

DA CARGA NORMATIVA DO DIREITO À MORADIA E SUA EFICÁCIA SOCIAL: ANÁLISE A PARTIR DE ESTUDO DE CASO DA CIDADE DE CAMPINAS, SP**ON THE NORMATIVE FORCE OF THE RIGHT TO HOUSING AND ITS SOCIAL EFFICACY: ANALYSIS FROM A CASE STUDY OF THE CITY OF CAMPINAS, SP****Josué Mastrodi¹**
Paula Gomes da Conceição²**Resumo**

Procuramos verificar, neste artigo, se há eficácia na promoção do direito à moradia, tendo por base as políticas habitacionais empreendidas no município de Campinas. Para tanto, traçamos um histórico da urbanização brasileira, visando a identificar as bases da problemática habitacional nos dias atuais e como o Poder Público se encarrega de resolvê-la. Embora o direito à moradia encontre amplo respaldo normativo, e sua promoção esteja hoje submetida a políticas públicas como, principalmente, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal, há uma lógica econômica pela qual se produzem moradias inadequadas, contrariamente ao previsto em documentos internacionais acerca da temática. Pudemos constatar que a produção de moradias inadequadas tem conferido eficácia ao PMCMV, na medida em que se diminui, ainda que de modo muito lento, o déficit habitacional quantitativo, mas não a sua efetividade, uma vez que, em termos qualitativos, há a perpetuação da segregação socioespacial.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Programa Minha Casa, Minha Vida. Efetividade da política habitacional. Segregação socioespacial.

Abstract

We seek to verify, in this paper, if there is effectiveness in promoting the right to housing, based on housing policies undertaken in the city of Campinas, SP. We have analyzed the history of Brazilian urbanization, aiming to identify the basis of the housing problem and how Public Administration tries to solve it. Although the right to housing finds broad legislative support, and its promotion is subject to public policies, like the Program Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), by the Federal Government, there is an economic logic by which they produce inadequate housing, contrary to the provisions set in International documents on the theme. It was clear that the production of inadequate housing has conferred efficacy to the housing policy, since it slightly decreases the quantitative housing deficit, but not its effectiveness, because, in qualitative terms, it perpetuates socio-spatial segregation.

Keywords: Right to Housing. Minha Casa, Minha Vida Program. Effectiveness of housing policies. Socio-spatial segregation.

¹ Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. Professor da Faculdade de Direito da PUC-Campinas. Professor do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Sustentabilidade da PUC-Campinas. E-mail: mastrodi@puc-campinas.edu.br

² Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). E-mail: g_paula93@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa versa sobre a relação entre o dever de urbanização e o de promover o direito à moradia. Em que pese o dever da Administração Pública municipal, previsto em normas jurídicas constitucionais e até no direito internacional, no sentido de realizar planejamento urbano e integração das pessoas à cidade, parece-nos que tais normas carecem de eficácia social. As normas existem, política públicas habitacionais são promovidas com base em tais normas, porém em quantidade insuficiente para a solução ou mesmo a mitigação do déficit habitacional. Tal situação parece ser universalizada em todos os grandes municípios brasileiros. No presente caso, a constatação de tal fato se deu a partir de estudo de caso envolvendo o planejamento urbano havido no município de Campinas, SP, em que até há produção de novas moradias, porém em baixa quantidade e com quase nenhuma qualidade: o déficit habitacional não é sensivelmente reduzido pelas políticas habitacionais e as moradias produzidas não possuem as qualidades necessárias para serem consideradas moradias adequadas, nos termos das normas de direito internacional.

O direito à moradia está constitucionalmente previsto no artigo 6º, tendo sido inserido por meio da Emenda Constitucional nº. 26/2000, junto ao rol de direitos fundamentais sociais, mas não encontra qualquer definição de seu conteúdo nas normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Daí porque nos parece imprescindível utilizar as definições de direito à moradia previstas internacionalmente, como na Agenda Habitat II da ONU,³ que gerou a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e, também e principalmente, na Recomendação Geral nº 4 do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nesse sentido, moradia não é vista apenas como a existência de uma construção, mas uma construção devidamente integrada ao espaço urbano e aos serviços públicos; em suma, a moradia deve ser adequada, e o melhor critério de adequação ou dignidade da moradia é seu grau de integração à cidade.

A integração da moradia à cidade compreende o devido acesso aos serviços públicos e, ainda, a possibilidade de mudança destes espaços urbanos, considerando que vivemos em cidades fragmentadas e divididas (HARVEY, 2013, p.28).

³ A Agenda Habitat II define, pela Declaração de Istambul, a necessidade de que moradias sejam acessíveis a portadores de necessidades especiais e que tenham localização próxima a serviços e equipamentos públicos (item 7 da Declaração), sua posse seja legalmente garantida (item 8), que sua aquisição seja possível a custos acessíveis (item 9), isto é, em termos muito próximos aos definidos anteriormente, em 1991, pela Recomendação n. 4 do Comitê das Nações Unidas para Direitos Sociais, Econômicos e Culturais.

Quando nos referimos à promoção do direito à moradia, importa considerar que, embora ele seja previsto como direito humano e fundamental, uma vez que positivado na Constituição, costuma-se entendê-lo como decorrente de uma norma programática, que não imporia obrigações imediatas ao Estado.

A expressão norma programática sempre foi utilizada para designar textos normativos sem eficácia, praticamente um valor a ser buscado pelo Estado, porém sem qualquer garantia ou previsão firme de seu cumprimento. Na verdade, trata-se de um conceito que acabou sendo definido pelo pensamento liberal com o intuito justamente de negar vigência e/ou eficácia a tais comandos, uma forma de impedir a promoção de direitos sociais. De nossa parte, consideramos que tais normas, garantidoras de direitos sociais, longe dessa natureza programática, têm natureza de norma de eficácia limitada, porém, seu conteúdo é imposto ao legislador para promoção imediata, na maior medida possível. Não há nenhum sentido em imaginar que se trate de normas que poderão ou não ser promovidas, mas de textos que devem ser tornados eficazes e exequíveis dentro do horizonte mais próximo possível.

Acerca da teoria da eficácia dos direitos fundamentais, a limitação da aplicabilidade das normas se confunde com a própria estruturação do Estado. Explica-se. Atinente à indigitada teoria, tem-se uma divisão entre normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada. Grosso modo, (i) as normas de eficácia contida podem ter o alcance de seus efeitos restringido por lei infraconstitucional ou emenda constitucional; (ii) as de eficácia limitada – normas de princípio organizativo e normas de princípio programático – não poderiam produzir todos os efeitos, dependendo, por conseguinte, de uma lei infraconstitucional integrativa e (iii) as de eficácia plena que não prescindem de lei infraconstitucional para que produzam os efeitos e sequer podem ter os efeitos por ela restringidos.

Entretanto, constata-se que essa classificação é inadequada para classificação ou identificação das normas definidoras de direitos sociais. Ainda que tais normas sejam, segundo a classificação, de eficácia plena, pois se trata de promoção de direitos fundamentais, também são de eficácia limitada porque são *dependentes* da atuação do Estado por meio de políticas públicas. Nota-se, nesse sentido, que a modificação no papel que deve ser exercido pelo Estado possui suma relevância para que seja possível identificar o dever do Administrador em implementar o direito à moradia. Se, no âmbito do Estado Liberal, surgido sob a égide do ideário *Liberdade, Igualdade e Fraternidade*, o afastamento do Estado era medida de rigor, no âmbito do Estado Social tem-se a sua indispensável intervenção, visando a atenuar as situações de desigualdade social.

Desta forma, a previsão do direito à moradia junto ao rol de direitos sociais também é, em última medida, uma forma de se buscar garantia de mais igualdade (que, fazendo um paralelo, não se vislumbra quando se tem a construção em locais afastados e sem integração ao tecido urbano).

