

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**NATHALIA ARAUJO DA SILVEIRA LEITE**

**MINHA CASA. E A MINHA VIDA?**

São Luís

2017

**NATHALIA ARAUJO DA SILVEIRA LEITE**

**MINHA CASA. E A MINHA VIDA?**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Valéria Maria Pinheiro Montenegro

São Luís

2017

**NATHALIA ARAUJO DA SILVEIRA LEITE**

**MINHA CASA. E A MINHA VIDA?**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em        /        /

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Valéria Maria Pinheiro Montenegro**  
**Orientadora**

---

**Examinador 1**

---

**Examinador 2**

Ao meu filho Gabriel

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por caminhar à minha frente, guiando-me ora por trilhas retas e suaves, ora por caminhos íngremes e sinuosos, mas ainda nesses, transmitindo-me força suficiente para transpô-los e trazendo com cada experiência vivida, um amadurecimento, uma renovação.

A meus pais, que sempre investiram na minha educação e dividiram comigo vasto conhecimento, apresentando o prefácio das suas histórias, antecipando de antemão boa parte dos percalços que enfrentaria, sempre confiando a mim a decisão da minha trajetória e me apoiando nas minhas escolhas. Não há forma verbal capaz de exprimir gratidão ímpar. A minha vitória será o meu agradecimento.

À toda minha família, e principalmente à minha avó Avani, que torce com fervor, que vibra com cada vitória, que acredita, admira e por vezes me concede a “certeza” quando tenho tantas dúvidas... Meu sincero agradecimento!

Aos amigos que dividiram comigo as salas de aula e as histórias de vida.

Aos professores que tive ao longo de toda minha trajetória, que deixaram um pouco de si no meu aprendizado.

A Wendell que esteve ao meu lado em todos esses anos.

A meu filho Gabriel, que mudou minha vida, que me fez enfrentar tantos obstáculos, que me transformaram em uma mulher forte e decidida; a ele, meu combustível diário, minha fome de batalhar, de vencer; a ele, cúmplice de tantas madrugadas em claro, em que só o seu sono me fazia companhia; a ele, meu pensamento contínuo de fazer o melhor, de ser o melhor, de transpor todos os limites; a ele, por quem eu vivo buscando sempre manter os valores de dignidade, honestidade, integridade, bondade, retidão; a ele que me fez desfrutar do sentimento mais lindo que já conhecera na vida, como uma recompensa, por uma luta reconhecida conquistada à custa de mãos dadas que nunca se separarão. Um anjo amigo, anjo da guarda, anjo meu, a quem dedico todo o amor da vida: meu anjo Gabriel.

*“Ando devagar  
porque já tive pressa,  
E levo esse sorriso,  
porque já chorei demais,  
Hoje me sinto mais forte,  
mais feliz quem sabe,  
Só levo a certeza  
de que muito pouco eu sei,  
ou Nada sei...”*

*(Almir Sater)*

## RESUMO

Esse trabalho faz uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida, interfaceando com os conceitos da função social da cidade, inicialmente estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade em 2001. Através da interdisciplinaridade entre o Direito e o Urbanismo, são descritas as particularidades do Programa Minha Casa Minha Vida conforme a Lei n. 11.977/2009 e normas acessórias, ao passo em que é feita uma abordagem do Programa sob os aspectos norteadores para a moradia digna, definidos pela Carta de Atenas de 1933: habitação, trabalho, lazer e mobilidade urbana.

Palavras-chave: Moradia. Dignidade. Urbanismo.

## ABSTRACT

This paper analyzes the “Minha Casa Minha Vida” Program, linking it with the concepts of the social function of the city, originally set in the Federal Constitution of 1988 and subsequently regulated by the City Statute in 2001. The particularities of the “Minha Casa Minha Vida” Program are described according to law number 11.977/2009 and others, through the interdisciplinarity between law and urbanism, and an approach of the Program is done by the guiding aspects of the decent housing, defined by the Letter of Athens of 1993: housing, employment, leisure and urban mobility.

Keywords: Home. Dignity. Urbanism.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|       |  |
|-------|--|
| CPF   | Cadastro de Pessoas Físicas  |
| DFI   | Danos Físicos ao Imóvel  |
| EIA   | Estudo de Impacto Ambiental  |
| EIV   | Estudo de Impacto de Vizinhança  |
| FGHab | Fundo Garantidor da Habitação Popular                                    |
| FGTS  | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço                                    |
| IBGE  | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                          |
| IPTU  | Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana                 |
| MCMV  | Minha Casa Minha Vida  |
| MIP   | Morte e Invalidez Permanente   |
| PEC   | Proposta de Emenda Constitucional  |
| PNHR  | Programa Nacional de Habitação Rural                                     |
| PNHU  | Programa Nacional de Habitação Urbana                                    |
| PRICE | Sistema Francês de Amortização   |
| PVC   | Policloreto de Polivinila  |
| RDD   | Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos |
| SAC   | Sistema de Amortização Constante   |
| TR    | Taxa Referencial   |
| ZEIS  | Zonas Especiais de Interesse Social                                      |

## SUMÁRIO

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>2</b>   | <b>O DIREITO À MORADIA DIGNA .....</b>                                      | <b>13</b> |
| <b>2.1</b> | <b>O Estatuto da Cidade: um importante avanço jurídico-urbanístico.....</b> | <b>16</b> |
| <b>3</b>   | <b>O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....</b>                                | <b>24</b> |
| <b>3.1</b> | <b>A Lei n. 11.977/2009.....</b>  | <b>29</b> |
| <b>3.2</b> | <b>As exigências para o imóvel.....</b>                                     | <b>31</b> |
| <b>4</b>   | <b>A CARTA DE ATENAS.....</b>   | <b>37</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Elementos norteadores.....</b>   | <b>40</b> |
| 4.1.1      | Habitação.....  | 41        |
| 4.1.2      | Lazer.....  | 44        |
| 4.1.3      | Trabalho.....   | 45        |
| 4.1.4      | Mobilidade Urbana.....  | 47        |
| <b>5</b>   | <b>CONCLUSÃO.....</b>   | <b>49</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>56</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O sonho da casa própria é uma das aspirações pessoais mais frequentes, ao passo que corrobora com o fortalecimento de laços familiares, a segurança, a privacidade, a integridade física e psicológica de seus moradores. A moradia adequada não é aquela que apenas oferece guarida contra as variações climáticas. Não é apenas um teto e quatro paredes, como é essencialmente idealizada. É muito mais.

Uma moradia deve oferecer condições de salubridade, segurança, com uma dimensão habitável, deve possuir instalações sanitárias adequadas, bem como ser servida pelos serviços públicos essenciais, tais como água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, além do acesso a equipamentos sociais e comunitários básicos. Deve ainda ser um local que se integre perfeitamente às demais atividades desenvolvidas no cotidiano das pessoas, composto de uma dimensão moral permeada de valores.

O direito à moradia é alvo de diversas políticas públicas por ser um dos direitos fundamentais mais importantes e conhecidos internacionalmente. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta em seu Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II – Dos Direitos Sociais, artigo 6º, o direito à moradia, ao lado de outros direitos igualmente importantes como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Ainda, a importância da moradia digna para todo e qualquer ser humano, de qualquer lugar, em qualquer época, foi reconhecida pelo principal Documento Internacional editado pelas Nações Ocidentais no segundo Pós-Guerra, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que inclui o direito à moradia digna em seu artigo XXV.

No Urbanismo, a moradia é igualmente valorizada, porém entendida de uma forma mais ampla, abrangendo itens que não estão localizados fisicamente na moradia, mas são complementares e indispensáveis para compô-la, os quais foram determinados pela Carta de Atenas em 1933.

Mas o direito à moradia adequada não significa que o Estado deve gratuitamente distribuir casas ou apartamentos à população. Significa sim que o Estado proporcione uma vida digna e confortável aos cidadãos, para que estes se sintam parte das cidades.

Mas de que forma esses conceitos estão sendo defendidos dentro das políticas públicas de desenvolvimento urbano?

Esse trabalho inicialmente fundamenta o direito à moradia sob a ótica da Constituição Federal, analisando ainda a função social da cidade através do Estatuto da Cidade. Mais à frente, trata de maneira detalhada do Programa Minha Casa Minha Vida, objeto de estudo desse trabalho para, ao fim, trazer à tona os conceitos da Carta de Atenas, com o olhar da Arquitetura e Urbanismo, concluindo sobre a efetividade do referido Programa.

Como um marco regulatório, a Constituição Federal de 1988 incluiu importantes aspectos definidores da função social da cidade, expressos em seus artigos 182 e 183, frutos de uma emenda de iniciativa popular. Anos depois, com a promulgação da Lei n. 10.257, em 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, esses artigos foram regulamentados através de diversos instrumentos, para que o Município tivesse condições de construir uma política urbana que concretizasse, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade.

No capítulo três, o Programa Minha Casa Minha Vida é apresentado. O Programa prevê a regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas e a recuperação do passivo social relacionado ao déficit habitacional acumulado e ao futuro. Para a familiarização com o Programa, o mesmo é apresentado através da Lei n. 11.977/2009, normas acessórias e sua prática junto às instituições financeiras, possível graças a atuação da autora na Caixa Econômica Federal.

A Carta de Atenas, que se trata de um documento que teve a participação de grandes arquitetos e urbanistas internacionais do início do século XX, que o redigiram e assinaram, entre eles Le Corbusier, sugeria a organização da cidade a partir de quatro funções básicas: trabalhar, habitar, circular e cultivar o corpo e o espírito. Trazendo essas funções para uma terminologia atual, temos respectivamente: trabalho, habitação, mobilidade urbana e lazer.

Assim, ao final desse trabalho, são desenvolvidos os conceitos estabelecidos em cada uma dessas vertentes citadas e ao fim, elencados os elementos norteadores para uma moradia digna, definidos pela Carta de Atenas de 1933, sendo cada um deles brevemente comentados na perspectiva do Programa Minha Casa Minha Vida.

Dessa forma, discute-se sobre a eficácia do Programa, enquanto instrumento de desenvolvimento urbano que, para chegar ao objetivo de desenvolvimento sustentável,

necessita internalizar os conceitos da função social da cidade e da propriedade, para que a cidade seja democrática, com oportunidades similares a todos que nela habitam, preservando a dignidade da pessoa humana, a igualdade e o bem-estar.

Por isso: Minha casa. E a minha vida?

## 2 O DIREITO À MORADIA DIGNA

Desde os primórdios, o abrigo é elemento indispensável para a existência humana. E mais, para todas as espécies de seres vivos. Gazola (2008) afirma que “um homem, sem abrigo, sem um lar, pouco se diferencia de um animal nas ruas”.

