

A INTERAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA PARA CONSTRUÇÃO HABITACIONAL NA BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO: a quem o Programa Minha Casa Minha Vida busca beneficiar?

PUBLIC-PRIVATE INTERACTION FOR HOUSING CONSTRUCTION IN THE SEARCH
FOR DEVELOPMENT: Who does the Minha Casa Minha Vida Program seek the beneficiary?



Recebimento em 23/02/2023

Aceito em 02/05/2023

Antonio Oliveira Lima Neto¹
<https://orcid.org/0000-0002-2232-4386>
antoniooliveira2802@gmail.com

RESUMO

A interação público-privada por meio do Programa Minha Casa Minha Vida é uma importante aliada na busca pelo desenvolvimento e pela concretização do direito à moradia. Esse Programa, criado com o objetivo de reduzir o déficit habitacional, trouxe alguns problemas, os quais devem ser analisados para o melhor desenvolvimento das políticas públicas habitacionais. Estas são de grande importância para o desenvolvimento econômico do Brasil. Contudo, não podem beneficiar determinado setor em detrimento do setor público e de garantias constitucionais dos beneficiários do Programa. Torna-se imperiosa uma reanálise do principal programa de acesso à habitação da última década, sobretudo pela criação do novo programa governamental de combate ao déficit habitacional, para que esse não cometa os mesmos erros apresentados pelo Programa Minha Casa Minha Vida. O presente artigo será desenvolvido de modo descritivo, através do método indutivo e comparativo, em suas vertentes bibliográfica, virtual e documental.

PALAVRAS-CHAVE: Direito ao Desenvolvimento; Políticas Públicas; Parceria Público-Privada; Direito à Moradia; Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

Public-private interaction through the Minha Casa Minha Vida Program is an important ally in the search for the development and realization of the right to housing. This Program, created with the objective of reducing the housing deficit, brought some problems, which should be included for the better development of public housing policies. In turn, public housing policies are of great importance for the economic development of Brazil. However, the beneficiary sector cannot be

¹ Centro Universitário CESMAC



determined to the detriment of the public sector and constitutional guarantees of the Program beneficiaries. Making it imperative to re-analyze the main housing access program of the last decade, especially through the creation of the new government program to combat the housing deficit, so that it does not make the mistakes required by the Minha Casa Minha Vida Program. This article will be developed through a descriptive level, through the inductive and comparative method in its bibliographic, virtual and documentary aspects.

KEYWORDS: Right to Development; Public policy; Public-Private Partnership; Right to Housing; Minha Casa Minha Vida Program.

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um importante direito previsto na Constituição Federal. Com uma residência digna e adequada, as famílias conseguem descansar após um dia de trabalho, proteger-se de eventos naturais, curar-se de doenças, criar seus filhos e familiares. Reconhecido por diversos órgãos internacionais, é indispensável para o desenvolvimento e a garantia da dignidade da pessoa humana.

Quando se observa o direito à moradia, além do importante fim social, existe também o fim econômico presente na busca pela concretização desse direito. Através do desenvolvimento e da construção de imóveis residenciais, diversos setores da sociedade podem ser beneficiados com a geração de emprego e o crescimento econômico do país.

Pela concretização do direito à moradia ser de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, distintas são as formas dos entes federativos intervirem objetivando o desenvolvimento desse direito.

Uma das formas de concretização desse direito é a interação entre o setor público e o setor privado, ambos trabalhando como objetivo de construir não só residências, mas também desenvolvimento.

Quando políticas públicas habitacionais são concretizadas através de programas sociais como Minha Casa Minha Vida, devem ser observados quesitos como: infraestrutura da região, possibilidade de fornecimento de água e energia, viabilidade do alcance dos transportes públicos, antes mesmo do desenvolvimento dos empreendimentos, como forma de beneficiar a população que será contemplada pelo programa.

Entretanto, essas diretrizes nem sempre são observadas. Assim, apesar das vantagens que o Programa oferece para a população e os entes privados que dele participam, alguns pontos



chamam a atenção, os quais podem resultar em consideráveis danos para o ente público e para a população.

O debate sobre o assunto mostra-se importante atualmente, pois se trata de um programa habitacional desenvolvido na última década e que terá reflexos no futuro tanto para os beneficiários quanto para a sociedade e os governos.