A aplicabilidade imediata das normas previstas como fundamentais, tal como prevê o §1º do artigo 5º da Constituição Federal, que não faz distinção entre o caráter liberal ou social das normas fundamentais, não se dá, na prática, ao direito à moradia. Na verdade, nenhum direito tem de fato eficácia imediata, nem individuais e nem sociais, haja vista que qualquer direito, para ser implementado, ou apenas garantido, depende da manutenção de uma estrutura estatal organizada justamente para promover essa implementação ou tutela a esse direito.⁴

Não se defende que as normas definidoras de direitos sociais sejam compreendidas como meramente programáticas, mas sim que, embora exista previsão legal acerca da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais (tal qual o direito à moradia), é necessário que haja a previsão para a concretização por meio de uma política pública que esteja prevista quantitativamente no orçamento público. Nessa esteira, devido aos interesses predominantemente atrelados à liberdade, o Administrador Público privilegia os direitos individuais e, segundo o seu juízo “discricionário” na maioria das vezes deixa os direitos sociais, em especial o direito à moradia, para posterior promoção.

Verifica-se, deste modo, que há uma escolha do gestor que determina qual direito será promovido, ainda que os direitos sociais possuam a mesma dignidade constitucional dos individuais (MASTRODI, 2008, p. 106). Sem uma estrutura estatal mínima, nem os direitos de primeira dimensão podem ser garantidos. Mas considerando a base ocidental-liberal que estrutura o Estado de Direito, costuma-se organizar as funções estatais para prover, prioritariamente, os chamados direitos individuais. Nessa estrutura liberal, não se admitem mecanismos que confirmem exigibilidade aos direitos sociais. As garantias que permitem que direitos sociais sejam eficazes são as mesmas que servem para tornar efetivo o Estado Social de Direito (DUARTE, 2009, p. 231).

Na maioria das vezes, os direitos sociais são entendidos como meramente programáticos, ou seja, estariam condicionados à previsão de sua execução em normas infraconstitucionais e, por

⁴ Sobre o fato de que até direitos individuais têm custo, e elevadíssimo, ver por todos Holmes e Sunstein (1999), em cuja obra se constata que o custo de manutenção da estrutura estatal para garantir direitos individuais é enorme.

necessitarem, de prestação estatal, por meio da implementação de políticas públicas, jamais teriam eficácia plena.⁵

A discussão sobre a eficácia das normas de direitos sociais e, em especial, do direito à moradia, no que tange à sua limitação pela atuação (ou falta de atuação) estatal, se faz presente ainda nos dias atuais, mas, é necessário compreender que a Constituição não deve ser vista como meramente programática em se tratando de garantias fundamentais, sob pena de retirar sua força normativa.⁶ Assim, superamos esta discussão para, partindo do pressuposto de que as normas definidoras de direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata, uma vez que as normas definidoras de direitos sociais têm valoração constitucional idêntica às normas definidoras de direitos individuais, tratarmos sobre a efetividade do direito à moradia.

Se a eficácia de determinada norma definidora de direito fundamental é compreendida como a aptidão para produzir efeitos no mundo jurídico, a efetividade reflete a eficácia social (ou exequibilidade) de um determinado direito, ou seja, a produção de efeitos no mundo fático. Importa dizer, portanto, que não basta termos, na Constituição, a positivação do direito à moradia, faz-se necessário que o Estado, promovedor do direito à moradia, faça com que, na realidade social, tenhamos o respeito à adequação das moradias, compreendendo a segurança da posse, a disponibilidade dos serviços, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (NAÇÕES UNIDAS, 1991), de sorte que a eficácia social deste direito se torna dependente da política pública adotada pelo gestor público.

A par da acepção dada à adequação das moradias, constata-se que a construção das habitações não deve ter por base o modelo econômico vigente, uma vez que este se preocupa apenas com a construção otimizada de unidades habitacionais, na maior quantidade possível, sem se importar em garantir aos moradores condições mínimas de habitabilidade. Esse entendimento procura diminuir o déficit habitacional no que toca à quantidade. Deixa-se de lado, contudo, a diminuição do déficit habitacional qualitativo, já que as habitações entregues não possuem as características que as definam segundo o direito à moradia adequada.

⁵ “Como prova de tal fato, afirma que os direitos sociais não possuem eficácia senão por meio de interposição de norma infraconstitucional, e que só podem ser conferidos na medida em que houver previsão orçamentária para tanto. Assim, os direitos sociais seriam reféns de leis ordinárias (principalmente das relativas à definição do orçamento) e da reserva do possível” (MASTRODI, 2008, p. 89).

⁶ Independentemente do sistema político, econômico ou cultural, é dever do Estado promover e proteger a todos os direitos fundamentais, tal qual prevê o artigo 23, IX, da Constituição Federal, que dispõe ser de competência da União, dos Estados e dos Municípios o dever de promover programas para a construção de moradias.

A atual visão das políticas públicas habitacionais serve, em verdade, para limitar aos cidadãos o acesso a moradias adequadas. Isto porque não há preocupação do Administrador refletida nas políticas públicas feitas no sentido de integrar à cidade as moradias construídas; a preocupação se revela, apenas, na construção de prédios que sirvam para diminuir os índices de déficit quantitativo de moradias e que transfiram a propriedade destas moradias, da construtora aos moradores, mediante contrato de financiamento bancário.

Para o mercado que cuida da promoção das moradias, basta o crédito. Deste modo, nota-se que o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que é atualmente o principal programa para promoção deste direito, concede subsídios para que os cidadãos tenham crédito junto a bancos e, com isso, possam financiar a aquisição das moradias.

Nesse modelo, a pessoa apenas se torna proprietária de um teto, uma casa (na verdade, se torna dona do imóvel só depois de quitar a dívida bancária), mas não se confere ao cidadão os demais pressupostos que compõem o direito à moradia, que garantam que esta seja efetivamente considerada como adequada.

Conferir efetividade ao direito à moradia significa diminuir o déficit habitacional não só quantitativamente, como o Estado já faz (ainda que de forma muito lenta), é aumentar a adequação deste direito, ou seja, assegurar qualidade segundo preceitos internacionalmente reconhecidos.

O direito é compreendido como o conjunto de disposições normativas que devem servir de base à regulamentação das relações sociais; para que o exercício dos direitos seja possível, é indispensável não apenas o conjunto de disposições normativas que o estructure no ordenamento jurídico, mas também a vontade política para os promover. Ou seja, a garantia dos direitos depende, intimamente, da estrutura de proteção para a qual se volta o Estado.

Porém, em que pese a previsão de políticas públicas para a promoção do direito à moradia, sua execução, muito incipiente, não parece atender as normativas internacionais e constitucionais para a garantia de maior justiça social urbana. Ou seja, temos uma enorme normatização no que diz respeito à política urbana, mas ela se mostra incapaz de garantir aos cidadãos o pleno exercício do direito à moradia, do direito à cidade ou do direito ao planejamento urbano.

Assim, buscamos, ao longo do artigo, verificar se há promoção eficaz do direito à moradia no município de Campinas.

Para tanto, traçamos um histórico da urbanização brasileira e do próprio município, identificando que, inicialmente, havia uma ausência de preocupação do Poder Público na

conformação do espaço urbano e que, posteriormente, a ausência de efetividade das normativas atinentes ao direito à moradia fez e continua fazendo com que a construção de unidades habitacionais seja feita de forma inadequada, considerando a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e, também e principalmente, na Recomendação Geral nº 4 do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A partir dos dados obtidos no Plano Municipal de Habitação do Município de Campinas, direcionamos a análise da promoção do direito à moradia em Campinas com o fim de verificar as formas como este direito é promovido lhe garante, eficácia e efetividade.

DIREITO À MORADIA E URBANIZAÇÃO EM CAMPINAS

O direito à moradia, como qualquer direito, exige previsão orçamentária para sua concretização. É sempre a Administração Pública que promove direitos sociais segundo os valores autorizados em seu orçamento. Hoje, a quase totalidade dos recursos públicos destinados à moradia advém da União Federal.

Visando à otimização dos recursos públicos destinados a programas de moradia, a produção de unidades habitacionais tem levado em conta o maior número possível de moradias, deixando de lado a qualidade dessas habitações.

Essas moradias não são integradas à cidade, pois os empresários responsáveis pela construção dos imóveis tendem a buscar terrenos distantes para baratear seu custo de produção. Nos locais de instalação desses programas de moradia há pouca ou nenhuma estrutura urbana, causando o isolamento do conjunto habitacional. Enfim, não há qualquer planejamento urbano na implantação do direito à moradia.