Nesse contexto, o direito à moradia é um direito social fundamental, de certa maneira, ligado ao direito inviolável à vida (artigos 5º e 6º da Constituição Federal). Já a dignidade humana, é o princípio constitucional de maior destaque, portanto todos os demais lhe devem obediência (artigo 1º, III, da Constituição Federal).

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Federal da República Federativa do Brasil que, já em seu preâmbulo, previa assegurados os direitos sociais e individuais, aí inclusos o bem-estar, a igualdade e o desenvolvimento.

Em seu Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, artigo 5º, inciso XXII, fica garantido o direito de propriedade e o inciso imediatamente subsequente estabelece que a propriedade atenderá a sua função social.

No Capítulo II – Da Política Urbana, temos o marco regulatório da função social da cidade, quando logo no *caput* do artigo 182, fica estabelecido que a política do desenvolvimento urbano objetiva ordenar as funções sociais da cidade, com o propósito de garantir o bem-estar dos seus habitantes.

No §1º do mesmo artigo explicita-se que o instrumento que deverá ser adotado com vistas a cumprir a função social da cidade, será o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes ou situadas em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental.

O §2º ainda no artigo 182, apenas sugere que estará cumprida a função social quando do efetivo cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, porém a Carta Magna não explicita quais são essas diretrizes. Apenas em 2001, com a promulgação da Lei Federal n. 10.257, aprovada em 10 de julho, é que estas diretrizes foram estabelecidas.

O artigo 183 também traz um importante avanço na Política Urbana: a usucapião urbana e concessão do direito real de uso. O referido artigo estabelece que terão direito ao domínio da propriedade, desde que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural, as pessoas que possuírem como moradia sua ou de sua família, pelo prazo de cinco anos ininterruptos, áreas de até duzentos e cinquenta metros quadrados, sem oposição. Ficam

imunes apenas os imóveis públicos e há a ressalva de que cada pessoa (ou família) só poderá ser beneficiada por esse instrumento uma única vez.

Vale ressaltar que os artigos 182 e 183 são frutos de uma Emenda Constitucional de iniciativa popular subscrita por seis entidades da sociedade civil, resultado de intensas reivindicações populares por vários anos para que fosse reconhecido o direito à cidade, como um direito fundamental, que venha “proporcionar qualidade de vida e bem-estar aos seus habitantes”. (BERNARDI, 2006, p. 28)

Em nosso país, cujo desenvolvimento foi fundamentado historicamente nos latifúndios, na concentração de renda e da terra, o direito à moradia não foi contemplado diretamente nas Constituições até o ano 2000. Tal esquecimento gerou controvérsias na doutrina. Por exemplo, Saule (1999) destaca que a omissão é “[...] o argumento principal para a interpretação que o direito à moradia não está positivado no direito brasileiro”.

As dúvidas extingiram-se quando, finalmente, com a Emenda Constitucional n. 26, no ano 2000, houve um importante acréscimo na Constituição, qual seja a definição da moradia como um direito social em seu artigo 6º, que passou a ter como redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição”.

É da União o papel de fixar as diretrizes gerais a serem seguidas, porém os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico. E, “ao instituir estas diretrizes para o desenvolvimento urbano, não pode ignorar as áreas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos, conforme preceitua o artigo 21; XX, da Constituição Federal”. (BERNARDI, 2006, p. 29)

No entanto, as legislações Municipais, Estaduais e do Distrito Federal sobre urbanismo não poderão conflitar a legislação Federal, mas complementá-la, aprofundá-la, de acordo com as características próprias de cada região ou município. Em caso de conflito de leis, prevalece a vontade da Lei emanada pela União sobre as demais, e a Estadual sobre a Municipal. (FERRAZ JUNIOR, 1995)

Para Meirelles (1993), é tarefa dos Estados-membros

[...] organizar o Plano Estadual de Urbanismo e editar as normas urbanísticas regionais adequadas ao seu território, observados os princípios federativos da repartição e limites de atribuições das quatro esferas estatais. (MEIRELLES, 1993, p. 391)

Aos Municípios cabe a responsabilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, além de fazer cumprir as atribuições estabelecidas pelos Estados e pela União. Porém, é importante ressaltar que tais diretrizes serão alocadas no Plano Diretor que é uma lei municipal, logo, apesar de não possuírem autonomia para definir a política geral de desenvolvimento urbano, cabe ao ente municipal aprovar o Plano Diretor, através de sua Câmara Municipal.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, também é de suma importância na análise da evolução do direito à moradia digna, porquanto esse direito está assegurado expressamente no artigo 25, dentre outros que buscam viabilizar condições mínimas de dignidade:

Toda pessoa tem direito a um *nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar*, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. [...] (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM, 2004. Grifos nossos)

No entanto, a questão da moradia não cabe apenas nos estreitos limites dos aspectos físicos, urbanísticos e jurídicos.

A moradia digna é muito mais que uma construção de um espaço físico de abrigo. A moradia digna implica a construção de um espaço psicológico e humano. O direito à moradia significa em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação. (SILVA, 2006, p.382)

O direito à moradia digna constitui parte do que se ajustou chamar direito à cidade, ou seja, direito ao saneamento básico, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, ao trabalho, e quando efetivamente assegurado, é importante fator de inclusão social. Bastante oportunas são as palavras de Rousseau apud Mumford (1998): “casas fazem uma cidade, mas cidadãos fazem uma civilidade”.

Para que tenhamos uma visão ampla da aplicação prática do direito à moradia, será necessária uma abordagem interdisciplinar, envolvendo a Arquitetura, o Urbanismo e o Direito. Assim, sairemos da interpretação textual normativa para a sua materialização.



Ainda que seja de responsabilidade do Poder Público, são raros os programas governamentais que se preocupam em viabilizar o acesso à moradia para famílias de baixa renda. O Programa Minha Casa Minha Vida é a exceção que será tratada no presente trabalho.

## **2.1 O Estatuto da Cidade: um importante avanço jurídico-urbanístico**

O Estatuto da Cidade corresponde à Lei Federal nº 10.257, aprovada em 10 de julho de 2001, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A promulgação dessa Lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, em especial no que concerne à Função Social da Propriedade, dando suporte jurídico para todas as esferas de governo bem como para a sociedade de controlar o uso, ocupação, parcelamento do solo e desenvolvimento urbano em geral e também “expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, além de ter explicitamente reconhecido o direito à cidade sustentável no Brasil”. (FERNANDES, 2010, p. 7)

Esta Lei Federal se tornou a base jurídico-urbanística para a elaboração dos Planos Diretores Municipais, bem como de outras leis que objetivam o desenvolvimento urbano sustentável. É importante lembrar que o Estatuto da Cidade determina a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes ou situados em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental, já que

[...] o município com base no artigo 182 da Constituição Federal e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico de política urbana. (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2002, p.28)

Porém os demais municípios, com população inferior, também podem, facultativamente, criar seus Planos com o intuito de regulamentar as ações locais, adaptadas à sua realidade.

O Estatuto da Cidade tem repercussão internacional, inclusive tendo o Brasil sido inscrito no “Rol de Honra” da Un-Habitat de 2006. Fernandes (2010) justifica o seu destaque

[...] em parte por ter aprovado essa lei-marco, que consolidou uma ampla proposta de reforma jurídica formulada e defendida por vários setores e autores ao longo de décadas, em um processo histórico de disputas sociais, políticas e jurídicas. (FERNANDES, 2010, p. 2)

O princípio da função social da propriedade e da cidade é de longe, a principal dimensão abordada pelo Estatuto da Cidade. Sabe-se que em todas as Constituições do Brasil, o princípio social da propriedade vinha sendo abordado, porém apenas na Constituição de 1988, como já foi relatado anteriormente, este princípio teve clara expressão, inclusive com a criação de alguns instrumentos fundamentais para a sua prática.

Essa reluta em inserir no texto da Carta Magna a função social da propriedade (e da cidade como conseqüência), deu-se pelo conhecimento embasado no Código Civil de 1916, quando no Brasil predominava a população rural e os cerca de 10% (dez por cento) de moradores urbanos que detinham o poder ideológico (e individualista) determinaram com afincos o direito de propriedade individual, de forma irrestrita.

No *caput* do seu artigo 2º, a Lei n. 10.257 (2001) traz que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e logo em seguida elenca um rol de diretrizes gerais para orientar com bastante detalhe o que busca esta Lei.

As funções sociais da cidade são essencialmente democráticas. O pensamento é de que a cidade é um espaço de convívio coletivo, onde não há espaço para o individualismo na propriedade e esta deve estar em perfeita harmonia com o seu entorno não apenas concreto, mas também subjetivo. Sendo assim, o Poder Público se torna importante agente ao estabelecer diretrizes que permitam o desenvolvimento da cidade de modo a garantir o acesso à terra com todos os elementos necessários ao bem-estar social. Uma cidade para todos.

Dessa forma, “os proprietários de terras e propriedades têm necessariamente de coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo”. (BASSUL, 2010, p. 16)

Embasado no conceito da democratização, vê-se a importância de uma gestão que garanta a participação popular, seja diretamente através dos cidadãos ou das associações e entidades que os representem. Assim, as políticas públicas terão uma maior aproximação com a necessidade dos interessados e excluídos socialmente. Entre os canais existentes para essa aproximação, tem-se:

[...] as audiências públicas, consultas, criação de conselhos, estudos e relatórios de impactos de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso ao poder judiciário para defesa da ordem urbanística e, sobretudo pela prática do orçamento participativo. (BASSUL, 2010, p. 7)

Outro grande avanço trazido pelo Estatuto da Cidade, e que está diretamente ligado com a democratização da cidade, são os institutos e instrumentos jurídicos criados para facilitar o acesso à terra, através de programas de regularização fundiária, além de outros artifícios que inibem a subutilização da propriedade.

Ademais, lançou a alternativa de utilizar esses instrumentos de forma coletiva, a chamada usucapião coletiva, em que as grandes comunidades de ocupações irregulares puderam se organizar e solicitar perante o Poder Público de modo que todas aquelas famílias pudessem ser beneficiadas, através de uma única ação.

Assim, entende-se que a união dos ideais dessas pessoas historicamente excluídas da sociedade, possa ter força para lograr êxito em uma ação em prol da totalidade. Percebemos que se trata de uma boa oportunidade, se pensarmos que geralmente essas comunidades possuem uma liderança e através deste líder, centralizador das informações necessárias, possam buscar seus direitos.

Exemplificando, temos os casos em que várias famílias ocupam uma área maior de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), que pela Constituição Federal, ultrapassa o limite proposto. Porém essas famílias podem coletivamente solicitar a regularização fundiária da área e, sendo deferido o pedido, cada família fica com uma fração da área igualmente dividida.