Somado a isso, há o fato de que em 2023 o atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva trouxe de volta o Programa Minha Casa Minha Vida, substituindo o programa Casa Verde e Amarela, lançado pelo ex-presidente Jair Messias Bolsonaro. Assim, o novo programa não deve cometer os mesmos erros do antigo; um debate acerca do tema se mostra necessário para o desenvolvimento e o aprimoramento de programas de acesso à habitação.

O presente trabalho iniciará com uma discussão acerca do direito ao desenvolvimento e o acesso à moradia, buscando apresentar como esses direitos constitucionais estão interligados e podem contribuir para o crescimento e a concretização de ambos.

Logo após, tratar-se-á do programa Minha Casa Minha Vida, debatendo a forma de atuação do Programa, como também as controvérsias que surgiram ao longo da última década, tanto para seus beneficiários quanto para o Poder Público.

2 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E O DIREITO À MORADIA

Segundo a declaração da ONU sobre o direito ao desenvolvimento, esse seria um direito humano inalienável e caberia a toda pessoa humana participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, de forma a contribuir para e desfrutar de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986).

No Brasil, apesar de não expresso na Constituição Federal de 1988, o direito ao desenvolvimento é reconhecido como direito fundamental integrante do ordenamento jurídico-positivo (ANJOS FILHO, 2013).

A expressão direito ao desenvolvimento, por si só, tem alcance muito amplo, mantendo relação com o processo de melhoria que resulta em mudança, crescimento e avanço (ANJOS; FRANCA, 2010). Para o presente estudo, interessa analisarmos o desenvolvimento humano, o desenvolvimento nacional, o desenvolvimento econômico e os reflexos que o direito à moradia tem sobre esses.



O desenvolvimento humano nasce a partir da evolução da dignidade da pessoa humana; esta assegura a todos os cidadãos acesso a bens básicos, como saúde e educação. Com o advento do Estado de bem-estar social, juntamente aos direitos de segunda e terceira geração, tornou-se uma questão essencial a garantia de uma vida plena e livre. São características essenciais na busca pela dignidade da pessoa humana e pelo desenvolvimento, cabendo ao Direito assegurar a concretização das garantias constitucionais (ANJOS FILHO, 2010).

A partir da ideia de liberdade, nasce para cada cidadão o direito de fazer tudo aquilo que a lei permita para seu desenvolvimento pessoal, objetivando seu crescimento e a desvinculação de auxílios do Estado. É então que passará a contribuir ao Estado, por meio de impostos ou, até mesmo, gerando empregos, para que o ente público possa continuar sua função auxiliadora para as demais parcelas da população. Trata-se de uma complexa engrenagem, onde cada parte deve girar em ritmo sinusal. Todos os envolvidos buscam o desenvolvimento.

Em relação ao desenvolvimento econômico, este aumenta a renda e a riqueza do país, refletindo diretamente na população local (SEN, 2000) e influenciando no desenvolvimento nacional. Esse, por sua vez, sendo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no artigo 3º da Constituição Federal, intenta uma sociedade livre, justa e solidária, com a diminuição da pobreza e da desigualdade social (ANJOS FILHO, 2013).

A busca pelo desenvolvimento deve ser incentivada pelo Poder Público por meio de auxílios, incentivos, investimentos e financiamentos nos diversos setores da sociedade, objetivando a redução da desigualdade, a diminuição da taxa de desemprego, como também investimentos em educação básica, para que a população necessitada possa se desenvolver e se desvincular da necessidade desses auxílios.

Essa atuação do Estado pode influenciar na ordem econômica do país, gerando mais riqueza e alcançado os objetivos constitucionais. Para o presente trabalho, urge mencionarmos a importância do direito à moradia como forma de alcançar o desenvolvimento.

2.1 Direito à Moradia e Desenvolvimento Humano

Inicialmente se faz necessária a distinção entre o direito à moradia e o direito de propriedade, este previsto no artigo 5º, XXII, da Constituição Federal, ambos com previsão constitucional. Trata-se de direitos fundamentais autônomos.