Se, por um lado, é verdade que esse modelo tem acarretado em uma implantação eficaz, na medida em que diminui o déficit habitacional no tocante à quantidade de construções, também é verdade, por outro lado, que se trata de política pouco efetiva, vez que não promove acesso a moradias dignas ou adequadas. O cidadão pode adquirir um imóvel, porém sem qualquer inserção no meio social. Os moradores são isolados em conjuntos residenciais distantes de equipamentos e serviços públicos que promovam integração ao tecido social, havendo, assim, a perpetuação da segregação socioespacial.⁷

⁷ A expressão socioespacial é utilizada para designar a dupla segregação que ocorre nas cidades, em decorrência do preço do solo urbano e em decorrência do afastamento espacial (SPOSITO, 2007, s/p). Para

Ou seja, o direito à moradia só se torna efetivo na medida em que, embora haja respaldo no ordenamento jurídico, as normas sejam de alguma forma aplicadas na realidade social. O déficit habitacional que é atualmente constatado prova que tais normas sobre planejamento urbano e produção de moradias possuem aplicabilidade mínima.

A propósito do déficit habitacional, este diz respeito tanto à quantidade insuficiente de moradias, quanto à qualidade das moradias existentes e, deste modo, a diminuição do déficit habitacional apenas quantitativamente, como vem sendo feita, não faz com que tenhamos uma promoção efetiva do direito à moradia, visto que falta aos cidadãos o acesso a todas as características de moradia adequada que esse direito engloba. Embora sejam construídas unidades habitacionais, elas não garantem segurança da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural, tal como determinam a Recomendação nº 4 e a Agenda Habitat II.⁸

Tal afirmação é feita com base na história da urbanização brasileira, à época do início da industrialização (fim do século XIX),⁹ com a transição de uma sociedade rural, essencialmente agrícola à uma sociedade urbana, com o aumento populacional urbano significativo, sem o devido planejamento pelo Poder Público, que acarretou na construção de moradias sem a devida integração espacial e social, de modo a permitir enormes desigualdades e segregações no espaço da cidade.

Embora o processo de urbanização brasileiro tenha se desenvolvido no século XX, nota-se a manutenção de características como a concentração de terra, renda, poder e, ainda, a aplicação arbitrária da lei, justamente para preservar estas concentrações. Na década de 1930, houve um

Villaça (2001, p. 142), a segregação é um processo em que as diferentes classes sociais tendem a se concentrar em diferentes regiões da cidade.

⁸ Embora não haja nenhuma lei no Brasil que trate do conceito de moradia adequada, as normativas internacionais fundamentaram, por exemplo, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) que, por força do Decreto Federal nº 7.037/2009, assim estatuiu: “Ressaltamos que a noção de desenvolvimento está sendo amadurecida como parte de um debate em curso na sociedade e no governo, incorporando a relação entre os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, buscando a garantia do acesso ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação, à vida cultural, à moradia adequada, à previdência, à assistência social e a um meio ambiente sustentável. A inclusão do tema Desenvolvimento e Direitos Humanos na 11ª Conferência Nacional reforçou as estratégias governamentais em sua proposta de desenvolvimento. Assim, este capítulo do PNDH-3 propõe instrumentos de avanço e reforça propostas para políticas públicas de redução das desigualdades sociais concretizadas por meio de ações de transferência de renda, incentivo à economia solidária e ao cooperativismo, à expansão da reforma agrária, ao fomento da aquicultura, da pesca e do extrativismo e da promoção do turismo sustentável”.

⁹ Industrialização, aqui, no sentido pretendido por Milton Santos (1993, p. 27), ou seja, não como mero aumento de atividades industriais, mas sim como processo social complexo.

incentivo ao processo de industrialização que reforçou o processo de migração para as cidades (MARICATO, 2003, p. 151-2).

Em torno da década de 1950, verifica-se que a urbanização se deu de modo a permitir a produção industrial capitalista, baseando-se em uma infraestrutura industrial, que busca a circulação de mercadorias e pessoas (“cidade dos fluxos”), ou seja, havia uma nítida preferência do Poder Público em privilegiar os interesses das fábricas e indústrias, como se os interesses sociais pudessem ser “naturalmente” realizados a reboque dos interesses econômicos. Nesse sentido destaca Milton Santos:

A ideologia desenvolvimentista dos anos 50 e a posterior ideologia do crescimento e do Brasil-potência justificavam e legitimavam a orientação do gasto público em benefício de grandes empresas cujo desempenho permitiria ao Brasil aumentar suas exportações para poder se equipar mais depressa e melhor (SANTOS, 1993, p. 102-103).

Com a intensificação do processo de industrialização, tivemos uma intensificação no processo de urbanização, mas essa urbanização se deu de forma desordenada e que deve ser vista sob a enfoque social e econômico da época. O ideário de desenvolvimento e de crescimento fez com que as indústrias fossem priorizadas. Havia uma preocupação com a circulação e com o consumo, a privilegiar, como descreve Santos (1993, p. 106), uma urbanização corporativa.¹⁰

Esse processo de urbanização corporativa se impõe como contraditório, porque opõe parcelas da cidade, frações de população, formas de vida e comportamentos. Embora haja esta oposição, que deveria se complementar, o que acontece é a prevalência de aspectos corporativos e essa lógica corporativa comprova a lógica de dominação (SANTOS, 1993, p. 111).

Assim, nota-se que jamais houve uma preocupação com a inclusão daqueles que sempre foram segregados. O que se constata, pura e simplesmente, é a ampliação desta segregação, com prevalência dos interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais, ensejando segregação espacial e social, da qual o próprio Poder Público se torna reprodutor. Espacial no sentido do distanciamento entre os bairros, ditos de classe alta, média e baixa, e social, no sentido de ausência de serviços públicos ligados aos locais habitados pelos grupos sociais de baixa renda.

¹⁰ Segundo Santos (1993, p.95), sobre urbanização corporativa: “com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se insere etc. São elementos de diferenciação, mas em todas elas problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e da saúde, são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isto era menos verdade na primeira metade deste século [séc. XX], mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constituem um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais”.

O processo de industrialização que se acentuou a partir da década de 1950 contribuiu para o processo de urbanização desordenada.

No local da instalação das fábricas, havia uma maior atração de número de pessoas e, conseqüentemente, de prestadores de serviços, que serviam à valorização daqueles ambientes, isso porque, se em um primeiro momento a população conseguia, de certo modo, arcar com o custo de vida, perdeu essa condição por causa da valorização do entorno das moradias que, antes, não contava com a devida integração à cidade, mas que, quando dotado de infraestrutura, por meio de investimento público (investimentos estes que tinham por finalidade o desenvolvimento industrial), expulsou os antigos moradores para os extremos das cidades.

Uma característica marcante do mercado imobiliário privado é o fato de que possui pouca abrangência, o que guarda relação com um dos fundamentos do capitalismo, de mercado para poucos. Assim, a produção do espaço, em termos de habitação da população que não tinha como arcar com os valores dos imóveis deste mercado, se deu à margem da lei, em locais rejeitados pelos mercados, como encostas de morros e beira de córregos (MARICATO, 2003, p. 154).

No período ditatorial, por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que contava com o Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja finalidade era incentivar a economia por meio do financiamento de moradias. Eram concedidos créditos habitacionais oriundos da poupança voluntária e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Se até a década de 1960 não havia qualquer preocupação com produção de moradias nas cidades, mesmo numa situação em que houve um alto crescimento populacional urbano,¹¹ agora, o planejamento adotado pelo Poder Público por meio do SFH não se mostrou capaz de promover a moradia para a população de baixa renda.

No caso do SFH, havia uma divisão em dois setores, um direcionado às classes de renda média e alta e, outro, ao segmento de baixa renda, mas este segmento, especificamente, só teve maior desenvolvimento na década de 1970 (SANTOS, 1993, p. 112). Para este segmento de baixa renda, o Estado constituiu agentes promotores públicos, que produziam e comercializavam as habitações com associação à iniciativa privada. A lógica que geriu o sistema, foi de empresa privada, em que se buscava a garantia do retorno do financiamento realizado e a compra da casa

¹¹ “Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao local de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia” (SANTOS, 1993, p. 29).

própria como o que permitia o acesso à moradia (OSÓRIO, 2004, p. 3-4). O BNH, em verdade, contribui para agravar o espraiamento das cidades e estimular maior especulação imobiliária:

Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização (SANTOS, 1993, p.112).