A usucapião de imóvel urbano é um instrumento que visa dar movimento à cidade. Desde a Constituição de 1988, em seu artigo 183, a usucapião já era prevista e claramente explicada, dando o direito de aquisição da propriedade ocupada à família que ali residia por cinco anos ininterruptos, sem oposição.

Assim, fica clara a importância de se dar uma destinação compatível com cada propriedade e não meramente deixá-la como especulação, esperando os anos passarem e seu valor de mercado aumentar para comercializá-la, aproveitando-se na maioria dos casos, dos investimentos públicos em infra-estrutura, enquanto há uma vasta demanda para habitação.

Além dos instrumentos já citados, em seu artigo 4º, o Estatuto da Cidade elenca diversos outros instrumentos para que o Município tenha condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade. (BASSUL, 2010)

Entre outros, estão listados no Estatuto da Cidade (2001):

- Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

- Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- Planejamento municipal, em especial, o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social;
- Institutos tributários e financeiros, que incluem imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- Institutos jurídicos e políticos, que incluem a desapropriação, a servidão administrativa, as limitações administrativas, o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, a instituição de unidades de conservação, a instituição de zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a regularização fundiária, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, o referendo popular e plebiscito, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, a legitimação de posse;
- Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Complementando o Estatuto da Cidade, em 2009, com a promulgação da Lei Federal n. 11.977, no dia 07 de julho, houve o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas, explicitado no capítulo III desta Lei. Tal Lei foi resultado de uma evolução dos conceitos da função social da cidade a partir da década de 60 que culminou na sua aprovação. Entre outros aspectos abordados por ela, está o Programa Minha Casa Minha Vida, importante instrumento dentro das políticas públicas de habitação, que será tratado neste trabalho.

A Lei n. 11.977/2009 estabeleceu, ainda, alguns princípios para orientar o instrumento da regularização fundiária, que é antes de qualquer coisa, um instrumento de promoção da cidadania: Ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e

ambiental; articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; concessão do título de propriedade preferencialmente para a mulher.

Pensando nos assentamentos irregulares, onde exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia, normalmente ocupados por populações de baixa renda, a Lei n. 11.977/2009 previu a regularização fundiária de interesse social.

Para esses casos, em que essas ocupações preencham os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; ou situem-se em ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social; ou ainda sejam declaradas de interesse para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (áreas da União, Estados, Distrito Federal ou dos Municípios), há mecanismos específicos com o intuito de “facilitar e agilizar a concretização do direito à moradia” (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010, p. 16): a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente.

A demarcação urbanística consiste na

[...] delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social. O instrumento é voltado para intervenção em áreas de ocupação já consolidada, onde não haja oposição do proprietário do imóvel. Como a demarcação só pode ser aplicada nos casos de regularização fundiária de interesse social, a área deve ser ocupada predominantemente por população de baixa renda [...]. A demarcação urbanística somente pode ser feita pelo poder público, ou seja, pela União, pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal, incluindo seus órgãos delegados da administração indireta. (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010, p. 17)

A legitimação de posse é o reconhecimento da posse dos moradores dessas áreas que receberam a demarcação urbanística. É a prova documental da posse mansa e pacífica dessas áreas, reconhecida pelo Poder Público. Os requisitos necessários para receber a legitimação de posse são: não possuir título de propriedade ou de concessão, nem ser foreiro de outro imóvel urbano ou rural; ocupar área inferior a 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados); e não ter sido beneficiado por outra legitimação de posse. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010)

Já a regularização fundiária em áreas de preservação permanente (definidas na Lei Federal n. 4.771/65 – Código Florestal) é restrita aos casos de interesse social e pode ser admitida em apenas três casos: Quando a ocupação na área de preservação permanente ocorreu antes de 31 de dezembro de 2007; quando a ocupação estiver inserida em uma “área urbana consolidada”; quando um estudo técnico detalhado comprovar que a intervenção trará melhorias nas condições ambientais.

Por “área urbana consolidada”, entende-se:

É a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare, malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010, p. 21)

Cabe ressaltar, pela sua relevância para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, a criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que segundo a Cartilha de Regularização Fundiária desenvolvida pelo Ministério das Cidades são

[...] parcelas de área urbana destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, que devem ser definidas no Plano Diretor ou em lei municipal específica. (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010, p. 16)

Este instrumento pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, onde o processo de ocupação ocorreu sem observância das normas urbanísticas, mas ainda assim são passíveis de tardia regularização, utilizando-se de algumas exceções estipuladas pela Lei, quanto em áreas vazias, para destiná-las para habitação de interesse social. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010)

Com relação às áreas já ocupadas, podem ser estabelecidas exceções referentes aos parâmetros urbanísticos, respeitando a forma de ocupação que se deu espontaneamente pela comunidade, como já foi relatado anteriormente na definição da Lei n. 11.977/2009. Assim

[...] pode-se admitir, por exemplo, sistemas viários compostos por vias mais estreitas, que melhor se adaptem a ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de preservação ambiental, diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária. O instituto permite também que sejam implantados mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos. Exemplos de mecanismos deste tipo são a proibição de remembramento de lotes (evitando que alguém adquira vários lotes regularizados, transforme-os todos em um único lote maior e faça nova edificação nesta nova condição) e a fixação do tipo de uso

do solo admissível (por exemplo, admitindo apenas residências unifamiliares). (BRASIL, Ministério das Cidades, 2010, p. 94)

Já em relação à aplicação desse instrumento em imóveis vazios ou ociosos,

[...] as ZEIS permitem ao Poder Público reservar áreas dotadas de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos para habitação de interesse social, constituindo-se em importante instrumento para evitar a expulsão dos pobres para as periferias longínquas dos centros urbanos. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2010, p. 94)

Tantos instrumentos disponibilizados por leis específicas e até pela Constituição Federal, garantem, se utilizados de forma correta, o acesso à terra e à moradia digna por todos os habitantes e principalmente para aqueles que mais necessitam.

É claro que a política urbana deve ocorrer através de uma integração nas escalas nacional, estadual, regional, metropolitana, municipal e intermunicipal, mas é no âmbito municipal, com o Plano Diretor, que esse planejamento será definido, sempre de acordo com a realidade local.

Além dos agentes da Administração Pública, a participação popular é de fundamental importância, já que a população é quem conhece com maior proximidade, os problemas a serem sanados, daí o tema gestão participativa ser tão abordado dentro das políticas de planejamento urbano e estar previsto no capítulo IV do Estatuto da Cidade.

Ainda com relação aos instrumentos elencados pelo Estatuto da Cidade, vemos que se abre uma gama de possibilidades com o intuito de facilitar o acesso à terra além de outras alternativas que permitem a democratização da cidade e o atendimento à sua função social, inibindo e dificultando de certa forma para aqueles que, historicamente, não dão uma função adequada às suas propriedades em prejuízo de toda uma população, aproveitando-se de investimentos públicos ao longo de décadas e deixando grandes áreas sem uso, o que caracteriza enriquecimento sem causa. Enfatizando o assunto, Bassul (2010) relata que o Estatuto da Cidade pretendia conter:

[...] a indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos. (BASSUL, 2010, p. 10)

Segundo Fernandes (2010, p. 13), “No Brasil, cerca de 40% (quarenta por cento) das famílias urbanas não têm a propriedade ou qualquer documento legal de reconhecimento da posse dos terrenos onde moram”. Esta realidade originou-se a partir de

[...] uma urbanização acelerada, desordenada e injusta, onde os pobres não tiveram reconhecido seu direito à moradia e ocuparam, na prática, seu

espaço na cidade, construindo suas casas nos terrenos vazios ou edifícios abandonados. (FERNANDES, 2010, p. 13)

Dessa forma, o Estatuto da Cidade, aliado a derivadas leis que tangenciam os aspectos por ele abordados, se mostra como importante instrumento na luta para superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, já que considera dentro do contexto do planejamento urbano, o lugar dos pobres na cidade. Ademais, insere a democratização na gestão das cidades, “buscando propiciar a participação da população nos processos decisórios, impedindo que as cidades sejam resultado de um modelo desejado apenas por alguns que detêm o poder econômico”. (FERNANDES, 2010, p. 15)



### 3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Em 07 de julho de 2009, era promulgada a Lei n. 11.977 que dispunha sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas. Entre outros objetivos, o Programa apresentava-se como uma estratégia para recuperar o passivo social relacionado ao déficit habitacional acumulado, e à demanda futura, estimada até o ano de 2023, além de buscar eliminar a precariedade e a coabitação, levando condições dignas de moradia à população de baixa renda.

Previa parcerias com Estados, Municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos. No entanto, é necessário analisar se a dita Lei e derivadas normas complementares, de fato garantem a dignidade na moradia dessas famílias.

O Programa Minha Casa Minha Vida pode ser dividido em duas etapas. A primeira propôs contratar um milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos. Os recursos previstos inicialmente eram de R\$ 34 bilhões (trinta e quatro bilhões de reais), dos quais R\$ 28 bilhões (vinte e oito bilhões de reais) seriam destinados a programas de subsídio, R\$ 5 bilhões (cinco bilhões de reais) para infraestrutura e R\$ 1 bilhão (um bilhão de reais) para a cadeia produtiva.

Assim, os recursos do Programa foram divididos por regiões do país de acordo com as estimativas do déficit habitacional de cada uma, sendo 37% (trinta e sete por cento) para o Sudeste, 34% (trinta e quatro por cento) para o Nordeste, 12% (doze por cento) para o Sul, 10% (dez por cento) para o Norte e 7% (sete por cento) para o Centro-Oeste.

Já na segunda etapa, o Programa ajustou os valores de faixas de renda, sendo a faixa 1 para famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), faixa 2 para famílias com renda de até R\$ 3.100,00 (três mil e cem reais) e faixa 3 para famílias com renda até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), além das famílias pertencentes às zonas rurais.

No ano de 2010, através de Censo Demográfico, concluiu-se que o déficit habitacional brasileira era devido, entre outros motivos, pela coabitação (famílias que dividem um mesmo domicílio ou estão em cortiços), o ônus excessivo com aluguel (trinta por cento ou mais da renda familiar destinada a pagamento de aluguel) e pela precariedade da habitação (moradias improvisadas). Era urgente e necessário mudar essa realidade!

Para tanto, projetou-se uma demanda provável até o ano de 2023, levando em consideração dois indicadores: o número de famílias que se formarão nos próximos anos e o déficit habitacional. Estimou-se, assim, que o ritmo de crescimento demográfico e a trajetória

econômica do Brasil geravam a necessidade de produção de aproximadamente vinte e quatro milhões de novas moradias, em média, no período entre 2012 e 2023, o equivalente ao total de moradias nos três Estados mais populosos do país em 2010: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Em 2017, no governo Temer, o Programa Minha Casa Minha Vida sofreu algumas alterações, sendo incluída a faixa 1,5 entre as faixas 1 e 2 já existentes, e aumentando a renda máxima na faixa 2 para R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e a faixa 1,5 para R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais). Na faixa 3, esse teto de enquadramento subiu para R\$ 9.000,00 (nove mil reais), o que inclui um número muito maior de famílias no Programa.