Apesar de a propriedade poder servir de moradia, seu conceito é mais amplo, abrangendo uma garantia individual e sendo uma combinação de direitos e deveres conferidos a determinada



pessoa em relação a um bem material. Pode ser oponível a terceiros (LOBO, 2020). No entanto, não se trata de um direito absoluto, porquanto deve desempenhar uma função social, comungando ao mesmo tempo o interesse do proprietário e o da sociedade (CHAMOON, 2019).

Já a garantia constitucional à moradia, prevista como um direito social no artigo 6º da Constituição Federal, é um dos pilares da busca pela concretização da dignidade humana e se relaciona a uma habitação adequada, digna e essencial. É assegurada como norma jurídica estatal, cabendo ao Estado a proteção, a promoção e a regulação (MENEZES, 2017).

Ao escrever sobre a importância do direito à moradia, destaca Sarlet (2021):

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.

A habitação tem uma importante função protetiva para o desenvolvimento humano e familiar. Fundamental para a sobrevivência, constitui um direito composto, cuja violação afeta outros direitos fundamentais como saúde e educação (PISARELLO, 2021). Seu objetivo é assegurar direitos de primeira geração (BUCCI, 2006).

Em uma residência adequada é possível um descanso digno após o trabalho, recuperar-se de enfermidades e ter o convívio familiar imperioso para o desenvolvimento. Não pode ser apenas um teto ou abrigo; a moradia assegurada na Constituição Federal há de ser adequada, na busca pela promoção do bem dos seus habitantes e pela redução das desigualdades sociais (LIMA, 2020).

Sobre a adequação do direito à moradia, o Comentário Geral número 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU estabelece alguns pontos como requisitos primordiais da moradia adequada (1991): a) Segurança jurídica da posse; b) Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura; c) Custo acessível; d) Habitabilidade; e) Acessibilidade; f) Localização; g) Adequação cultural.

A *segurança jurídica da posse* tem relação com o grau de segurança que o possuidor terá sobre determinado bem, evitando despejos forçados ou ameaças infundadas que possam prejudicá-lo. Sobre a *disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura*, o Comentário Geral número 4 destaca esse ponto como uma forma de assegurar direitos fundamentais, sem que os moradores tenham de percorrer longas distâncias para ter acesso a bens e serviços fundamentais,



como saúde, segurança, água potável, energia, saneamento básico e limpeza urbana (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Em relação ao *custo acessível*, esse se mostra importante no sentido de que o Estado deve tomar medidas cabíveis, inclusive com subsídios, para que a moradia seja compatível com os níveis de renda de determinada população, sem que as necessidades básicas sejam comprometidas. A *habitabilidade* visa demonstrar a importância e função da habitação e trata sobre segurança e higiene dos ocupantes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Grupos desfavorecidos, tais como deficientes físicos, doentes terminais e HIV positivos, devem ter prioridade em políticas públicas habitacionais. Nessa facilitação é que se mostra a *acessibilidade*, atestando a obrigação do Estado em assegurar a todos um lugar seguro para residir (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Os locais onde serão construídos os imóveis não podem ser afastados de serviços básicos, como também não podem ser de difícil acesso, evitando-se criar um isolamento de determinada parcela da população e um alto custo de locomoção. É nesse ponto que se mostra a importância da *localização* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Por fim, a *adequação cultural* tenta assegurar que as dimensões culturais de determinada região não sejam sacrificadas em detrimento do direito à moradia. Ambos precisam andar de mãos dadas. Deve ser observada a maneira como as habitações serão construídas, os materiais empregados e as políticas públicas assistenciais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Essas observações revelam que o direito à moradia é tão amplo e importante a ponto de envolver diversos direitos previstos na Constituição Federal, a qual, na busca pela efetivação desses direitos, previu no artigo 23, IX, a competência comum entre União, Estados e Municípios para a elaboração e a execução de políticas públicas habitacionais.

2.2 Direito à Moradia, Desenvolvimento Econômico e Nacional

Além de cumprir sua função em relação ao desenvolvimento humano, o incentivo e facilitação ao acesso à moradia servem como forma de alcançar o desenvolvimento econômico e nacional.

Para isso, deve-se levar em conta o processo de construção e venda de novas residências. Segundo os dados da fundação João Pinheiro (CENTRO DE ESTATÍSTICAS E



INFORMAÇÕES, 2021), o déficit habitacional no Brasil em 2019 estava no patamar de 8,0%, atingindo 5.876.699 de brasileiros e mostrando a necessidade de investimento em programas de acesso à moradia. Já em relação ao desemprego, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021) mostram que o Brasil atingiu no primeiro trimestre de 2021 a marca de 14,7% de desempregados.