Posteriormente, ainda que com a necessidade de construção de moradias adequadas, desde 1991, as moradias construídas continuaram a não ser integradas à cidade, em especial pela ausência sistêmica de equipamentos e serviços públicos¹² no entorno das construções habitacionais (especificamente em relação à cidade de Campinas e à sua Região Metropolitana, cf. MASTRODI e SILVEIRA ZACCARA, 2016).

Nota-se que, com a industrialização e com a urbanização brasileira, houve a extensão das periferias urbanas, expressão da segregação¹³ espacial e ambiental, em que há grande concentração de pobreza e, conseqüentemente, de exclusão social (MARICATO, 2003, p. 152).

No município de Campinas, percebe-se um crescimento populacional grande entre 1970 e 1980 (de 5,86%), frente a uma diminuição nos anos seguintes, até que, de 1991 a 2000, atinge 1,50% (PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, PMH, 2011, p.14).

Houve intenso fluxo migratório para os municípios da Região Metropolitana de Campinas, principalmente a partir de 1970, com a interiorização do crescimento industrial (PMH, 2011, p. 67). A partir da década de 1990, no município de Campinas, constata-se a produção de condomínios e loteamentos para as faixas de renda média e baixa, causa da dispersão urbana e do encarecimento de infraestrutura (PMH, 2011, p. 122).

O modelo de urbanização impacta sobremaneira os objetivos da política habitacional, já que “o alto consumo de terra e conseqüente valorização generalizada nos vetores de interesse dos

¹² “O próprio poder público torna-se criador privilegiado da escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os mais pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de um consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de resolver” (SANTOS, 1993, p. 111).

¹³ A respeito dessa situação na Região Metropolitana de Campinas (RMC), Mastrodi e Silveira Zaccara (2016, p. 7) afirmam: “O processo de exclusão da população mais carente de recursos do grande centro da RMC, da sede, estimulou desigualdades socioespaciais mais expressivas, bem como o processo de metropolização e a consolidação de cidades-dormitório. Com grande parcela dos trabalhadores exilados em uma nova periferia urbana, começam a ocorrer os deslocamentos pendulares, em razão da dependência entre os municípios em que há trabalhadores e os municípios em que há emprego, estes os municípios centrais em que havia atividade econômica, e aqueles, os periféricos em que havia oferta de terrenos baratos que pudessem servir de moradia.”

promotores de loteamentos encarece as unidades produzidas para baixa renda” (PMH, 2011, p. 123).

Nesse passo, a ocupação na cidade ocorrida neste período coaduna com o que ocorria nas demais localidades, onde o Poder Público não era capaz de efetuar um planejamento urbano com a vinda da população às cidades, criando segregações dos conjuntos habitacionais, favelas e loteamentos clandestinos, o que conseqüentemente gerava (e ainda gera) desigualdades sociais e espaciais.

No município de Caminas, especificamente, a primeira periferia estruturada às margens da rodovia Anhanguera esteve atrelada ao grande número de indústrias que se instalaram no local (PMH, 2011, p. 21). A implementação do SNH e a operacionalização por meio do BNH fizeram com que no período compreendido entre 1964 e 1986 fossem construídas aproximadamente vinte mil unidades habitacionais em Campinas, contudo, o destaque se dá pela “precariedade da infraestrutura urbana” (PMH, 2011, p. 22).

Parafraseando Santos (1993, p. 111), em toda esta época, bem como nos dias atuais, a figura do cidadão foi e é substituída pela figura do consumidor, ou seja, o direito à moradia, fundamental, é visto sob o ponto de vista de mercadoria, de modo que o cidadão não detém direitos pelo fato de estar submetido a um regime constitucional, mas sim porque o adquiriu pelas regras de mercado.

Portanto, as próprias estruturas do Estado e da política levam à precarização dos espaços públicos da cidade e das moradias; assim, quando falamos, especificamente, sobre direito à moradia, tendo-se em vista a natureza do Estado e da política, sua promoção parece atender mais a anseios privados, visando a garantir mais o sistema econômico do que dos direitos sociais, de modo que se dá mais ênfase aos interesses privados em detrimento dos sociais (conforme acima apontado).

As normas que tratam do direito à moradia, seja no âmbito internacional, seja no âmbito nacional, não servem, de fato, para o atendimento das reivindicações sociais. A moradia, vista como negócio, e o seu modo de promoção desde a década de sessenta, não é suficiente para se avançar na redução do número faltante de moradias ou para que essas moradias tenham a adjetivação de adequadas/dignas. Como as unidades habitacionais são compradas no mercado – e movimentam interesses econômicos -, não há como aqueles que precisam morar (e que realmente precisam que o Estado atue, de acordo com seu dever) arcarem com o valor da terra e, em consequência, morar na cidade (onde se tem a materialização dos direitos sociais, segundo a

concepção de cidade de Mastrodi e Silveira Zaccara, 2016). Assim, quem tem direito a usufruir da infraestrutura urbana é quem consegue arcar com os valores necessários para ter acesso à essa infraestrutura, voltada para, ao invés de incluir, segregar.

Desta forma, as normas e a atuação estatal não são vistas como forma de transformar as reivindicações em algo concreto na realidade social, mas para manter um sistema em que não se consegue garantir efetividade aos direitos sociais e, especificamente, ao direito à moradia:

A norma jurídica pode ser tanto para camuflar os antagonismos do mundo social, ficando apenas no plano técnico-operacional do direito cotidiano (utilizado para a pacificação entre os indivíduos), quanto para servir de instrumento cristalizador de reivindicações, defesa ou resistência a respeito de direitos sociais (ALVES, 2015, p.15).

Por isso, é possível interpretar a política urbana vista atualmente. Sempre houve uma preocupação para que a produção da cidade (sua organização e sua estruturação, em que o direito à moradia, de alguma forma, sempre deve ser levado em consideração), se desse aos setores privados, ou seja, que dialogasse com estes setores.

A vinda das populações do campo para a cidade (por conta do modelo econômico vigente, a mecanização da agricultura e da industrialização para produção em massa) se deu de modo desorganizado, sem qualquer planejamento urbano. Os beneficiados com a migração ocorrida foram os setores privados, a infraestrutura construída privilegiava, como ainda privilegia, a circulação de mercadorias e de agentes; ao passo que a população de baixa renda, vinda principalmente do meio rural, era deixada de lado, sem acesso a serviços públicos mínimos e acarretando a periferização das cidades, com enormes desigualdades socioespaciais.

Se nesse período o Poder Público não se fez presente, nos dias atuais não se vê tanta melhora na sua atuação. A promoção do direito à moradia sempre se deu atrelada a um banco de financiamento e a construtoras, cujo principal objetivo é o lucro e não a inserção social da população de baixa renda.

São feitas propostas e programas habitacionais atrelados à ideia de interesse social, mas o que fazem é sempre manter a população de baixa renda cada vez mais distante dos serviços públicos, em locais precários e segregados.

Isso se dá porque não parece interessante para as construtoras¹⁴ das unidades habitacionais que a construção se faça em locais com acesso aos serviços públicos, visto que o valor da terra acaba aumentando o seu custo e, conseqüentemente, diminuindo o seu lucro.

¹⁴ Isso porque cabe à construtora a formulação dos projetos, sem qualquer participação do Poder Público.

Ainda, criam-se condições para a especulação imobiliária, com valorização dos imóveis, fazendo aumentar o valor da terra, que é sempre precificado segundo a lógica de mercado (valor de troca) e não segundo o valor que os moradores aproveitam justamente pelo fato de aquele imóvel ser destinado à moradia (valor de uso).

No âmbito de um sistema que preza pelo valor de troca, quantificando-se as relações entre as coisas, as moradias passam a ser vistas como mercadorias, enquanto, em verdade, o valor de uso, que deveria ser levado em conta quando falamos na problemática habitacional, é que confere a elas verdadeira razão de ser, uma vez que, de nada vale um título conferindo uma propriedade, se não se pode fazer uso dela (muito embora, no sistema em que estamos inseridos, essa lógica esteja invertida).