Na prática, a maior parte das moradias incluídas no Programa, são oriundas da parceria com empresas da construção civil que, através de financiamentos junto aos bancos, têm a oportunidade de gerar inúmeros negócios e ainda contribuir para o desenvolvimento do país.

Na Caixa Econômica Federal, as linhas de financiamento para construção de empreendimentos habitacionais em áreas urbanas, de acordo com informações retiradas de seu site, são as seguintes:

- Imóveis na Planta: linha de crédito para produção de empreendimentos habitacionais por meio de financiamento direto a pessoas físicas;
- Alocação de Recursos: financiamento para empreendedores, pessoa física ou jurídica, que produzem empreendimentos com recursos próprios ou de terceiros;
- Apoio à Produção: financiamento para empresas do ramo da construção civil que querem construir rapidamente;
- PEC (Plano Empresa da Construção Civil): financiamento simplificado a empresas para produção de empreendimentos residenciais.

Os recursos do Programa provêm do orçamento do Ministério das Cidades repassados para a Caixa Econômica Federal, que é o agente operacional do programa. Nos casos em que o banco financia toda a construção do empreendimento, a liberação dos recursos ocorre proporcionalmente a cada medição de obra, sendo fiscalizada cada etapa pelo financiador.

Para poder financiar um imóvel através do Programa Minha Casa Minha Vida, o beneficiário precisa cumprir diversos requisitos como ausência de anotações nos cadastros restritivos, documentos atualizados de renda e endereço, renda compatível com a faixa e modalidade do empreendimento pretendido, entre outros.

Toda a documentação é analisada pelo agente operacional, a Caixa Econômica Federal, de forma direta ou através dos seus correspondentes bancários e uma avaliação de risco é realizada para aprovar ou não o pretense comprador do imóvel.

Em caso de aprovação, o contrato de financiamento habitacional é gerado e, após a assinatura de todas as partes, levado para cartório para registro. Após a formalização junto ao cartório de registro de imóveis e apresentação da matrícula do imóvel devidamente averbada ao agente operador, o crédito é liberado à construtora.

Como exigências para que uma pessoa possa ter financiamento habitacional enquadrado no programa, temos:

- Não ser detentor de financiamento habitacional ativo em qualquer parte do país;
- Não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de outro imóvel residencial urbano, construído ou em construção, no município de domicílio, incluindo os limítrofes e integrantes da mesma região metropolitana; no município de exercício de ocupação principal, incluindo os limítrofes e integrantes da mesma região metropolitana; no município onde pretende trabalhar ou residir;
- Não ter sido beneficiado, nem o imóvel que pretende adquirir, com subsídio concedido pelo FGTS, com cobertura FGHab, ou pelo próprio Programa Minha Casa Minha Vida, com ou sem recebimento de subsídio.

Há também exigências quanto ao imóvel a ser adquirido através do Programa:

- Ser destinado à residência dos proponentes;
- Estar situado em área urbana e no município onde o proponente trabalha, incluindo os limítrofes e integrantes da mesma região metropolitana; ou onde reside, limítrofes e integrantes da mesma região metropolitana; ou pretende trabalhar ou residir;
- Não ter sido objeto de financiamento anterior no mesmo Programa.

O imóvel objeto do contrato recebe uma alienação fiduciária, como garantia de pagamento ao financiamento realizado, que só será extinta com a liquidação do saldo devedor, seja de forma antecipada, com amortizações esporádicas, seja ao final do prazo inicialmente acordado, que pode chegar a 360 (trezentos e sessenta) meses, o equivalente a 30 (trinta) anos.

Importante frisar que o beneficiário pode perder o imóvel adquirido no Programa Minha Casa Minha Vida, caso não honre com os pagamentos das prestações. A partir de dois encargos em atraso, o banco pode executar a dívida e levar o imóvel a leilão, caso o titular do contrato não consiga restabelecer a regularidade do pagamento, através de negociação.

Todos os financiamentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, com recursos do FGTS, contam com cobertura securitária contratada pelos devedores ou disponibilizada pelo FGHab, que apresentaremos mais à frente, prevendo liquidação total ou parcial do saldo devedor do financiamento habitacional em caso de Morte e Invalidez Permanente (MIP), e pagamento de despesas para recuperação de Danos Físicos no Imóvel (DFI). Tais danos físicos inclusos na apólice do seguro DFI abrangem incêndio, explosão, queda de raio, desmoronamento, destelhamento, inundação e alagamento.

Quanto ao seguro MIP, o devedor, seu sucessor ou herdeiro pode solicitar a liquidação do saldo devedor do imóvel nos casos de morte do devedor ou invalidez permanente que impeça o desempenho de trabalho habitual de forma definitiva, desde que não esteja recebendo auxílio-doença.

Um detalhe importante é que, quando mais de uma pessoa constitui a renda utilizada para compor o financiamento, a liquidação do saldo devedor do contrato nos casos já mencionados se dará de forma proporcional ao percentual de renda pactuado, por exemplo, se há duas pessoas, com rendas iguais que participam do mesmo contrato, se uma vier a falecer, 50% (cinquenta por cento) do saldo devedor é quitado e a segunda pessoa permanece responsável pelos 50% (cinquenta por cento) restantes.

No caso de ambas falecerem no período de pagamento do financiamento habitacional, o saldo devedor do imóvel é liquidado, a alienação fiduciária é extinta e o bem é direcionado aos herdeiros legais.

Não há cobertura para os riscos de invalidez permanente decorrente ou diretamente relacionada à doença preexistente à data de assinatura do contrato de financiamento, que fosse de conhecimento do devedor e não declarada na proposta do financiamento ou decorrente de eventos comprovadamente resultantes de acidente pessoal ocorrido em anteriormente à data de assinatura do contrato.

O contrato de financiamento habitacional integrante do Programa pode ser enquadrado nas tabelas SAC (Sistema de Amortização Constante) ou PRICE (Sistema Francês de Amortização). Na primeira, as prestações são decrescentes, sendo a maior carga de juros constante nas primeiras prestações. Já na segunda, as prestações são fixas. Independente da tabela em que o contrato é enquadrado, a taxa de juros é a mesma.

Cabe mencionar que, além da taxa de juros prevista no contrato, também incide na atualização do saldo devedor, a Taxa Referencial (TR), a mesma que remunera a poupança

junto a 0,5% (meio por cento). Por isso, as prestações inicialmente previstas sofrem alterações para mais ou para menos, a depender da Taxa Referencial definida.

Acerca dos subsídios, descontos atrativos oferecidos pelo Governo Federal para aquisição de imóveis no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, estes são concedidos integralmente às famílias com renda bruta mensal de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) se houver mais de um proponente no financiamento, ou se um ou mais proponentes possuem dependentes.

Nos financiamentos em que apenas figure um proponente, o desconto será de 70% (setenta por cento) do subsídio destinado à faixa em que o mesmo se enquadre.

A título de exemplo, nas capitais estaduais e municípios com população maior ou igual a 250 (duzentos e cinquenta) mil habitantes classificadas pelo IBGE como capitais regionais, como é o caso de São Luís-MA, os descontos integrais são os seguintes:

- R\$ 21.090,00 (vinte e um mil e noventa reais) para famílias com renda familiar bruta mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais);
- R\$ 10.945,00 (dez mil, novecentos e quarenta e cinco reais) para famílias com renda familiar bruta mensal equivalente a R\$ 2.350,00 (dois mil, trezentos e cinquenta reais);
- R\$ 2.350,00 (dois mil, trezentos e cinquenta reais) para famílias com renda familiar bruta mensal equivalente a R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais) e de renda entre R\$ 3.275,00 (três mil, duzentos e setenta e cinco reais) a R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

Como mencionado anteriormente, em caso de propostas em que figure apenas um proponente e este não possuir dependente, o desconto será de 70% (setenta por cento) dos valores acima indicados.

Tais valores de subsídios são alterados frequentemente de acordo com a Política Nacional de Crédito. No início do ano de 2017, por exemplo, as famílias de menor renda chegavam a ter subsídios de mais de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)

Os parâmetros de valores de compra e venda dos imóveis, bem como do percentual máximo de financiamento em relação ao valor de avaliação do mesmo também são previamente definidos.

Tomamos como exemplo, os parâmetros para capitais estaduais e municípios com população maior ou igual a 250 (duzentos e cinquenta) mil habitantes classificadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) como capitais regionais, como é o caso de São Luís-MA, onde o valor máximo de avaliação do imóvel deve ser de R\$ 180.000,00 (cento e

oitenta mil reais) e o percentual de financiamento máximo de 80% (oitenta por cento) seja na tabela SAC ou PRICE.

As taxas de juros nominais atualmente variam entre 5% a.a. (cinco por cento ao ano) e 8,16 % a.a (oito vírgula dezesseis por cento ao ano) a depender do valor da renda bruta mensal familiar. Quanto menor a renda, menor a taxa de juros. Além disso, os proponentes que comprovem ter no mínimo três anos de trabalho sob o regime do FGTS, consecutivos ou não, possuem um desconto adicional na taxa de 0,5% (meio por cento), podendo a taxa de juros nominal chegar a 4,5% a.a. (quatro vírgula cinco por cento ao ano).

### **3.1 A Lei n. 11.977/2009**

A Lei n. 11.977 foi promulgada em 07 de julho de 2009 e traz em sua Seção I, o regulamento do Programa Minha Casa Minha Vida que, em seu artigo 1º, define:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). (LEI N. 11.977, 2009)

Entre os atos previstos para implementação do Programa, surgiam a concessão de subsídio ao beneficiário no ato da contratação de financiamento habitacional, observada a disponibilidade orçamentária e financeira da União, que a Lei intitulou “subvenção econômica” e a participação do Programa no Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab.

Para a indicação dos beneficiários do Programa, alguns requisitos foram elencados, como a comprovação, a princípio, de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais).

No entanto, atualmente, as faixas de renda definidas pelo Poder Executivo Federal para cada uma das modalidades de operações chegam a R\$ 9.000,00 (nove mil reais), acompanhando as mudanças no cenário político e econômico do período, como pudemos observar no subtítulo anterior.

A Lei prevê, ainda, a priorização de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do

gênero; às famílias que possuam mulheres como responsáveis do suprimento do lar e às famílias em que haja pessoas com algum tipo de deficiência.

Ainda, segundo a Lei, é de responsabilidade do Poder Executivo Federal, a definição dos parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do Programa, bem como a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar que, como anteriormente mencionado, sofreu reajustes recentemente.