Por outro lado, o setor da construção civil, segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED, 2021), no primeiro trimestre de 2021 gerou 111.987 novos empregos, 264% a mais do que o primeiro trimestre de 2020. O setor, apesar de toda a problemática trazida pela Covid-19, está em ascensão, apresentando-se como uma alternativa contracíclica para garantir empregos e crescimento. Como ocorreu em 2008, quando o Estado intensificou suas ações, facilitando a concessão de crédito para o setor imobiliário (SANTOS, 2017). Além do lado social inerente às políticas habitacionais, o fomento ao setor da construção civil se mostra importante, sendo responsável por grande parcela da atividade econômica e pela geração de empregos (BALBINO, 2013).

O estímulo a esse setor influencia desde o mercado de capitais até o crescimento e o desenvolvimento econômico nacional (SANTOS, 2017). Ambos os setores estão ligados diretamente à ordem econômica e financeira nacional, prevista nos artigos 170 a 192 da Constituição Federal. Neles são assegurados os princípios da ordem econômica, objetivando a proteção da dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho e a livre-iniciativa, bem como visando atender à justiça, pois é um meio na busca pelo desenvolvimento social e econômico (BALBINO, 2013).

Há, portanto, um cenário onde se apresenta indispensável o incentivo governamental para o desenvolvimento de programas habitacionais. Além de beneficiar as famílias necessitadas entregando residências, diminuindo o déficit habitacional e reduzindo a desigualdade social, incentivos ao setor da construção civil também influenciam diretamente na geração de emprego e na circulação de renda no país; são uma forma de concretização dos ditames constitucionais.

O desenvolvimento econômico faz parte de um fenômeno maior do desenvolvimento, devendo estar sempre ligado ao desenvolvimento humano. É ambientalmente sustentável, com inclusão social e evita a concentração de renda. Tudo isso como forma de combater a desigualdade social e atingir o desenvolvimento da sociedade (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019).



3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL

O principal programa governamental de acesso à habitação da última década foi o Minha Casa Minha Vida, criado em 2009 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Mostrou-se muito importante para parte da população brasileira, atendendo a diversas famílias que necessitavam de moradia, nas cidades e no campo. O Programa também contribuiu com o desenvolvimento do setor da construção civil e, devido à sua ampla forma de atuação, facilitou a construção de novos imóveis, objetivando reduzir o déficit habitacional.

É dividido em faixas. A faixa 1, para beneficiários que recebem até R\$ 1.800,00, subsidia até 90% do valor do imóvel pelo governo por meio de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Cabe aos mutuários arcar com o pagamento do financiamento do valor restante em até 120 prestações de, no máximo, R\$ 270,00 sem juros. Os imóveis que ingressam no programa, com exceção dos concernentes às faixas 2 e 3, são construídos por empresas privadas, mas a venda se dá por meio do governo local, que irá sortear entre as pessoas que se inscreverem no programa e cumprem os requisitos da Lei 11.977/09.

A segunda faixa, como é conhecida faixa 1,5, alcança pessoas com renda familiar de até R\$ 2.600,00. Os beneficiários podem receber até R\$ 47.500,00 em auxílio governamental e a taxa de juros fica limitada a 5% ao ano. A faixa 2 beneficia as famílias com renda mensal de até R\$ 4.000,00, podendo a taxa de juros alcançar até 7% ao ano. Por fim, a faixa 3 beneficia famílias com renda de até 9.000,00, não tem subsídio governamental, contudo, existe a limitação da taxa de juros para, no máximo, 8,16% ao ano (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2021).

Esse Programa beneficiou milhões de famílias e seguiu um modelo de construção de casas padronizadas e em massa (MENEZES, 2017), entretanto, pode acarretar problemas para o ente público e para os beneficiários do programa.