O desenvolvimento do direito à moradia sempre se deu a partir de financiamento de propriedades imobiliárias, construídas e vendidas por empreiteiras. Esse modelo de promoção de unidades habitacionais faz com que, ainda que considerando o direito à moradia como porta de entrada ao direito à cidade, ela seja instrumentalizada segundo uma lógica econômica, em que os agentes privados do mercado exercem papel fundamental.

O surgimento do PMCMV, por exemplo, se deu nesses moldes. Buscou-se não só diminuir o déficit habitacional, mas também e principalmente superar a crise econômica mundial de 2008, com o aumento de investimento no setor da construção civil e aumento nas ofertas de emprego, visando a um aquecimento da economia.

Deste modo, tanto a moradia, objeto específico do presente estudo, como a cidade¹⁵ são vistas sob um âmbito econômico, e não social, prevalecendo os interesses do mercado que não levam em conta, por exemplo, a função social da cidade e a função social da propriedade, conforme preceituam, respectivamente, o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal.

¹⁵ “O conceito da *função social da cidade*, por sua vez, incorpora a organização do espaço físico como fruto da regulação social, isto é, a cidade deve contemplar todos os seus moradores e não somente aqueles que estão no mercado formal da produção capitalista da cidade. A tradição dos códigos de edificação, uso e ocupação do solo urbano no Brasil sempre partiram do pressuposto de que a cidade não tem divisões entre os incluídos e os excluídos socialmente, de modo que nossa legislação edilícia por si só normatizaria todos os preços de custo. (Antes do surgimento da incorporação imobiliária, a cidade era produzida por rentistas imobiliários e para uso próprio [conhecido como preço de custo], mas de fato existia um terceiro setor, o dos moradores de cortiço.) O acesso à habitação como direito e garantia fundamental, conforme expresso na Constituição de 1988, coloca um fato novo na nossa cultura urbanística, qual seja, a de que temos de oferecer uma habitação digna para todos os moradores das cidades” (QUINTO JR, 2003, p. 191).

DA PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

O direito à moradia adequada engloba cidade, planejamento e utilização efetiva do espaço urbano. Assim, a moradia não é um mero teto à cabeça, mas sim a principal porta de entrada para concretização dos demais direitos humanos. Desta forma, passar a respeitar este direito é respeitar, por exemplo, o direito à cidade,¹⁶ pois todos os direitos aqui englobados dependem, de uma forma ou de outra, da realização efetiva do direito à cidade.

Para que haja a promoção do direito à moradia, diferentemente dos direitos fundamentais ditos de primeira dimensão, nos quais caberia ao Estado simplesmente abster-se, os direitos fundamentais sociais implicam em prestação e atuação estatal, visando à sua concretização; ainda embora, tanto em um, como no outro, faz-se necessária a previsão orçamentária. A previsão orçamentária é indispensável porque, na estrutura Estatal, os direitos sociais dependem de autorização legislativa sobre como deverão ser aplicados, com a necessária destinação de recursos públicos para tanto. O direito à moradia, compreendido como direito social, não é identificado como direito subjetivo, o que importa dizer que não cabe ao cidadão pleitear a concretização desse direito. Diz-se que este direito social não tem a certeza e a liquidez necessárias para ser dotado de exigibilidade, o que só seria possível por meio do orçamento público, que conferiria ao direito à moradia esses dois requisitos.

Em síntese, os direitos sociais e, especificamente, o direito à moradia, só podem ser implementados quando há verba prevista no orçamento público para tanto. Assim, é essencial que haja a previsão de determinada política pública habitacional no orçamento público para que possamos afirmar a exigibilidade deste direito, e tão-somente na medida do quanto tiver sido orçado em favor de sua implementação.

Nesse sentido, a prestação positiva do Estado e sua atuação estão ligadas às políticas públicas devidamente previstas no orçamento público. No Brasil, a promoção do direito à moradia está intimamente ligada ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal,

¹⁶ “A noção de cidade é apresentada como ser possível experimentar e fazer parte do tecido urbano, isto é, ser (e estar) integrado socialmente àquele espaço de materialização de outros direitos. Assim, uma das relações que se expressa na obra de Lefebvre e que se pode numa primeira análise ser levantada é a ideia de que a cidade pode ser compreendida como a possibilidade real de se experimentar a materialização dos direitos sociais fundamentais. A partir das ideias de Lefebvre se pode entender a cidade não mais pelo elemento ‘local’ ou ‘espaço físico’ tão somente, mas a partir de seu elemento imaterial, propulsor de uma força convergente capaz de representar o verdadeiro *locus* de concretude das relações sociais, espaços de resistência e afirmação do indivíduo como sujeito de direito” (Mastrodi e Silveira Zaccara, 2016, p. 11).

instituído em 2009, por meio da Lei nº 11.977 e que visa a atender a população de baixa renda (de 0 a 10 salários mínimos) para a diminuição do déficit habitacional.

O artigo 5º da supracitada lei determina que as construções das unidades habitacionais sejam feitas observando a localização, infraestrutura básica e prevê, ainda, o comprometimento do Poder Público em ampliar serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público, o que confirma a posição pela qual não se deveria apenas reduzir o déficit habitacional quantitativo, mas também conferir qualidade às novas moradias.

Nesse sentido, o déficit habitacional engloba não só a necessidade de se construírem novas moradias, mas também a inadequação das moradias existentes. O PMCMV tem por base não só a diminuição do déficit habitacional mas, também, a inclusão social, que seria conquistada por meio da adequação das moradias ao conceito de moradia adequada (conforme Recomendação n.º 4 do Comitê das Nações Unidas para os direitos sociais, econômicos e culturais), que deveriam ser dotadas de infraestrutura urbana, aqui compreendidos não só a própria estrutura da unidade habitacional, mas a de sua adequação/conformação/relação com o entorno, com o próprio bairro e com a cidade. A moradia só é digna/adequada quando integrada ao espaço urbano, quando o morador possui acesso a equipamentos públicos, a serviços públicos que lhe confirmam outros direitos, como escolas, creches, postos de saúde, linhas de transporte urbano, rede de água e de esgoto, acesso à energia elétrica.

O PMCMV não tem sido gerido, contudo, de forma a garantir essa inclusão social. Há, como será mostrado a seguir, uma diminuição no tocante à falta de construções, mas essas construções não servem para garantia da inclusão.

Em 2009, o déficit habitacional brasileiro era estipulado em 5,998 milhões de domicílios, dos quais 84%, urbanos; destes, 2,217 milhões de unidades localizados no Sudeste. Ainda, é possível verificar, que nos anos de 2011-2012, o percentual calculado de déficit habitacional, realizado pela mesma fundação, diminuiu. No ano de 2011, o déficit era de 5,889 e, em 2012, de 5,792 milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, FJP, 2011-2012).

Há promoção de moradias, fazendo com que paulatinamente haja redução do déficit habitacional, o que se verifica, por exemplo, pelos dados da pesquisa da Fundação João Pinheiro.

Em 2009, ano de criação do PMCMV, o déficit habitacional estimado para o país era de 5,998 milhões de domicílios, sendo 84% em áreas urbanas (FJP, 2009); em 2010, estimou-se um déficit total de 6,490 milhões de unidades habitacionais (FJP, 2010), enquanto em 2012 a estimativa indicava que este número diminuiu para 5,430 milhões, dos quais 85,9 % em áreas

urbanas, notando-se, ainda, que houve um decréscimo de 51 mil unidades entre o ano de 2011 e o de 2012 (FJP, 2011-2012). Constata-se, pois, uma diminuição do déficit habitacional, mas não se pode falar o mesmo no tocante à adequação das moradias.

Especificamente no município de Campinas, o déficit habitacional estimado para o ano de 2010 era de 30.871 moradias e, quanto à inadequação, os números eram de 35.537 moradias consideradas inadequadas (PMH, 2011 p. 359). Importante ressaltar que, embora o déficit habitacional, para nós, seja traduzido como a inadequação de moradias e a ausência de construções de unidades habitacionais (ou seja, havia, em 2010, déficit de 66.409 moradias), os dados aqui utilizados trazem os aspectos quantitativo e qualitativo de modo separado.