O Programa Nacional de Habitação Urbana, PNHU, foi regulamentado também nesta Lei. O mesmo tem como objetivo promover a produção ou aquisição de unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos.

Entre as exigências para os imóveis enquadrados no PNHU, está a localização do terreno, que deve estar inserido na malha urbana ou em área de expansão; a adequação ambiental do projeto; infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica. Esta última exigência, vale salientar, foi incluída apenas em 2011, com a Lei n. 12.424.

Outra exigência deveras importante, inclusa também em 2011, é a existência ou compromisso do Poder Público em instalar ou ampliar equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público, expandindo o conceito de habitação e agregando valores diversos à moradia.

A Lei n. 11.977/2009 trouxe ainda o regulamento do Programa Nacional de Habitação Rural, o PNRH, gerido pela Caixa Econômica Federal e que tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do orçamento geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

O FGHab, Fundo Garantidor da Habitação Popular, também foi criado com a Lei n. 11.977/2009 e possui como atribuições a garantia do pagamento das prestações mensais de financiamento habitacional aos agentes financeiros em caso de desemprego, morte ou invalidez permanente do mutuário ou redução da capacidade de pagamento das famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). Obviamente para que se tenha a cobertura deste Fundo, um processo rigoroso precisa ser incluído junto à Caixa Econômica Federal.

Diferentemente dos demais financiamentos habitacionais, em que são obrigatórias em qualquer caso, as contratações dos seguros com cobertura para morte e invalidez permanente (MIP) e danos físicos ao imóvel (DFI), alguns financiamentos inseridos no Programa Minha Casa Minha Vida ficam dispensados, através da garantia do FGHab, como verificamos no item anterior.

Um fato interessante é que, ao final da Lei n. 11.977/2009, em suas disposições complementares, está expresso que os contratos e registros efetivados no Programa Minha Casa Minha Vida serão preferencialmente formalizados em nome da mulher, inclusive nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, em que o título de propriedade do imóvel também será destinado a esta.

A única exceção se enquadra nos casos em que haja filhos do casal e a guarda seja atribuída exclusivamente ao marido ou companheiro. Neste caso, o título da propriedade do imóvel será registrado ou transferido para seu nome.

Entendemos que tal dispositivo foi inserido, considerando-se a elevada evasão do lar da figura masculina, na tentativa de garantir pelo menos um abrigo para a família que permanece intacta, geralmente mulher e filhos.

Restou ainda às disposições complementares alguns raros elementos a serem considerados na elaboração dos projetos de empreendimentos no âmbito do Programa, como a acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum, a disponibilidade de no mínimo 3% (três por cento) de unidades adaptáveis ao uso por pessoas portadoras de necessidades especiais, a sustentabilidade nas construções e o uso de novas tecnologias construtivas.

### **3.2 As exigências para o imóvel**

Tratando-se das regras mais recentemente lançadas pelo Ministério das Cidades, temos as Portarias 160 e 539 ambas do final de 2016, que prometem ser um avanço na qualidade do Programa Minha Casa Minha Vida, com maior rigor técnico e segurança para os imóveis. Já a Portaria 269, de março de 2017 traz diretrizes para a elaboração de projetos e especificações mínimas das unidades habitacionais, além de especificações urbanísticas dos empreendimentos. Vejamos.

A Portaria 160, de 6 de maio de 2016 traz como obrigatoriedade as ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica, além de rede de esgoto. Pensar que, anteriormente, há casos de imóveis sem essa infraestrutura básica! Nesses casos, era



necessária a construção de cisternas ou poços artesianos, que representavam risco à saúde pública, ao passo que a reduzida distância entre um vizinho e outro, e entre a cisterna de um e a fossa de outro, possibilitava a contaminação do lençol freático.

A pavimentação asfáltica também passa a ser obrigatoriedade. Antes, era comum a construção de imóveis inseridos no Programa Minha Casa Minha Vida, em ruas sem asfalto, já que possibilitava economia aos construtores e desvalorizava o valor de mercado do imóvel, sendo facilitada sua comercialização.

Outra exigência é a colocação de laje nos imóveis com menos de 70m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados), que trará muita qualidade à moradia, excluindo assim os típicos forros de PVC (policloreto de vinila) ou gesso que, rapidamente eram degradados pela ação do tempo.

As casas deverão ter no mínimo cinco metros de frente, além do recuo mínimo de 75cm (setenta e cinco centímetros), abolindo os quatro metros de frente antes permitidos. Suas matrículas devem ser individualizadas, extinguindo a aceitação de duas unidades em cada lote, prática comum visando maior lucro pelos construtores.

A Portaria 539, de 27 de outubro de 2016, por sua vez traz mudanças mais formais relativas às contratações de imóveis ou empreendimentos completos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

A primeira mudança trata da obrigatoriedade desses imóveis serem construídos por pessoas jurídicas do ramo da construção civil. Antes, era comum a construção por pessoas físicas que se aventuravam no ramo em busca de lucro, no entanto não possuem qualquer especialidade, gerando bens de baixa qualidade técnica e muitos problemas a curto prazo.

Em relação às especificações técnicas de projeto para os empreendimentos selecionados para o Programa Minha Casa Minha Vida, a atualização mais recente, ocorreu em março de 2017. A Portaria 269 do Ministério das Cidades foi publicada no dia 22 de março, com base no artigo 10 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. O Ministro de Estado das Cidades, no uso de suas atribuições, definiu as diretrizes para a elaboração de projetos e especificações mínimas das unidades habitacionais, além de especificações urbanísticas dos empreendimentos.

Entre as diretrizes, consta que os empreendimentos deverão ser dotados de infraestrutura urbana básica, como vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo, além

de estar inserido na área urbana ou em zonas de expansão criadas há pelo menos dois anos da data da contratação.

Quando o empreendimento estiver localizado em zona de expansão urbana, este deverá estar contíguo à malha urbana e dispor, no seu entorno, de áreas destinadas a atividades comerciais locais.

Cada empreendimento deverá obedecer a um limite máximo de número de unidades habitacionais, sejam casas ou apartamentos, conforme a seguir:

- Em municípios com população igual ou superior a cem mil habitantes: máximo de 500 (quinhentas) unidades habitacionais, unifamiliares (casas) ou multifamiliares (apartamentos), limitado por vias públicas em todo o perímetro, sendo permitido agrupamento de no máximo quatro empreendimentos, separados por vias públicas.

- Em municípios com população igual ou superior a cinquenta mil habitantes e inferior a cem mil habitantes: máximo de 300 (trezentas) unidades habitacionais, unifamiliares (casas) ou multifamiliares (apartamentos), limitado por vias públicas em todo o perímetro, sendo permitido agrupamento de no máximo quatro empreendimentos, separados por vias públicas.

- Em municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes e superior a vinte mil habitantes: máximo de 100 (cem) unidades habitacionais, unifamiliares (casas), limitado por vias públicas em todo o perímetro, sendo permitido agrupamento de no máximo quatro empreendimentos, separados por vias públicas.

- Em municípios com população inferior a vinte mil habitantes: máximo de 50 (cinquenta) unidades habitacionais, unifamiliares (casas), limitado por vias públicas em todo o perímetro, sendo permitido agrupamento de no máximo quatro empreendimentos, separados por vias públicas.

Há a exigência de que empreendimentos contíguos deverão garantir áreas para a implantação de equipamentos públicos necessários para o atendimento da demanda gerada, sem que haja prejuízo das exigências municipais de destinação de áreas públicas.

A tipologia mínima estabelecida para casa térrea deve ser: dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço, área útil mínima de 32m<sup>2</sup> (trinta e dois metros quadrados) ou 36m<sup>2</sup> (trinta e seis metros quadrados) em caso de unidade adaptada para portadores de necessidades especiais, não computada a área de serviço.

No caso de apartamento deve ser dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço, com área útil mínima de 37m<sup>2</sup> (trinta e sete metros quadrados) ou 39m<sup>2</sup> (trinta e nove metros quadrados) em caso de unidade adaptada para portadores de necessidades especiais.

Outra diretriz, bastante louvável, ressalta-se, determina que os empreendimentos devam prever que as famílias com crianças em idade escolar, sejam atendidas por escolas de educação infantil e de ensino fundamental localizadas, preferencialmente, no seu entorno ou ter garantido o transporte escolar adequado e provido por ente público local.

Na fase de contratação, o projeto do empreendimento deve ter aprovação e declaração de viabilidade operacional emitida pelas concessionárias de saneamento e de energia elétrica ou, quando não houver infraestrutura, esta deve ser construída, seja pelo concedente, seja pela concessionária, de acordo com as diretrizes desta última.

O requisito principal é que as redes de energia elétrica e iluminação pública, abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário, deverão estar operantes até a data de entrega do empreendimento ou da respectiva etapa.

Unidades habitacionais adaptadas a pessoas com deficiência, ou a famílias das quais façam parte pessoas com deficiência devem estar dispostas em percentuais e especificações técnicas mínimas definidas.

A Portaria 269 transpõe a vontade de efetivação da moradia digna às famílias beneficiárias do Programa, o que veremos não acontecer de fato na prática. Por exemplo, preconiza que os empreendimentos devem ser elaborados visando a promoção de condições dignas de habitabilidade, acesso a serviços básicos de infraestrutura e equipamentos sociais, bem como sua adequada inserção no território do Município, observando diversas diretrizes urbanísticas.

A primeira diretriz diz respeito à conectividade, que representa a inserção do empreendimento com seu entorno físico, objetivando a inclusão social e redução das desigualdades. Assim, espera-se que os empreendimentos estejam articulados à malha viária existente ou haver possibilidade de integração com a malha futura; que sua principal via de acesso esteja conectada com o restante da cidade, integrando-a.

A segunda diretriz corresponde à mobilidade. Segundo a Portaria, o sistema viário do empreendimento deve ser projetado de forma a permitir a circulação de diversos meios de transporte, com a adequada iluminação pública, arborização, mobiliário urbano e acessibilidade, garantindo livre acesso de serviços públicos, incluindo o transporte público coletivo.

A terceira diretriz é a diversidade, objetivando a criação de áreas destinadas a usos comerciais e de serviços, equipamentos públicos comunitários e diferentes tipos de implantação e tipologias de edificação (casas térreas, sobrados, casas sobrepostas e edifícios de apartamentos).

Vemos, na prática, que tal diretriz nem de longe é respeitada nos empreendimentos integrantes do Programa. Geralmente, os mesmos são constituídos de sucessivos blocos de apartamentos ou casas com padrões repetidos.

A penúltima diretriz faz menção à infraestrutura e sustentabilidade, com a finalidade de respeitar ao máximo a forma do terreno em que o empreendimento será implantado, minimizando a necessidade de cortes e aterros, considerando as linhas naturais de escoamento de água, prevenindo casos de escorregamentos, inundação, erosão do solo e aproveitando a arborização, cursos d'água e topografia existentes.

