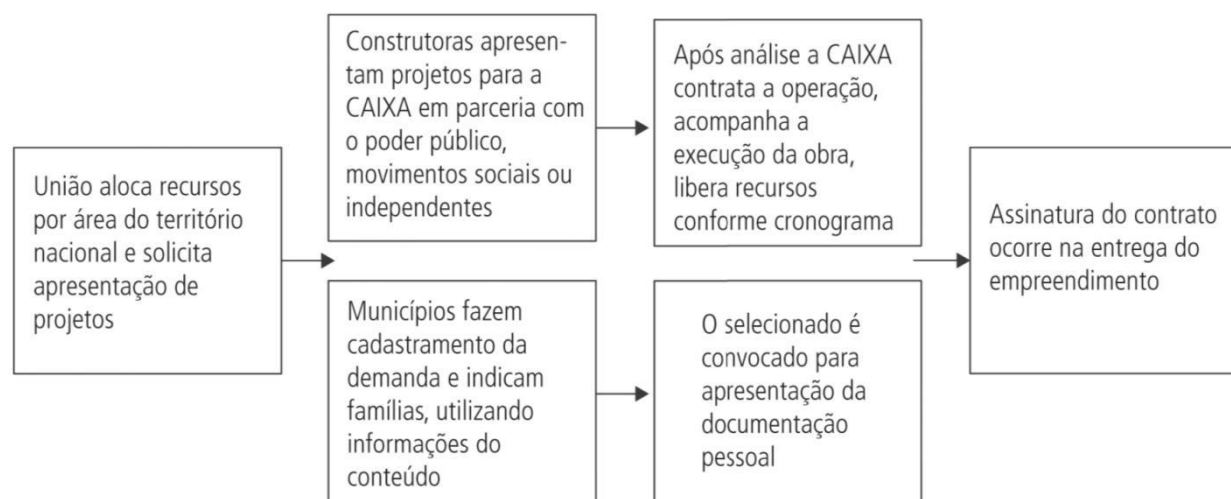
Fonte: Própria

TABELA 02

Faixa 1	MCMV 1			MCMV 2			Total		
	Contratado (UHs)	Meta MCMV (UHs)	%	Contratado (UHs)	Meta MCMV (UHs)	%	Contratado (UHs)	Meta MCMV (UHs)	%
FAR	404.407	280.000	144%	310.505	1.260.000	25%	714.912	1.540.000	46%
Entidades	9.395	15.000	63%	8.104	60.000	14%	17.499	75.000	23%
Rural	5.167	45.000	11%	42.046	60.000	70%	47.213	105.000	45%
Sub 50	63.772	60.000	106%	30.503	220.000	14%	94.275	280.000	34%
FGTS	88.580			104.193			192.773		
Total	482.741	400.000	121%	495.351	1.600.000	31%	978.092	2.000.000	49%

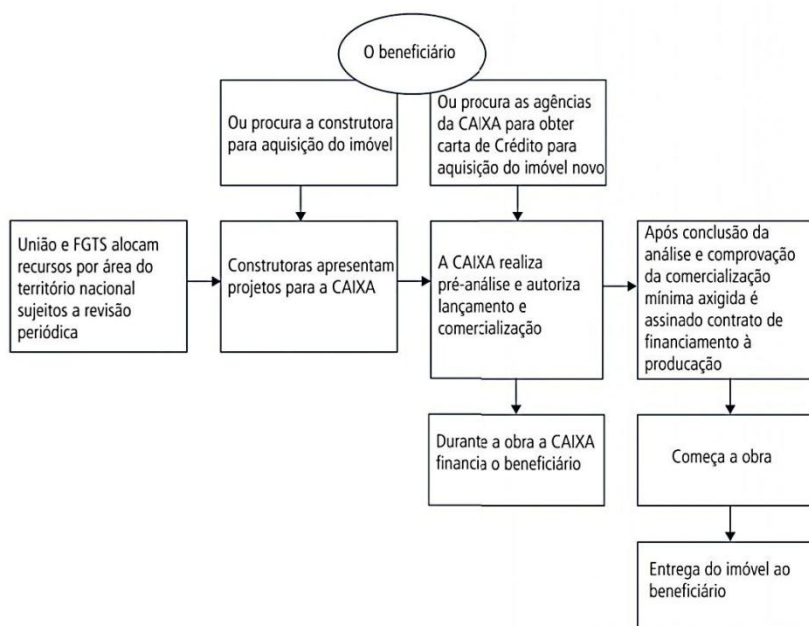
Fonte: CAIXA, 2013

GRÁFICO 01



Fonte: Rolnik *et al.* (2010).

GRÁFICO 02



Fonte: Rolnik *et al.* (2010).

TABELA 03

Em R\$	Em salários-mínimos ^a	Número de Unidades MCMV 1	Número de Unidades MCMV 2	Programas
Até 1.395,00 – Fase 1 Até 1.600,00 – Fase 2	Até 3	400.000	1.600.000	PNHU – FAR, PNHE – FDS, PNHR e Sub 50
1.396,00 a 2.790,00 – Fase 1 1.601,00 a 3.275,00 – Fase 2	3 a 6	400.000	600.000	PNHU FGTS ^b e PNHR – FGTS com subsídio
2.791,00 a 4.650,00 – Fase 1 3.276,00 a 5.000,00 – Fase 2	6 a 10	200.000	200.000	PNHU FGTS ^b e PNHR - FGTS

^a Salário-mínimo vigente em março de 2009

^b Inclui as modalidades Carta de Crédito, Imóvel na Planta e Financiamento à Produção.

Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

TABELA 04

Faixa	Déficit Urbano	MCMV 1	MCMV 2
Faixa 1	4.148.329	400.000	1.600.000
Faixa 2	379.646	400.000	600.000
Faixa 3	74.077	200.000	200.000
Acima de 10	27.779	0	0
Total ³⁹	4.629.832	1.000.000	2.400.000

Fonte: Ministério das Cidades, 2011 e FJP, 2008

TABELA 05

Atores, interesses e grau de influência no desenho e execução do PMCMV

Estado: políticos e burocratas	Sociedade civil organizada
1. Presidência da República (Casa Civil) e Ministério da Fazenda, tendo como principal preocupação ativar demanda em contexto de crise econômica (<i>núcleo decisório</i>). 2. Ministério das Cidades (equipe técnica do SNH, orientada pelo ideário da reforma urbana): preocupação social de redução do déficit habitacional, especialmente para a população de baixa renda (participante do núcleo decisório, com <i>influência importante</i> por meio da incorporação de segmentos de baixa renda entre beneficiários do programa). 3. Representantes estatais no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS (<i>influência pontual</i>, reforçando políticas mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.). 4. MPOG (monitoramento do programa junto com Casa Civil e SNH). 5. Congresso Nacional, PMDB (<i>influência pontual</i>, com a incorporação de pequenos municípios ao programa). 6. CAIXA, órgão executor das operações financeiras (<i>influência importante</i> na definição de critérios técnicos e avaliação de projetos). 7. Prefeituras, coparticipantes, em ações complementares na área de infraestrutura urbana. 8. Órgãos de controle: TCU e CGU (<i>influência pontual</i>). 9. CGPAC, GEPAC e salas de situação (<i>influência importante</i> na gestão e monitoramento).	1. Empresariado da construção civil e do setor imobiliário: recuperar investimentos prévios e dinamizar mercado imobiliário (<i>forte influência</i>). 2. CRECISP (<i>sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes</i>). 3. Representantes de organizações sociais no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS (<i>influência pontual</i>, reforçando políticas mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.). 4. Movimentos sociais pró-moradia (<i>sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes</i>). 5. Entidades municipalistas (<i>influência pontual</i>, com a incorporação de pequenos municípios ao programa). 6. Grupos financeiros ligados ao Programa de Subsídio à Habitação (PSH) (<i>influência pontual</i>, com a incorporação de pequenos municípios ao programa). 7. Entidades profissionais de arquitetos e engenheiros e especialistas em áreas habitacionais e questões urbanas – críticas que levaram à redefinição do desenho do programa (<i>influência pontual</i>).

Fonte: Guerra et al (2013).

RESUMO: A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu diversas formas e mecanismos de interação democrática entre a administração pública e a sociedade civil organizada, estimulando a participação individual e coletiva nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em níveis federal, estadual e municipal. Apoiado no método empírico de análise de casos, o presente trabalho estuda o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no período de 2009-2014, investigando os impactos na inclusão social decorrentes da participação democrática dos movimentos e organizações sociais na formulação e implementação do programa. O PMCMV tem a finalidade de criar mecanismos

de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais (moradias) ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reformas de habitações rurais no Brasil. O público-alvo do programa são famílias de baixa renda (até R\$ 1.600,00, incluídos todos os seus componentes), sendo que para ser indicada e eventualmente beneficiada, estas famílias devem integrar uma entidade organizadora, a qual pode ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos. À luz da Teoria do Reconhecimento de Axel HONNETH, e de suas intercorrências com as teorias democráticas, este trabalho tem por finalidade (a) analisar as diferentes formas de participação dos movimentos e organizações sociais na formulação e na implementação do PMCMV, (b) avaliar o impacto deste desenho institucional participativo e dos arranjos institucionais na adesão ao programa e na real inclusão social das famílias carentes por meio da efetivação do direito à moradia, (c) saber se o programa tem natureza de financiamento inclusivo ou de transferência condicionada de renda (*conditional cash transfer programme*), e (d) avaliar os resultados quantitativos alcançados e seus efeitos para a diminuição das desigualdades sociais e melhoria do desenvolvimento humano e sustentável das cidades. O trabalho destaca que para HONNETH (2003), as ações de reconhecimento têm papel fundamental para o sentimento de justiça social, pois servem à pretensão de identidade dos grupos menos favorecidos por meio da autoconfiança, autorrespeito e da autoestima. Esta teoria relaciona-se com as teorias democráticas (MENDONÇA, 2012), na interface da promoção de lutas emancipatórias voltadas à redução das desigualdades sociais. Conclui-se que as atuais dificuldades econômicas do Brasil podem servir para que o Governo proponha a revisão e superação de aspectos vistos como negativos do PMCMV, como o seu déficit participacional na formulação e implementação do programa. Por se tratar de programa fásico e ciclado, ainda é possível contemplar em seu desenho institucional demandas já vocalizadas pelos movimentos sociais, com o aumento da participação das organizações da sociedade civil na execução das atividades do programa e com a criação de mecanismos de controle social até aqui inexistentes.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), Brasil; Política Pública de Habitação; Direito Social à Moradia; Movimentos Sociais; Organizações da Sociedade Civil; Reconhecimento; Cidadania; Participação; Democracia; Inclusão Social