Constata-se a lenta diminuição do déficit habitacional, mas a pesquisa também indica que uma das prioridades do programa não vem sendo conquistada, a inclusão social, dada a ausência, por vezes, de assimilar dentro do programa o conceito de moradia adequada compatível com os documentos internacionais, o que gera perpetuação de desigualdades, segregação e exclusão social, principalmente territorial, conforme destaca Rolnik:

Uma característica comum a todas as cidades brasileiras, independentemente de sua região, história, economia ou tamanho, é o fato de cada uma delas apresentar um contraste muito claro entre uma parte da cidade que possui alguma condição de urbanidade, uma porção pavimentada, ajardinada, arborizada, com infra-estrutura completa – independentemente da qualidade desses elementos, que em geral é pouca – e outra parte, normalmente de duas a três vezes maior do que a primeira, cuja infra-estrutura é incompleta, o urbanismo inexistente, que aproxima-se muito mais da idéia de um acampamento do que propriamente de uma cidade (ROLNIK, 2002, s/p).

Um dos problemas encontrados em Campinas, em decorrência da construção de unidades habitacionais pelo PMCMV é o retorno do beneficiário às favelas, por conta da localização inadequada dos empreendimentos (PMH, 2011, p. 141), reforçando a compreensão de promoção inadequada.

Em se tratando de promoção de moradia, nota-se que a falta de planejamento enseja a segregação socioespacial e, conseqüentemente, a falta de adequação ao previsto nas normas internacionais e nacionais sobre a temática.

Em Campinas, “à condição de pobreza e vulnerabilidade e maior segregação social dos moradores de regiões como a Sudeste e a Noroeste, vem se somar uma maior precariedade da qualidade dos serviços públicos” (PMH, 2011, p. 97-98).

A perpetuação das condições dessa segregação é claramente identificada a partir da análise dos principais meios pelos quais as moradias para população de baixa renda foram produzidas ao longo do tempo.

Importante ressaltar, ademais, que a segregação residencial, em que se tem a separação das metrópoles com base em grupos sociais (TORRES, 2004, p. 42) contribui para o aumento e a perpetuação da pobreza,¹⁷ o que se demonstra pelo custo desproporcional de moradia, os efeitos da vizinhança,¹⁸ a distância entre moradia e local de trabalho, as moradias em situação irregular e a moradia como fator de geração de renda.¹⁹

Em 17 de fevereiro de 1965, tivemos a instalação, no município de Campinas, da Companhia de Habitação Popular de Campinas (COHAB), por meio da Lei nº 3.123, sendo determinadas as suas finalidades de estudo²⁰ e solução da problemática habitacional, bem como que estas finalidades estariam ligadas ao Banco Nacional de Habitação.

Desde o início, a preocupação maior foi transferir a população de baixa renda, que não podia arcar com o custo da moradia, para bairros periféricos, sob o argumento de que o custo de construção de moradias populares em bairros centrais seria proibitivo, ensejando a segregação, já que, se de um lado, famílias de baixa renda obtinham meios para pagar por uma moradia dita de baixo custo, de outro, eram colocada em bairros afastados dos grandes centros e do acesso a serviços públicos essenciais para o exercício de sua cidadania.

De 1964 a 1986, foram construídas em Campinas cerca de vinte mil unidades habitacionais por meio de programas ligados à COHAB. Com a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, a Caixa Econômica Federal passou a ser a financiadora dos programas habitacionais, e daí até 1999, foram construídas mais quinze mil unidades, porém sem a devida integração com a infraestrutura urbana (PMH, 2011, p. 22-23), e, ainda, insuficientes para suprir o déficit habitacional.

¹⁷ Milton Santos assevera que “a cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora da pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes da periferia (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial” (SANTOS, 1993, p. 10).

¹⁸ O fato de a população viver em locais segregados, que perpetuam a pobreza, impede praticamente todas as chances de ascensão social.

¹⁹ Segundo Haroldo Gama Torres, a segregação residencial acarreta na perpetuação da pobreza, utilizando-se da argumentação de que a população de baixa renda mora em locais distantes do trabalho, induzem um pior acesso aos serviços públicos e, ademais, os espaços residenciais acabam sendo utilizados com fins lucrativos (TORRES, 2004, p.44).

²⁰ Essas finalidades de estudo dizem respeito à problemática em torno da questão da habitação, formas de planejamento e execução de possíveis soluções para sua resolução.

No ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades, no âmbito federal, tendo como estrutura básica a resolução de três problemas sociais, a moradia, o saneamento ambiental e a mobilidade urbana (MARICATO, 2006, p. 215), e em 16 de junho de 2005 foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei nº 11.124, composto, nos termos de seu artigo 5º, pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pela Caixa Econômica Federal, pelo Conselho das Cidades, por Conselhos no âmbito federal, estadual, municipal e do Distrito Federal,²¹ órgãos e entidades de Administração Pública voltados para a problemática habitacional –sem fins lucrativos e que sigam os critérios definidos pelo sistema, que estejam em localidade por ele atendida, que busquem recursos nesta localidade, que estejam enquadradas na temática do SNHIS e que tenham previstas, nos estatutos, o atendimento à políticas habitacionais– e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro de Habitação.

Atualmente, o PMCMV, ligado à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, do governo federal, instituído por meio da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, é a política pública por excelência de promoção de moradias para a população no município de Campinas.²²

O contexto de criação do PMCMV apresenta uma preocupação com o desenvolvimento econômico dos setores imobiliários. Assim, se na lei de criação há previsão para a redução do déficit habitacional, é a lógica de mercado que estrutura a conformação do espaço urbano de acordo com os interesses dos agentes econômicos, que são privilegiados em maior grau do que o interesse público na promoção do direito à moradia. A segregação residencial se dá, então, por meio dos mecanismos de mercado que acabam por valorizar ou desvalorizar determinada área (TORRES, 2004, p. 42).

A execução do PMCMV se dá por meio de construtoras privadas, cujo exercício é garantido pela Caixa Econômica Federal, que é quem efetua toda a operacionalização necessária à edificação das casas e, posteriormente, sua comercialização para população com renda de até dez salários mínimos (conforme artigo 3º, da supracitada Lei).²³

²¹ Os Conselhos têm por finalidade estabelecer e operacionalizar ações necessárias para atender os objetivos do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e, conseqüentemente, os beneficiários do programa.

²² Embora o principal programa de promoção de moradias seja, atualmente, o Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, no Município de Campinas, temos em andamento o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e, ainda, o Programa Casa Paulista, do Governo Estadual.

²³ A operacionalização do programa se dá com base em uma divisão feita entre três faixas de renda, sendo que a primeira, compreendida para pessoas com /renda mensal bruta de até R\$ 1600,00, tem a promoção de

Embora a execução do programa seja eficaz, na medida em que atinge os objetivos de diminuir o déficit habitacional quantitativamente, não é efetiva, pois não garante à população de baixa renda moradia adequada, integrada a serviços públicos indispensáveis a uma vida digna, tampouco garante a moradia no longo prazo, haja vista que os moradores, em que pese o fato indiscutível de que passam a morar em suas casas, assumem um custo de financiamento imobiliário que, na maioria das vezes, é superior à sua capacidade de pagamento. O local, ainda que periférico e de custo relativamente baixo, é elevado demais para os moradores do PMCMV e esse custo tende a aumentar ao longo do tempo de modo que, muitas vezes, manter-se no local se torna proibitivo.

Essa questão está intimamente relacionada ao que Friedrich Engels já dispunha em 1872 em seu texto intitulado Sobre a Questão da Moradia (2015).

A problemática habitacional guarda grande relação com a revolução industrial; embora o autor estivesse tratando da Europa, no século XIX, suas considerações se fazem presentes no Brasil atual. O processo de industrialização tardia e o modo como a urbanização do país se deu fizeram com que o problema da moradia fosse agravado. Nesse meio de industrialização e partindo do pressuposto de que, no capitalismo, a venda da força de trabalho é necessária à sobrevivência dos trabalhadores, de modo a impulsioná-los para a busca de um padrão de vida melhor, eles se vêm necessitados, também, de encontrar um abrigo para acolhê-los.