A sustentabilidade também deve ser pensada em relação à possibilidade de fontes renováveis de energia, gestão das águas pluviais e resíduos sólidos, e aproveitamento das condições naturais para ventilação e insolação das unidades habitacionais.

A última diretriz diz respeito aos espaços livres que servirão de áreas de lazer para os moradores dos empreendimentos e das localidades vizinhas, através da introdução de usos e equipamentos adequados.

A Portaria 269 também traz importantes avanços ao exigir na contratação de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, a entrega de alguns documentos do ente público local, como o Instrumento de Compromisso firmado pelo Chefe do Poder Executivo local comprometendo-se pela execução das ações necessárias ao atendimento da demanda gerada pelo empreendimento. Instrumento este que deverá estar acompanhado do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (RDD) e da Matriz de Responsabilidades.

O RDD é um documento composto pelo mapa do entorno do empreendimento, avaliação da demanda habitacional e de educação, saúde, assistência, transporte, comércio e infraestrutura que será gerada pelo empreendimento, tendo por objetivo servir de instrumento para que os entes federativos planejem e orientem o atendimento dessa demanda.

Já a Matriz de Responsabilidades é um documento que contém a descrição das medidas necessárias para suprir as demandas apontadas no documento anterior, complementando-o. Lista as responsabilidades ou contrapartidas do Ente Público, o cronograma, responsáveis e meios de implementação para seu efetivo cumprimento.

Ao final, a Portaria esclarece em suas disposições finais que “Excepcionalmente, é facultado ao Ministério das Cidades autorizar a não aplicação, de disposições desta Portaria, a partir de solicitação da Instituição Financeira, após análise técnica, motivada e conclusiva, do Gestor Operacional do MCMV”, o que não é bem visto aos olhos de especialistas por abrir caminho para que a exceção vire regra e os tantos objetivos esperados para efetivação da moradia digna sejam desviados.

#### 4 A CARTA DE ATENAS

A primeira Carta de Atenas data de 1933 e foi resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, onde grandes arquitetos e urbanistas internacionais do início do século XX a redigiram e a assinaram, entre eles o renomado arquiteto Le Corbusier. O documento sugeria “a organização da cidade a partir de quatro funções básicas: trabalhar, habitar, circular e cultivar o corpo e o espírito” (KANASHIRO, 2005, p. 2).

Propunha, em termos sociais, que cada indivíduo tivesse acesso às alegrias fundamentais, ao bem-estar do lar e à beleza da cidade. De um ponto de vista individual, referindo-se à própria moradia, e através de um panorama coletivo, referindo-se à cidade de modo geral.

Necessário enfatizar que a moradia não se restringe às idealizadas quatro paredes e um telhado, como nos é internalizado desde a infância. É, ou pelo menos deve ser, um conjunto que integra o meio em que está inserida, e que caracteriza a vida de determinado cidadão. Sobre isso, observemos:

A moradia abriga a família, função que constitui por si só todo um programa e coloca um problema cuja solução – que outrora já foi, por vezes, feliz – está hoje entregue, em geral, ao acaso. Mas a família reclama ainda a presença de instituições que, fora da moradia e em suas proximidades, sejam seus verdadeiros prolongamentos. São elas: centros de abastecimento, serviços médicos, creches, jardins de infância, escolas, às quais se somarão organizações intelectuais e esportivas destinadas a proporcionar aos adolescentes a possibilidade de trabalhos ou de jogos adequados à satisfação das aspirações próprias dessa idade e, para completar, os “equipamentos de saúde”, as áreas próprias à cultura física e ao esporte cotidiano de cada um. O benefício dessas instituições coletivas é evidente, mas sua necessidade é ainda mal compreendida pela massa. Sua realização está apenas esboçada da maneira mais fragmentária e desvinculada das necessidades gerais das habitações. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 9)

Observando esse trecho, há que se concluir que a necessidade pela “vida” agregada à moradia já era aspiração dos antigos estudiosos que, no entanto, deparavam-se com uma realidade completamente adversa daquilo que consideravam ideal.

Assim, no início do século XX, passaram a acontecer várias reuniões e conferências a fim de identificar itens fundamentais que caracterizassem de forma comum o conceito de moradia e cidade ideais. Concomitantemente, vários urbanistas e arquitetos passaram a fazer diagnósticos de diversas cidades, identificando seus problemas, e sugerindo soluções. Foram, inclusive, criadas normas a serem seguidas a partir das conclusões que chegaram desses diagnósticos.

Em 1998, foi, então, elaborada pelo Conselho Europeu de Urbanistas, a Nova Carta de Atenas, que propunha analisar a cidade contemporânea e suas funções, além de propor o futuro das cidades do século XXI. A Nova Carta deveria ser revisada de quatro em quatro anos. Sua primeira revisão ocorreu em 2003 e recebeu o título Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das cidades para o século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas.

A Nova Carta de Atenas de 1998 já preconizava dar ao cidadão o papel principal no que concerne à tomada de decisões organizativas. “Segundo a Nova Carta, a evolução das cidades deve resultar da combinação de distintas forças sociais e das ações dos principais representantes da vida cívica”. (SECCHI, 2012, p. 1)

Com a primeira revisão, a Nova Carta de Atenas, agora em 2003, trazia dez conceitos que buscavam elucidar de modo detalhado as funções sociais da cidade que tinham total influência nas moradias das pessoas (KANASHIRO, 2005): Uma cidade para todos; envolvimento real; contato humano; continuidade do caráter; benefícios de novas tecnologias; aspectos ambientais; atividades econômicas; movimento e acesso; variedade e diversidade; saúde e segurança.

A primeira recomendação, denominada “uma cidade para todos” traz reflexões sobre as desigualdades sociais que contribuíram para o declínio da coesão social e conseqüentemente para uma divisão irregular da cidade. O planejamento urbano, logo, deveria buscar a inclusão das comunidades, assegurando a incorporação de todos os grupos em todas as esferas que produzem uma cidade: social, econômica e cultural.

A primeira Carta de Atenas (1933), atenta à situação que já se apresentava à época, descreveu:

Nos setores urbanos congestionados, as condições de habitação são nefastas pela falta de espaço suficiente destinado à moradia, pela falta de superfícies verdes disponíveis, pela falta, enfim, de conservação das construções (exploração baseada na especulação). Estado de coisas ainda agravado pela presença de uma população com padrão de vida muito baixo, incapaz de adotar por si mesma, medidas defensivas. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 6)

Tal escrito, há oitenta e quatro anos, parece descrever com clareza a atualidade!

O “envolvimento real” traduz a expressão da gestão participativa, a participação pública na gestão urbana. Já o “contato humano” reforça a ideia de criação de espaços abertos, onde a atividade social possa ser desenvolvida, ou como descreve a Carta de Atenas (1933): “[...] um espaço favorável às distrações, aos passeios ou aos jogos das horas de lazer”.

A “continuidade do caráter” por sua vez, defende a necessidade de salvaguardar a memória dos ambientes urbanos, aí inclusa sua identidade e seus elementos tradicionais. É a tradução da sustentabilidade histórica e cultural.

No quesito “benefícios das novas tecnologias”, vê-se uma preocupação em adequar o desenvolvimento da tecnologia ao acesso igualitário às informações: uma cidade inovadora.

No item “aspectos ambientais”, tão valorizados atualmente, têm-se transparecidos os princípios do desenvolvimento sustentável que deverão guiar as políticas públicas do planejamento e desenvolvimento urbano. Kanashiro (2005) explica:

Neste sentido, deverá ser direcionado para a conservação dos recursos não renováveis, a conservação de energia e de tecnologias limpas, a redução dos vários tipos de poluição, evitar o desperdício e promover a reciclagem e redução, e a necessária flexibilização das decisões com o suporte de comunidades locais. (KANASHIRO, 2005, p. 4)

Em “atividades econômicas”, tem-se uma estreita relação com o uso do solo, onde aspectos físicos, estruturas sociais e economia se sobrepõem. Já com relação ao “movimento e acesso”, percebemos nitidamente o conceito de mobilidade, onde a cidade como um todo deve ser de fácil alcance para todas as pessoas, independentemente de suas diferenças ou peculiaridades.

Segundo Bernardi (2006), em relação à “variedade e diversidade”:

[...] diz respeito ao comprometimento com os aspectos sociais e culturais do meio urbano objetivando enriquecê-lo e diversificar a malha urbana com os espaços públicos, integrando trabalho, moradia, transporte e lazer para proporcionar bem-estar e melhor qualidade de vida. (BERNARDI, 2006, p. 44)

A Nova Carta de Atenas finaliza com as diretrizes de “saúde e segurança”, onde para Kanashiro (2005, p. 4), “estão relacionadas com desastres naturais, intervenções militares, conflitos sociais e criminalidade. Reforça que pobreza e problemas de saúde acarretam a privação e constante desumanização nas cidades”.

Já para Bernardi (2006), sobre o sub-item segurança:

[...] a cidade deve ser um refúgio, ou seja, protegida por acordos internacionais para se tornar área de não combate em caso de guerra. Deve ser um lugar adequado para proporcionar o bem-estar, a solidariedade entre as gerações, como também tomar medidas para conter desastres naturais. (BERNARDI, 2006, p. 45)

E para o sub-item saúde, Bernardi (2006) acrescenta que:



[...] outra função é a cidade saudável, obedecendo as normas da Organização Mundial da Saúde, melhorando as habitações, meio ambiente, e com o planejamento sustentável, reduzir os níveis de poluição, lixo e conservar os recursos naturais. (BERNARDI, 2006, p. 45)

Assim, percebemos que os conceitos introduzidos pela Nova Carta de Atenas, nada mais são do que qualidades intrínsecas de uma cidade, que deve cumprir a sua função social cercando a moradia, com qualidades que se refletem no bem-estar daqueles que nela habitam, expressos nos quatro itens introduzidos pela Carta original.

Ora, a cidade é vista pelo olhar da realização, da satisfação, do prazer que possa trazer aos seus moradores, é a perfeita harmonia de habitação, trabalho, lazer e circulação na sua melhor expressão. “A cidade existe para trazer felicidade àqueles que nela vivem” (BERNARDI, 2006, p. 59).

E para todos, sem exclusão.

#### **4.1 Elementos norteadores**

Os elementos norteadores da moradia digna, aqui apresentados, serão os de definição da Carta de Atenas original, datada de 1933, quais sejam: a habitação propriamente dita, o trabalho, o lazer e a mobilidade urbana.

Apesar dos mais de oitenta anos de sua publicação, a Carta de Atenas traz conceitos bastante atuais e por vezes surpreende, ao se lançar de situações-problema que parecem ter sido encontradas na atualidade.