3.1 Problemas urbanos causados pelo Programa Minha Casa Minha Vida e possíveis reflexos no Poder Público

O Programa incentiva o setor privado a se comprometer com a construção habitacional para a população de baixa renda. É extremamente dependente de recursos públicos como subsídio, o que transfere os riscos do negócio para o ente público, ao tempo que ao setor privado caberá o



lucro, reiterando padrões históricos brasileiros de obtenção de fundos públicos pelos entes privados (MENEZES, 2017).

Ao ente privado caberá a escolha da localização e a execução do projeto. Por serem os preços das unidades e plantas preestabelecidos, o lucro das empresas privadas dependerá da economia de custos que a empresa obtiver durante a produção das unidades habitacionais (MENEZES, 2017). Assim, os empresários buscarão os menores custos operacionais como forma de aumentar seu lucro, como a padronização das unidades habitacionais. Essa forma de construção tem como consequência a incompatibilidade das famílias ao tamanho dos imóveis ao longo do ciclo da vida familiar (MENEZES, 2017).

A construção de conjuntos habitacionais em locais distantes do centro da cidade constitui um grande problema, pois contribui para a disseminação urbana com uma divisão territorial entre ricos e pobres. Os subsídios ofertados pelo Programa Minha Casa Minha Vida não combateram essa segregação, pelo contrário, fortaleceram, aumentando a densidade populacional em regiões periféricas e causando um grande problema para o poder público (MENEZES, 2017).

A criação de novos polos residenciais, muitas vezes distantes dos grandes centros da cidade, como acontece na Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, os quais estão localizados nas periferias, próximo às margens das cidades (MENEZES, 2017), não combate o déficit habitacional dos grandes centros (LING, 2021), somente espelha um padrão negativo de cidade, com segregação, sem urbanidade, precária prestação de serviços públicos, sendo inadequada ao desenvolvimento econômico e humano (ROLNIK, 2014).

A referida situação pode gerar um grande problema para o ente público, pois será ele que terá de beneficiar a população com serviços públicos de qualidade na região onde serão desenvolvidos os projetos habitacionais.

Acerca dessa responsabilidade, cumpre observar a Lei 10.257/2001, criada com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Ambos os dispositivos fazem referência às políticas urbanas das cidades, visando à regulamentação, ao controle e ao planejamento do desenvolvimento urbano:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área



de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (BRASIL, 1988).

De acordo com o estatuto das cidades, cabe ao ente público fiscalizar e coordenar o crescimento ordenado do seu município, de maneira a evitar o uso especulativo da terra e buscar o cumprimento da função social da propriedade (MENEZES, 2017).

Um grande avanço na legislação brasileira na busca por um meio ambiente equilibrado e pelo crescimento ordenado das cidades, principalmente quando se leva em consideração que, no passado, tanto a questão ambiental quanto a social foram relegadas em prol do desenvolvimento econômico. Algo até mesmo contraditório, uma vez que a cidade, como espaço de convivência humana, deve ser compatível com o desenvolvimento econômico e com a proteção de recursos naturais e dos direitos individuais e difusos. As políticas públicas devem ser eficientes na busca pelo bem estar de todos (REIS; VENÂNCIO, 2017).

A atuação do Programa Minha Casa Minha Vida centraliza os recursos no Governo Federal e retira dos Municípios o poder decisório, cabendo a esses somente indicar a demanda de construção imobiliária em seu território (MENEZES, 2017). Apresenta-se de maneira contraproducente, pois são indispensáveis os planos municipais para a gestão eficiente das cidades, em razão da proximidade com os anseios sociais (REIS; VENÂNCIO, 2017).

O Programa Minha Casa Minha Vida “tem ignorado as conquistas no campo do direito à cidade, do direito à moradia e no campo da cidadania” (ROLNIK; KLINK, 2011), uma vez que prioriza critérios exclusivamente mercadológicos para a construção das unidades habitacionais, quando deveria utilizar critérios sociais (MARICATO, 2014) e proporcionar uma maior participação da população beneficiária na construção dos projetos, e do Poder público para a fiscalização urbanística.

A legislação do Programa Minha Casa Minha Vida estabelece alguns requisitos para a criação de empreendimentos por meio do Programa Nacional de Habitação Urbana, tais como a localização do terreno na malha urbana, a adequação ambiental do projeto e uma infraestrutura básica que inclua acesso, iluminação pública e esgotamento sanitário.