No contexto da industrialização, com a transição do modo de produção artesanal e agrícola para a maquinofatura, com a ida da população aos grandes centros em busca daquilo que acreditava ser uma vida melhor, tem-se uma reestruturação urbana, mas sem que houvesse a preocupação com a habitação desta população. Não era relevante questionar, por exemplo, a localidade das moradias, era necessário apenas um teto para acolhê-las.

Essa é a mesma lógica adotada pelos programas habitacionais atualmente. Os beneficiados pela implementação de políticas públicas para a promoção de moradias não se integram à cidade. As construções das unidades habitacionais são feitas praticamente apenas considerando um teto e quatro paredes.

moradias ligada ao Fundo de Arrendamento Residencial, que recebe o subsídio do Orçamento Geral da União; a segunda faixa, entre R\$1600,00 e 3100,00, e a terceira faixa, com renda mensal bruta entre R\$ 3100,00 e R\$ 5000,00, ditas componentes do 'mercado popular', onde a população celebra contrato de compra e venda junto à própria construtora, sendo que o financiamento se dá com a intermediação da Caixa Econômica Federal, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (ROLNIK, 2015, p. 129).

É certo que, nessa conjuntura, a população trabalhadora não tem meios necessários para arcar com o preço alto das moradias onde se têm, de fato, a adjetivação de adequada. Assim, não se trata de uma escolha por determinada moradia, mas de verdadeira imposição do sistema econômico no qual estamos inseridos (ENGELS, 2015, p. 71-73).

No âmbito atual, as construtoras, verdadeiras beneficiadas com a implementação do PMCMV, buscam reduzir seus custos para aumentarem os lucros e, nessa esteira, as moradias são construídas visando muito mais ao interesse dos agentes de mercado imobiliário que à promoção efetiva do direito à moradia: feitas em localidades afastadas, sem acesso a serviços públicos, enfim sem integração à cidade; a população que necessita de casas não tem condições de escolher outro lugar, já que estas são as únicas com preço acessível; enfim, o tratamento dado ao Programa é de verdadeiro negócio.

Não é a questão da moradia que deve primeiramente ser resolvida, mas sim a questão social existente por trás do sistema econômico. Os agentes de mercado se apropriam da necessidade social de construção de moradias e constroem as moradias mais adequadas aos seus próprios interesses, vendendo habitações que confirmam o maior retorno financeiro em vez de habitações que conformem o direito à moradia adequada. O direito social fica totalmente submetido à lógica de mercado.

Sempre haverá um jogo de interesses em torno da promoção do direito à moradia. Alguém sempre se beneficia com o preço alto de aluguéis e das moradias onde haja, realmente, acesso aos serviços públicos.²⁴ A solução encontrada, hoje, para tentar resolver a questão da habitação (o PMCMV) não se mostra suficiente, pois não atende, de fato, às necessidades dos cidadãos. Isto se mostra claramente: temos muitos imóveis vazios, sem utilização e que poderiam ser destinados à resolução do problema da moradia, e de forma totalmente legal, por meio de instrumentos de intervenção urbanística previsto no Estatuto da Cidade. Era mais ou menos essa a forma pela qual Engels sugeria solucionar parte da questão da moradia nos idos de 1872,²⁵ mas, ainda assim, não é

²⁴ Ao garantir que a população segregada das cidades gaste tempo para que possa acessar os serviços públicos, evita-se que ela atue em discussões sociais, sendo certo, ademais, que a especulação imobiliária que o Estado deveria fiscalizar e evitar ocorre sistematicamente, com base nos interesses de grandes construtoras que, no fim, são as grandes financiadoras das campanhas eleitorais dos Administradores Públicos.

²⁵ "...já vimos que a escassez de moradia pode ser imediatamente amenizada pela expropriação de uma parte das moradias de luxo pertencentes às classes possuidoras e pela transformação da outra parte em alojamento" (ENGELS, 2015, p. 80).

o que vemos na prática: “O capital –isso está definitivamente constatado– não quer eliminar a escassez de moradia, mesmo que possa” (ENGELS, 2015, p.90).²⁶

Para demonstrar essa realidade, na Região Metropolitana de Campinas, o déficit habitacional total em 2011 era de 45.850 domicílios, ao passo que o número de domicílios vagos era de 76.161 (PMH, 2011, p. 35). Apenas na cidade de Campinas, por sua vez, o número de imóveis vazios era de 35.000, enquanto o déficit habitacional era de 18.761 (PMH, 2011, p. 125).

Com os dados apresentados e considerando, ainda, as previsões do Estatuto da Cidade, que têm por finalidade reorientar a utilização de imóveis vazios privilegiando a função social da propriedade, entende-se que não há, de fato, muita preocupação em resolver a problemática habitacional. Existem instrumentos de intervenção urbanística como parcelamento, edificação e utilização compulsórios, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública que pretendem minorar a problemática, mas, na realidade social, o Poder Público não age para reverter essa situação.

Notamos, assim, que com a manutenção do atual sistema, não é possível falarmos em resolução da problemática habitacional. Após a construção das unidades habitacionais, verifica-se que as pessoas que moram nestes imóveis não conseguem arcar com o valor necessário para ali se manterem após a valorização, tendo-se, pois, um ciclo, que acaba por revelar para quem essas construções são feitas e a quem elas interessam. A moradia, ainda hoje, é tratada como um atrativo financeiro, na medida em que os imóveis vazios apenas servem para fomentar a especulação imobiliária, em vez de garantir, por exemplo, moradias de interesse social. O Estado sempre se mostra eficiente para preservar o direito de propriedade, mas não se mostra eficiente para resolver a problemática da habitação.

O PMCMV reduz a moradia a uma mercadoria com valor de troca, com os cidadãos sendo vistos como meros consumidores de suas residências. Com a transferência de um título de propriedade, a terra em que se construiu a moradia e que engloba todo o entorno espacial e o devido acesso aos serviços públicos é inserida dentro da lógica de mercado, rentável aos setores imobiliários, figurando-se como mais relevante o seu valor de troca e, em decorrência disto, a adequação da moradia acaba sendo deixada de lado.

²⁶ A escassez de moradia (ou, em termos técnicos, o déficit habitacional) importa ao mercado imobiliário pois a constatação (ainda que artificial) de que há menos moradias do que a necessidade de habitação permite manter elevado o preço de venda das casas e apartamentos construídos. Segundo as regras de oferta e procura, interessa aos agentes de mercado que a escassez exista para justificar os preços altos das unidades residenciais que venham a ser construídas.

Dentro dessa lógica, a moradia é compreendida como um bem passível de comercialização (e especulação) e que serve de base para a perpetuação de desigualdades socioespaciais, inerentes ao sistema econômico. Assim como as demais relações de venda e compra, o acesso à moradia é dado àquele que possui recursos financeiros e, mais do que isso, a moradia adequada, aquela cujas características deveria satisfazer plenamente às necessidades dos cidadãos, não é objeto das políticas habitacionais.

Não há, por tudo isso, uma preocupação do Estado em resolver a problemática habitacional. Se os imóveis fossem vistos a partir de seu valor de uso, e não do valor de troca, a resolução passaria por conferir ao necessitado de uma moradia, um imóvel sem ocupação, o que não se faz presente. Muito pelo contrário, ao conferir o título de propriedade ao cidadão, confere-lhe a condição de consumidor e mais, ao longo da construção dessas unidades habitacionais, não há uma preocupação para que o beneficiário possa, de fato, morar com dignidade. Essa conformação das moradias com base na quantificação e no poder de compra de consumidores que, na realidade deveriam ser tratados como detentores de direitos (inclusive o direito a morar) difunde a desigualdade perpetuada na segregação das cidades.

Isto porque, tendo-se em vista que as construtoras contratadas pela Caixa Econômica Federal visam ao lucro, elas diminuem seus custos de produção com a escolha do terreno que será adquirido e com a implementação de infraestrutura, além de padronizar os projetos e encurtar o tempo de duração das obras, ou, ainda, buscam a redução do preço das terras utilizadas para as edificações (gerando a periferização),²⁷ porquanto são elas próprias que propõem os projetos e escolhem os terrenos onde as moradias serão construídas.