Em uma linguagem bastante clara e simples, a Carta de Atenas traz sugestões para o ordenamento da cidade segundo a função social de cada uma das relações que nela se desenvolvem, objetivando o viver digno das pessoas. Defende com veemência que a habitação deve ser o principal elemento a ser considerado dentro do Urbanismo e para as políticas públicas que tenham o caráter de planejamento e desenvolvimento urbano. Todos os demais elementos, dela devem derivar e a ela devem estar ligados diretamente.

Bernardi (2006) explica que:

As funções denominadas de urbanísticas são as quatro sistematizadas e definidas na Carta de Atenas: trabalho, habitação, recreação e circulação. Numa atualização terminológica, recreação passa a ser denominada de lazer e circulação é substituída por mobilidade urbana, pela amplitude conceitual que os novos termos contêm. Os ideólogos do CIAM propunham estas funções segmentadas, separadas umas das outras, em ambientes estanques, bem definidos, para que melhorassem a qualidade de vida das pessoas. (BERNARDI, 2006, p. 49)

#### 4.1.1 Habitação

O urbanismo deve caminhar em prol das necessidades fundamentais dos homens. E aí, entram elementos essenciais para a sobrevivência humana: o sol, o ar, a vegetação, o espaço. Uma moradia, para ser considerada salubre, deve permitir a penetração dos raios solares, que não só assumem a função de iluminação, como também de agente natural contra microorganismos prejudiciais à saúde. Da mesma forma, um ar puro, livre de poeira e de poluição deveria ser regra, mas sabemos o quanto tal qualidade se torna difícil nos dias atuais.

A vegetação entra nesse contexto como purificadora do ar, logo, de fundamental contribuição para uma vida saudável. Em relação ao espaço, “a estreiteza das ruas e o estrangulamento dos pátios criam uma atmosfera tão insalubre para o corpo, quanto deprimente para o espírito” (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 7). Portanto um espaço confortavelmente projetado é elemento essencial para a qualidade de vida das pessoas.

Muitas vezes, no solo urbano, as moradias são distribuídas segundo as circunstâncias, ao sabor dos interesses mais inesperados. As zonas da cidade mais favorecidas são geralmente ocupadas pelas habitações dos indivíduos que possuem renda mais elevada. O valor desse espaço privilegiado está intrinsecamente ligado aos elementos da natureza que proporcionam melhores condições de vida e bem-estar, quais sejam: vista e espaços graciosos dando para perspectivas paisagísticas, lagos, mar, montes, ao abrigo dos ventos hostis, com insolação abundante, como também à proximidade de equipamentos urbanos de necessidades básicas da população, como escolas, postos de saúde, áreas de lazer e outros. (CARTA DE ATENAS, 1933)

Aos indivíduos menos favorecidos sobram as áreas da cidade que, por motivos claros, não possuem atratividade, têm baixo valor imobiliário. Sobre isso temos que:

Certos edis, infelizmente, acharão natural destinar à instalação de um bairro operário, uma zona até então negligenciada porque as névoas a invadem, porque a umidade é excessiva ou porque os mosquitos nela pululam. Eles considerarão que uma encosta voltada para o norte, que, em decorrência de sua orientação, nunca atraiu ninguém, que um terreno envenenado pela fuligem, pela fumaça de carvão, pelos gases, deletérios de alguma indústria, às vezes ruidosa, será sempre bom o bastante para acomodar as populações desenraizadas e sem vínculos sólidos. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 8)

Integrantes das localizações inadequadas, as construções edificadas ao longo das vias e ao redor dos cruzamentos são ressaltadas em uma alínea específica da Carta de Atenas. É nítido que essa localização é prejudicial à habitação, seja pela poeira, pelos ruídos ou ainda

pelos gases nocivos. O ideal é que as zonas habitacionais se localizem distante das vias de grande circulação para evitar esses transtornos. As vias de percurso lento é que deveriam tangenciar as zonas habitacionais, objetivando a circulação dos moradores.

Tantos problemas, enraizados na luta das desigualdades sociais, onde à parte mais fraca coube ocupar os terrenos rejeitados. Terrenos muito distantes das zonas centrais das cidades, em sua região mais periférica, onde os serviços públicos sequer chegaram ou, quando instalados, são de péssima qualidade. Um abismo cada vez maior para os menos favorecidos, que encontram nessas áreas, um local “ideal” para fixar moradia, diante da total incapacidade de alternativas dignas.

Mas, ora

Gente é tudo igual. Tudo igual. Mesmo tendo cada um a sua diferença. Gente não muda. Muda o invólucro. O miolo, igual. Gente quer ser feliz, tem medos, esperanças e esperas. Que cada qual vive a seu modo. Lida com as agonias de um jeito único, só seu. Mas o sofrimento é sofrido igual. A alegria, sente-se igual. (ROCHA, 2004, p.13)

De forma enfática, a Carta de Atenas (1933, p. 12) explicita que: “Condenar-se-ia um açougueiro que vendesse carne podre, mas a legislação permite impor habitações podres às populações pobres”.

Em outro trecho, a Carta de Atenas expõe a realidade das periferias:

Casinhas mal construídas, barracos de madeira, galpões onde se misturam bem ou mal os materiais mais imprevisos, domínio dos pobres diabos que oscilam no turbilhão de uma vida sem disciplina [...]. Sua feiúra e sua tristeza são a vergonha da cidade [...], sua miséria que obriga a malbaratar o dinheiro público sem a contraparte de recursos fiscais suficientes, é uma carga sufocante para a coletividade. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 11)

Agora analisando a habitação de forma mais abrangente, a Carta de Atenas ressalta a importância das construções de uso coletivo, que complementam as moradias, e aliadas a elas, formam um espaço habitável. Escolas, comércios de necessidades imediatas, serviços de saúde e áreas de lazer fazem parte das necessidades gerais da habitação e vai muito além do programa de necessidades restrito ao interior da moradia.

Exemplifiquemos as escolas, que foi alvo de destaque na redação da Carta. Sabiamente, a Carta de Atenas (1933, p. 9) relembra que “muito longe da moradia, elas (as escolas) colocam as crianças em contato com os perigos da rua”. Em seguida, a Carta de Atenas completa, evidenciando a importância dessa atividade, assim como outras de similar importância, de ser integradas ao espaço de interação imediata da habitação.

O estado atual e a distribuição do domínio edificado prestam-se mal às inovações, por meio das quais a infância e a juventude seriam não somente protegidas por inúmeros perigos, mas, ainda, colocadas nas únicas condições que permitem uma formação séria, capaz de lhe assegurar, ao lado da instrução, um pleno desenvolvimento, tanto físico quanto moral. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 10)

Construções de uso coletivo próximas, sol, ar livre de poeira e gases nocivos, espaço isento de ruídos, vegetação, condições de higiene adequadas, elementos capazes de interligar a habitação com as demais relações presentes no cotidiano da cidade: trabalho, lazer, circulação.

Observadas as várias faces que compõem uma habitação ideal, conclui-se que os bairros habitacionais devem ocupar no espaço urbano, as melhores localizações, aproveitando-se a topografia, observando-se o clima, dispondo-se da insolação mais favorável e de superfícies verdes adequadas. Devem também contemplar um entorno abastecido dos serviços essenciais ao bom andamento do cotidiano, porque, como conclui a Carta de Atenas (1922, p. 8), “é preciso impedir que famílias inteiras sejam privadas de luz, de ar e de espaço”.

Segundo Bernardi (2006),

A função social habitação se concretiza quando o Poder Público possui políticas para que as populações de menor renda tenham acesso a moradia e a áreas urbanizadas. E também quando ele atua no sentido de minimizar os problemas das áreas ocupadas por assentamentos humanos precários, [...] e dar acesso a moradias para as populações marginalizadas. (BERNARDI, 2006, p. 50)

A noção de adequação de uma moradia deve implicar que esta possua uma localização geográfica favorável, para que outros direitos fundamentais possam ser contemplados. É imprescindível, por exemplo, que a localização do lar permita o acesso à educação, entretenimento, serviços de saúde e opções de emprego. Ademais, também é necessário identificar as peculiaridades da população beneficiária e de cada local a ser empreendido, visto que nas zonas predominantemente urbanas, as oportunidades de emprego e o acesso à infraestrutura se encontram, geralmente na região central da cidade.

Da mesma forma, é totalmente inadequado o deslocamento de uma comunidade pesqueira para uma região afastada do local onde exerça sua profissão. É necessário, portanto, evitar que, a pretexto de viabilizar o acesso à moradia por meio de numerosas unidades habitacionais, sejam criados guetos de exclusão, onde diversas famílias tenham quatro paredes e um teto, mas sejam privadas da interação com a cidade.

#### 4.1.2 Trabalho

A Carta de Atenas de 1933 explicita que, outrora, a moradia e o trabalho estavam situados próximos um ao outro, e com o desenvolvimento dos diversos meios de transportes, essa realidade passou a se transformar: as fábricas que antes se instalavam nos corações das cidades, agora procuravam as periferias, como forma de atenuar os prejuízos que causavam para a população, como ruídos e poeira.

Em contrapartida, “elas condenam os trabalhadores a percorrer diariamente longas distâncias em condições cansativas de pressa e agitação, fazendo-os perder inutilmente uma parte de suas horas de lazer”. Sabiamente a Carta conclui: “Derivou disso o grande mal da época atual: o nomadismo das populações operárias” (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 18).

Estavam enfim rompidos, os vínculos entre duas das mais importantes relações cotidianas: habitar e trabalhar.

Os deslocamentos desordenados passam a ser os graves problemas na organização da cidade, gerando um verdadeiro caos. Não obstante as ofertas de emprego dar prioridade a candidatos que residam próximo à empresa, com o exclusivo fim de evitar maiores transtornos com o transporte. A Carta de Atenas (1933, p. 20) traz que “as distâncias entre os locais de trabalho e os locais de habitação devem ser reduzidos ao mínimo”.

É na alínea “b” de suas observações acerca do quesito Trabalho, que a Carta de Atenas surpreende, pelo fato de, em 1933 (mais de oitenta anos atrás!) tratar de um assunto tão atual, e que, naquela época já era considerado um grave problema. Denominada “as horas de pico dos transportes acusam um estado crítico”, a alínea parece ter sido escrita para os dias atuais:

Nas horas de pico a agitação é frenética, e os usuários pagam caro, de seu próprio bolso, uma organização que lhes proporciona, diariamente, horas de sacolejo somadas às fadigas do trabalho. A exploração desses transportes é ao mesmo tempo minuciosa e cara; sendo a cota dos passageiros insuficientes para cobrir sua despesa, eles se tornam um pesado encargo público. Para remediar semelhante estado de coisas foram sustentadas teses contraditórias: fazer viver os transportes ou fazer viver bem os usuários dos transportes? É preciso escolher! Um supõem a redução e as outras o aumento do diâmetro das cidades. Pela falta de qualquer programa, [...] se instala o acaso, não obedecendo regra alguma. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 19)

De certa forma, o encurtamento das distâncias entre habitação e trabalho, reduzindo o diâmetro das cidades e gerando menor dispêndio com o transporte público, gera

maior aproveitamento neste último, visto que, havendo maior qualidade de vida, com uma economia de horas gastas, a satisfação em trabalhar se eleva.