O inciso IV do artigo 5º da lei do Programa Minha Casa Minha Vida faz menção à existência ou ao compromisso do Poder Público na instalação, ou na ampliação de equipamentos ou serviços básicos, para as localidades que não são beneficiadas. A depender do local onde será construído o empreendimento, caberá ao ente público arcar com os gastos para a construção e o desenvolvimento da infraestrutura necessária a fim de beneficiar a população.



A depender da localização dos empreendimentos, os custos e riscos para o ente público serão majorados, uma vez que além de arcar com os custos e subsídios para a construção, deverá arcar com as políticas públicas necessárias para alcançar determinada região da cidade.

É certo que o desenvolvimento das cidades depende de investimento, e o risco do negócio sempre estará presente. Como também que o atual modelo capitalista torna os grandes centros mais caros quando comparados a locais distantes, fazendo com que a população busque soluções mais econômicas e siga esse caminho de fuga dos grandes centros. A partir dessa situação, as empresas do ramo imobiliário utilizam o Programa Minha Casa Minha Vida como uma oportunidade de obter lucro com a construção e a venda de imóveis de baixa renda (MENEZES, 2017).

Entretanto, pode haver uma desproporção de riscos nessa parceria entre o ente público e o setor privado, a qual deve ser repensada na busca de uma alternativa mais igualitária na distribuição dos riscos.

Neste diapasão, mostra-se necessário um maior diálogo entre o setor público, representantes dos municípios, empresas privadas e população beneficiada, até mesmo com a intervenção e a mediação de ONGs, para buscar entender as necessidades da população local e construir imóveis adequados à moradia das famílias. Deixa de ser apenas uma construção em massa de imóveis, uma geração de crescimento econômico e emprego (BONDUKI, 2014), para, também, atender aos fins constitucionais do direito à moradia.

3.2 Facilitação ao crédito como política pública de acesso a habitação

Apesar de a faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida ser quase integralmente subsidiada pelo governo, os subsídios governamentais buscam o estímulo econômico para o desenvolvimento do mercado e a participação social por meio do consumo (MENEZES, 2017).

Esse modo de atuar, principalmente nos financiamentos de baixa renda, pode não se mostrar a melhor maneira de promover o acesso à habitação. A injeção de recursos no mercado imobiliário pode aquecer e inflacionar os preços dos imóveis (LIMA, 2020).

Esse modelo tradicional das políticas habitacionais brasileiras traz uma visão mercadológica da moradia. Limita o Estado a fomentar os financiamentos imobiliários como forma de conceber o direito à moradia, entretanto, essa passa a ser uma mercadoria que será regulada pela lei da oferta e procura, transformando a política habitacional em política econômica (LIMA, 2020).

A moradia é um direito social, não devendo ser tratada apenas como uma política econômica. Não se quer, com isso, dizer que a visão econômica deve ser deixada de lado, até porque existe a necessidade da busca pelo desenvolvimento econômico do país. Ambas as visões



– política pública e política econômica – devem andar de mãos dadas, o que, na prática, às vezes não acontece.

A transferência de propriedade, por meio de acesso ao crédito, pode ser danosa à população de baixa renda, que muitas vezes é prejudicada pelo encarecimento do custo de vida causado pelas prestações dos financiamentos (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016). Esse efeito negativo se mostra um problema, em primeiro lugar, porque o programa oferece subsídios à população de baixa renda, no entanto, não tem mecanismos de regulação de mercado que visem à apropriação dos subsídios por via transversa (MENEZES, 2017). Em segundo lugar, a expansão do mercado habitacional, com uma demanda crescente, tem reflexos diretos nos preços dos imóveis (SANTOS; AGUIAR, 2017).

Outro destaque de grande impacto nas famílias é o fato de muitos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida serem construídos na forma de condomínio, exigindo que o mutuário, além do pagamento do financiamento, também arque com as taxas condominiais.

Esses dois gastos fixos, quando somados às despesas de água, de luz e de gás, causam um grande impacto orçamentário nas famílias de baixa renda, que podem não conseguir arcar com o pagamento e gerar, até, um colapso na manutenção dos empreendimentos (ROLNIK, 2016). Nesse sentido, em abril de 2020 a inadimplência dos contratos da faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida atingiu 44,20% (VALORINVESTE, 2020).