Deste modo, os objetivos do Plano Diretor de Campinas (Lei Complementar nº 15/2006), no tocante à promoção de melhores condições de habitação e de redução de desigualdades, com a necessária inclusão social (artigo 2º, incisos II e V, respectivamente) não estão sendo cumpridos.

²⁷ “O desenho do programa é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país. O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente. Embora alguns municípios assumam um papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo em que a oferta de habitação se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são elaborados” (ROLNIK, 2015, p.131).

Ademais, as disposições normativas constantes da Lei nº 11.977/09 (PMCMV) e do Estatuto da Cidade não são eficazes, uma vez que não se cumpre a função social da propriedade nem a função social da cidade, tampouco se busca alguma melhoria nas condições habitacionais.

Nesse sentido, quanto à inadequação das moradias, temos que as construções feitas não ensejam uma inclusão social da população beneficiária desta política pública e, conseqüentemente, não respeitam à Recomendação Geral nº 4, do Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1991, que entende que, para referir-se à moradia adequada, é indispensável o planejamento da cidade por meio da segurança jurídica da posse (a proteção contra ameaças de despejos, por exemplo), disponibilidade de serviços e infraestrutura, custo acessível (para que não se prejudique as demais necessidades básicas), localização (que permita acesso a serviços públicos), por exemplo.

Tanto atualmente, como historicamente, a ideia principal é de que as políticas públicas voltadas para a promoção do direito à moradia servem para que se adquira a casa própria, e não para que se garanta o efetivo direito à moradia. Entende-se que o direito à moradia ainda é visto como um acessório do direito à propriedade, impondo-se uma concepção de que é melhor ser proprietário do que ser morador, ou que só se pode garantir a moradia ao proprietário do imóvel.

CONCLUSÃO

De modo geral, desde a intensificação do processo de industrialização, não houve preocupação efetiva com o planejamento urbano. Essa ausência de planejamento, atrelada ao modo pelo qual as políticas públicas habitacionais foram e têm sido implementadas, serve para agravar ainda mais o problema que gira em torno da falta de efetividade do direito à moradia.

A implementação das moradias pelo SNH, de 1964 a 1986, a promoção entre 1986 e 1999, pela Caixa Econômica Federal e, atualmente, a promoção no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida revelam a precariedade na infraestrutura urbana e de inadequação das localidades em que são construídas as unidades habitacionais.

Tal compreensão é extraída do Plano Municipal de Habitação, em que se verifica que o processo de urbanização se deu, inicialmente, de modo desordenado, sem a devida preocupação do Poder Público e, posteriormente, ainda que alguns instrumentos tenham tentado garantir a promoção de moradia, não se atingiu a efetividade nesta promoção.

Especificamente no município de Campinas, constata-se que a principal política pública para a promoção do direito à moradia atualmente, o Programa Minha Casa, Minha Vida, embora

seja eficaz, na medida em que há uma lenta diminuição no número de déficit habitacional, não é efetivo.

O Programa Minha Casa, Minha Vida é gerido por uma lógica de mercado, em que as empreiteiras se beneficiam, principalmente mantendo o baixo custo das construções, feitas essencialmente em locais afastados, sem integração ao espaço urbano, como forma de aumento de lucro; assim, ainda que haja normatização acerca do direito à moradia, tanto no que diz respeito à sua fundamentabilidade, como nas normas infraconstitucionais no que diz respeito à busca por maior concretização, estes mecanismos se mostram inoperantes em face do sistema econômico e das prioridades por ele determinadas – voltadas muito mais à promoção de direitos de cunho individual.

Embora o direito à moradia seja direito humano, fundamental e social, a atual estrutura do Estado é incapaz de promover moradias adequadas. A solução dada ao problema da moradia é insuficiente, já que não causa efetiva redução do déficit habitacional quantitativo e não se preocupa com a questão qualitativa. Os poucos cidadãos que são inseridos nas políticas públicas como o Programa Minha Casa, Minha Vida até têm acesso a habitação, porém permanecem segregados duplamente, seja porque recebem moradias localizadas em bairros afastados, seja porque construídas em locais sem acesso a bens e serviços públicos que garantam direitos sociais aos moradores.

Nota-se, pois, que a atual solução implementada pelo Estado, o Programa Minha Casa, Minha Vida, embora seja importante meio para diminuir o déficit habitacional quantitativo, não tem servido para garantir moradias adequadas à população beneficiada, privilegia os interesses dos setores privados em detrimento dos interesses sociais, de modo que se torna utópico falar em uma superação do problema habitacional apenas por meio dele ou por meio da lógica que ele reproduz.

Esta crítica se faz necessária visando a uma possível solução para a questão habitacional, que não passa apenas pela construção maximizada de moradias, mas principalmente pela construção de moradias integradas ao tecido urbano, considerando-se especialmente, que a moradia não é negócio ou mercadoria, e sim direito que o Estado tem o dever de garantir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaôr Caffé. Determinação social e vontade jurídica. In: KASHIURA JR, Celso Naoto; AKAMINE JR, Oswaldo; MELO, Tarso de (Orgs.) **Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas**. São Paulo: Outras expressões, Dobra Editorial, 2015, p. 11-43.

BRASIL. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso em 11 de julho de 2016.

_____. CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (**Estatuto da Cidade**). Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 11/07/2016.

CAMPINAS. PREFEITURA MUNICIPAL. **Plano Municipal de Habitação**. 2011. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php>. Acesso em 02 de julho de 2015.

DUARTE, Clarice Seixas. O Direito Público Subjetivo: História de um Debate. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. **Direitos Humanos, Democracia e República**: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 229-268.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Trad. Nelio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acesso em 27 de junho de 2016.

HARVEY, David. A Liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia (org.). **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. Trad. Gavin Adams. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. Nova York: WW Norton & Co, 1999.

MARICATO, Erminia. **Metrópole**, legislação e desigualdade. **Estudos avançados** [online]. 2003, v. 17, n. 48, p. 151-166. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013. Acesso em 06 de julho de 2016.

_____. O Ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise (IPEA) n. 12, fev. 2006, p. 211-220. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em 12 de julho de 2016.

MASTRODI, Josué. **Direitos sociais fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MASTRODI, Josué; SILVEIRA ZACCARA, Suzana Maria Loureiro. Sobre a promoção do direito à moradia: um estudo à luz da política urbana do município de Campinas. **Revista de Direito da Cidade**, v.8, n.1, 2016, p. 1-28. Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18518/15665>. Acesso em 14 de julho de 2016.

MASTRODI, Josué; SILVEIRA ZACCARA, Suzana Maria Loureiro. Do reconhecimento da cidade como um direito. **Mimeo**. Trabalho submetido a periódico nacional indexado ao sistema Qualis/Capes com conceito A1 no estrato direito.

NAÇÕES UNIDAS, ORGANIZAÇÃO DAS. Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Recomendação Geral nº 4**, 1991. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1281>. Acesso em 03 de julho de 2016.

OSÓRIO, Letícia. **Direito à Moradia no Brasil**. Disponível em: http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf. Acesso em 10 de julho de 2016.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estud. av.** [online]. 2003, vol.17, n.47, p. 187-19. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a11v1747.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2016.

ROLNIK, Raquel. **É possível política urbana contra a exclusão?** Serviço Social e Sociedade. São Paulo:- Editora Cortez, 2002, v. 72, p. 53-61.

_____. **O programa Minha Casa, Minha Vida está avançando, mas apresenta alguns problemas**. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/06/17/o-programa-minha-casa-minha-vida-esta-avancando-mas-apresenta-alguns-problemas/>. Acesso em 25 de junho de 2016.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.** [online], v.17, n.33, 2015, p. 127-154. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf>. Acesso em 28 de junho de 2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. Coleção estudos urbanos. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Reestruturação urbana e segregação socioespacial no interior paulista. **Scripta Nova** (Barcelona), v. XI, n. 245 (11), 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24511.htm>. Acesso em 12 de julho de 2016.

TORRES, Haroldo da Gama. Segregação residencial e políticas públicas: São Paulo na década de 1990. **Revista brasileira de Ciências Sociais** [online], v.19, n.54, 2004, p. 41-55. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000100003&lang=pt_. Acesso em: 16 de junho de 2016.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

Trabalho enviado em 19 de julho de 2016.

Aceito em 13 de outubro de 2016.