Nesses contratos, a inadimplência pode se mostrar muito mais perigosa do que em outros tipos de contrato, pois nos contratos de financiamento de imóveis é utilizada a garantia fiduciária, a qual estabelece que o próprio imóvel responda pela dívida.

Havendo inadimplência, fica o credor autorizado a iniciar a execução extrajudicial, nos termos da Lei 9.514/97, a qual determina que o agente financeiro deve notificar o devedor, por meio do cartório responsável, para purgar a mora no prazo de 15 dias. Não acontecendo a purgação, o credor consolida a propriedade em seu nome e realiza a venda do imóvel por meio de leilão público.

Nada mais fácil do que utilizar instituições jurídicas para garantir o direito de propriedade. Concedendo crédito à população com a pretensão de assegurar as necessidades habitacionais dela, justamente de um instituto que facilita a retomada do imóvel em caso de inadimplência (ROLNIK, 2016).

Sobre a alienação fiduciária, Ebert Chamoun quando escreveu sobre o direito das coisas na exposição de motivos do anteprojeto do Código Civil em 1970, já advertia que essa continha inconvenientes indisfarçáveis para ambas as partes, uma vez que seus meios ultrapassam seus fins.



Os motivos excedem as causas, constituindo um retrocesso técnico quando comparada com as outras formas de direitos reais de garantia (CHAMOUN, 2019).

Em argumento contrário, parte da doutrina defende que a utilização da alienação fiduciária reduz os juros contratados e diminui os subsídios governamentais (TERRA; DIAS, 2019); e que, com a utilização da alienação fiduciária, o credor não só fica mais à vontade para reduzir a taxa de juros dos contratos, como também se mantém o devedor na posse direta do bem financiado até a quitação integral do financiamento (TERRA; DIAS, 2019), momento em que o contratante passará a ser o único possuidor do bem.

No caso do Programa Minha Casa Minha Vida, esse argumento não se mostra sustentável, pois as taxas de juros são reguladas pelo próprio programa governamental. Nesse sentido, utilizar uma medida jurídica que superprotege o credor em detrimento dos direitos dos participantes do programa, numa política pública criada, em tese, para reduzir o déficit habitacional, não se mostra o caminho mais razoável, deixando vulneráveis os participantes do Programa, principalmente os beneficiários da faixa 1, que tendem a ter receitas mais voláteis e impactadas pela inflação (MENEZES, 2017).

Não se trata apenas de construir imóveis e de facilitar a sua aquisição. Diversos fatores devem ser levados em consideração no momento de aprovação dos projetos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Se não verificados esses apontamentos, a ideia de redução do déficit habitacional se dará somente por um determinado lapso temporal, já que o superendividamento das famílias dificultará a continuidade do pagamento das prestações do financiamento e, por consequência, fará com que as famílias percam seus imóveis, causando um retrocesso na concretização do direito à moradia e tornando-se uma política pública ineficiente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de imóveis se mostra um grande aliado na busca pelo desenvolvimento econômico, nacional e humano, sobretudo quando realizada através de políticas públicas entre o setor público e o setor privado.

Entretanto, o Programa Minha Casa Minha Vida, da maneira como é desenvolvido, tende a beneficiar mais o desenvolvimento econômico do que o humano. Isso não se mostra tão útil, sobretudo por se tratar de uma política pública que visa combater o déficit habitacional.



Ao não prever mecanismos para combater a supervalorização da terra ou o crescimento desordenado das cidades, o Programa traz benefícios para as empresas do setor imobiliário, sem observar os possíveis prejuízos que acarretará ao setor público e aos beneficiários do programa.

A divisão dos riscos envolvidos no Programa também é outro fator que merece destaque, pois caberá ao ente público proceder de maneira a alcançar a população que está afastada dos grandes centros.

A facilitação ao crédito como principal modo de atuação do Programa é outro grande impasse. Quando procedida de maneira única, poderá resolver temporariamente o problema da falta de habitação, pois, a partir do momento em que os beneficiários se depararem com problemas financeiros, poderão perder seus imóveis de maneira célere.

Assim, percebe-se que o Programa, criado para reduzir o déficit habitacional, assegurar a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento humano e o cumprimento do direito social à moradia, termina por beneficiar o desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento humano.

Esse impasse deve ser corrigido, especialmente quando se está diante de novos programas habitacionais como o Casa Verde e Amarela, criado com o mesmo objetivo de reduzir o déficit habitacional.

O olhar para o passado é a melhor maneira de evitar erros e assegurar os ditames da Constituição Federal sem desvirtuamento, buscando o desenvolvimento de todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Leonardo Fernandes dos; FRANCA, Nevita Maria Pessoa de Aquino. Direito e desenvolvimento: das origens às suas repercussões no universo jurídico contemporâneo. **Revista Brasileira de Direito Público–RBDP**, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, 2010.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. “Fontes do direito ao desenvolvimento no plano internacional.” *In*: PIOVESAN, Flavia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. Programa Minha Casa Minha Vida e a Colisão entre Direitos Fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 1, 2013.

BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da Habitação Social no Brasil**. Editora Unesp, 2014. v. 1.

BUCCI, Maria Paula Dallari. “O conceito de política pública em direito”. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.



CHAMOON, Ebert. Exposição de Motivos do Esboço do Anteprojeto do Código Civil – Direito das Coisas. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**, Belo Horizonte, v. 20, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil. Dados apresentados em 2021**. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/10.03_Apresentacao_Lancamento-Deficit.pdf. Acesso em: 29 maio 2021.

IBGE. **Distribuição de pessoas desocupadas por idade**, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego>. Acesso em: 29 maio 2021.

LIMA, Matheus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. **GEOUERJ**, n. 36, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/48406>. Acesso em: 29 maio 2021.

LING, Anthony. **A promoção da (des)igualdade pelo planejamento urbano**, 23 nov. 2020. Disponível em: <https://caosplanejado.com/a-promocao-da-desigualdade-pelo-planejamento-urbano/>. Acesso em: 7 jun. 2021.

LOBO, Paulo. **Direito Civil: Coisas**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. v. 4. E-book

MARICATO, Erminia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2014.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; OLIVEIRA, Maria Das Graças Macena Dias de. Políticas de Microcrédito Produtivo e a Busca pelo Desenvolvimento nacional. **Direito e Desenvolvimento**, v. 10, n. 1, jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Sobre o Direito ao Desenvolvimento 1986**. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos. **Comitê de Direitos Humanos, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário geral, n. 4, artigo 11, parágrafo 1. Disponível em:

<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

PESQUISA realizada pelo site Valor Investe junto ao Ministério de Desenvolvimento Regional e a Caixa Econômica Federal. Disponível em:

<https://valorinveste.globo.com/produtos/credito/noticia/2020/08/27/minha-casa-minha-vida-sofre-com-inadimplencia-e-avalanche-de-acoes-judiciais.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2020.

PISARELLO, Gerardo. **Vivenda para todos: derecho em construcción**. Disponível em:



<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4556/12.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

PROGRAMA Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>. Acesso em: 1 maio 2021.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O Direito à Cidade e a Participação Popular no Planejamento Urbano Municipal. **Direito e Desenvolvimento**, v. 7, n. 2, 12 jun. 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano**: Porque nossas cidades continuam tão precárias? Novos Estudos Cebrap, 2011.

ROLNIK, Raquel. **Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado – Nota pública da rede cidade e moradia**. 10 nov. 2014. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>. Acesso em: 7 jun. 2021.

RORIZ, Giovana Ferro de Souza. Habitação Políticas Públicas e Direito ao Desenvolvimento. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, 2017.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosângela Marina. **Direito à moradia**: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. IPEA. Planejamento e políticas Públicas – PPP, n. 46. 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/46>. Acesso em: 31 maio 2021.

SANTOS, Gilcélia de Paula; AGUIAR, Júlio César de. Direito à moradia e Política Habitacional Nacional: consequências para o mercado imobiliário. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, 2017.

SANTOS, Gilcélia de Paula; TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Júlio César de. O Programa Minha Casa Minha Vida sob a Ótica da Análise Econômica do Direito. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 1, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito Fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seus contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 20, dez./fev. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TERRA, Marcelo; DIAS, José Guilherme. Alienação Fiduciária Frente aos Juros Remuneratórios e ao Judiciário. In: FERNANDES, Bruna Correia. **Direito Imobiliário e Urbanístico**: temas atuais. 7. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2019.