Além disso, se o trabalho se localiza nas imediações da habitação, a comodidade e o conforto de estar perto de casa e até usufruir dela nos intervalos de descanso geram resultados positivos na produtividade. Ao invés de ser uma sujeição penosa, o trabalho deve ter o caráter de atividade humana natural.

A desigualdade a que estão submetidos, além de ferir o princípio da dignidade da pessoa humana, traz ainda outras conseqüências diretas. A violência se faz presente, aliada ao tráfico de drogas e a prostituição. Sobre a relação entre a exclusão social, o trabalho e a violência, Maricato (1995) explica:

Sem perspectiva de trabalho ou pelo menos à segurança de um trabalho regular; sem estímulo para estudar, discriminada pela cor e pela pobreza; envolvida por uma intensa publicidade que liga felicidade ao padrão de consumo inatingível; participe de uma realidade social desigual e arbitrária além de fetichista, na qual convivem extremos de carências básicas e o consumo conspícuo; submetida a uma relação de favor com os políticos; crescendo em contato com a violência no cotidiano e tendo o crescente aumento das drogas como possibilidade de fuga e eventualmente de ganhos rápidos e fartos, essa é a realidade da imensa massa de jovens que habitam as periferias metropolitanas. Com a ausência da cidadania, o terreno é fértil para o desenvolvimento do crime organizado, especialmente através do tráfico de drogas. (MARICATO, 1995, p. 45)

Para Bernardi (2006),

O trabalho, o ambiente de trabalho, [...] o comércio e os serviços são atividades fundamentais para a sustentabilidade econômica de uma cidade. Sem a possibilidade de trabalho que mantenha a cidade viva, funcionando, ela definha, desaparece. Portanto, o trabalho sempre será uma função primordial da vida urbana. (BERNARDI, 2006, p. 49)

Ora, o direito ao trabalho é um princípio constitucional, classificado também como função social de cidadania, não apenas função urbanística. Assim, vê-se que o trabalho deveria ser priorizado, já que a manutenção de famílias inteiras depende dos frutos do trabalho, da remuneração que este proporciona e que garante além do estritamente necessário para a sobrevivência, o usufruto dos bens que a sociedade oferece.

#### 4.1.3 Lazer

Em suas observações acerca do item Lazer, a Carta de Atenas (1933, p. 14) lembra que: “Outrora os espaços livres não tinham outra razão de ser que o deleite de alguns

privilegiados. Não intervieram ainda o ponto de vista social, que dá hoje um sentido novo a sua destinação”. E complementa indicando a relação entre esses espaços com as moradias:

Eles podem ser os prolongamentos diretos ou indiretos da moradia; diretos, se cercam a própria habitação, indiretos, se estão concentrados em algumas grandes superfícies, não tão próximas. Em ambos os casos, sua destinação será a mesma: acolher as atividades coletivas da juventude, propiciar um espaço favorável às distrações, aos passeios ou aos jogos das horas de lazer. (CARTA DE ATENAS, 1933, p.14)

A manutenção e criação de espaços livres são vistas como uma questão de saúde pública, já que os habitantes da cidade, que investem horas no trabalho, perdem tempo em seus deslocamentos e estão constantemente sob a agitação da cidade necessitam de horas livres, de lazer, para recompor suas energias. É uma necessidade da espécie humana. Sendo assim, toda forma de planejamento urbano que envolva principalmente a questão habitacional deve garantir a proporcionalidade entre espaços construídos e espaços livres.

Para que não haja problemas de circulação como já esclarecido no tópico anterior, onde as distâncias entre os pontos a serem alcançados pela população devem ser os mínimos possíveis, espera-se que “todo bairro residencial deve compreender a superfície verde necessária à organização racional dos jogos e esportes das crianças, dos adolescentes e dos adultos”. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 16)

Para uma situação ideal, a Carta de Atenas (1933) prevê que:

[...] deve ser estabelecido um programa de entretenimento abrangendo atividades de todo tipo: o passeio, solitário ou coletivo, em meio à beleza dos lugares; os esportes de toda natureza: tênis, basquete, futebol, natação, atletismo; os espetáculos, concertos, teatros ao ar livre, jogos de quadra e torneios diversos. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 17)

Além disso, os elementos naturais do entorno devem ser considerados, já que, por si só, e sem grandes custos adicionais, podem representar uma excelente opção de lazer. Certo é que “uma destinação fecunda das horas livres forjará uma saúde e um coração para os habitantes das cidades”. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 18)

Bernardi (2006) relata a importância do quesito Lazer em relação à vida na cidade:

Os espaços de recreação, do encontro, do contato social, entre os moradores do ambiente urbano, [são importantes] para a realização integral do ser humano. É, geralmente, nestes contatos que nascem os relacionamentos humanos em todas as esferas, desde a familiar até as amigáveis, a solidariedade, o sentimento de unidade, de grupo. A universalização dos ambientes de lazer, acessíveis a todos os segmentos sociais, de acordo com suas características, costumes, tradições e necessidades, é que fazem da função lazer uma função social. (BERNARDI, 2006, p. 51)

Iniciando a análise do aspecto micro, falando dos “prolongamentos diretos” de que trata a Carta de Atenas de 1933 (p. 14): “[...] os espaços livres, de lazer podem ser prolongamentos diretos [...], se cercam a própria habitação” e em análise ao aspecto macro, correspondente aos “prolongamentos indiretos” de que trata a Carta (1933, p. 8): “[...] os espaços livres e de lazer podem ser [...] indiretos, se estão concentrados em algumas grandes superfícies, não tão próximas”,

Para a Carta de Atenas (1933, p. 16), a destinação desses espaços deve ser: “[...] acolher as atividades coletivas da juventude, propiciar um espaço favorável às distrações, aos passeios ou aos jogos das horas de lazer” que, como já relatado, são indispensáveis para a cultura da vida saudável que reflete positivamente em todas as áreas de atuação de um ser humano.

#### 4.1.4 Mobilidade Urbana

Em suas observações sobre o tema “Circulação”, a Carta de Atenas relembra que “as grandes vias de comunicação foram concebidas para receber pedestres ou coches, hoje elas não correspondem aos meios de transporte mecânicos”. E completa “prevista para outros tempos, essa rede não pôde adaptar-se às novas velocidades dos veículos mecânicos”.

O problema da incapacidade das caixas de ruas é muito debatido no urbanismo, é uma herança de uma época em que não se podia prever tanto desenvolvimento e, por conseguinte, um elevado fluxo nas vias. Restou-nos a problemática de ruas com larguras insuficientes e “procurar alargá-las é quase sempre uma operação onerosa e, além disso, inoperante”. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 22)

Nas relações “habitação-trabalho-lazer” dos dias atuais, a circulação vem como elemento vinculador de todas elas. Em um espaço que não foi planejado para essas relações que, muitas das vezes, são desenvolvidas sob grandes distâncias, a saturação das vias é consequência imediata. A Carta de Atenas representa bem esse caos urbano:

A circulação moderna é uma operação das mais complexas. As vias destinadas a múltiplos usos devem permitir, ao mesmo tempo: aos automóveis, ir de um extremo ao outro; aos pedestres, ir de um extremo ao outro; aos ônibus e bondes, percorrer itinerários prescritos; aos caminhões, ir dos centros de abastecimento a locais de distribuição infinitamente variados. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 23)

O que se tem hoje é uma população totalmente dependente da circulação em grandes escalas, já que os setores da cidade, em sua grande maioria, não oferecem todos os



serviços necessários para a vida dos habitantes, tendo os mesmos que se deslocarem em busca de tudo que acreditam ser essencial para sua sobrevivência, inclusive o seu trabalho como vimos no item reservado a este tema. Sendo assim,

[...] a circulação tornou-se hoje uma função primordial da vida urbana; ela pede um programa cuidadosamente estudado, que saiba prever tudo o que é preciso para regularizar os fluxos, criar os escoadouros indispensáveis e chegar, assim, a suprimir os engarrafamentos e o mal-estar constante de que são a causa. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 23)

O mal-estar de que trata a Carta não se resume aos momentos de circulação. As vias, por não terem sido planejadas de acordo com suas destinações, vez ou outra, precisam se adaptar a novas demandas, para que a circulação da cidade de modo geral possa ser suprida.

Dessa forma, ruas estritamente residenciais acabam por ser invadidas por um grande fluxo não esperado, simplesmente por não haver mais rotas de fuga dentro das vias principais, (grandes avenidas, por exemplo) criadas essencialmente para o trânsito intenso, mas que, com um desenvolvimento inesperado e em grandes proporções, acabaram por se tornar insuficientes para a demanda.

Sobre isso, a Carta de Atenas se faz clara ao citar que

[...] as ruas residenciais e as áreas destinadas aos usos coletivos exigem uma atmosfera particular; para permitir às moradias usufruir da calma e da paz que lhe são necessárias, os veículos devem ser canalizados para circuitos especiais. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 25)

Outro ponto interessante que se encaixa perfeitamente na discussão proposta nesse trabalho é a afirmação que a Carta de Atenas (1933, p. 27) traz: “Seria bom que [as grandes vias de circulação fossem] ladeadas por espessas cortinas de vegetação”. Mais uma vez, vê-se a preocupação de preservar o bem-estar da população, inibindo os efeitos incômodos da circulação como a poluição e os ruídos excessivos para que, aliado a outras ações, se atinja a plena função social da cidade e a dignidade de seus moradores.

## 5 CONCLUSÃO

A moradia digna deve ser uma das prioridades das políticas públicas para o desenvolvimento urbano. Não por acaso, esta é foco de um dos maiores programas governamentais no Brasil: o Programa Minha Casa Minha Vida. Ainda que o texto constitucional consagre a dignidade humana como um princípio estruturante de nosso sistema jurídico e de competências de todos os entes da Federação, poucos habitantes das cidades desfrutam do direito à vida segura e vivem em habitações dignas.

A efetividade das normas constitucionais não depende apenas da produção normativa infraconstitucional que vimos ser vasta. Vai muito além: depende dos atores públicos certos para que os princípios e diretrizes constitucionais ganhem densidade e estejam de fato, corroborando com as reais necessidades da população alvo, diminuindo as diferenças e desigualdades sociais.

O Programa Minha Casa Minha Vida surgiu com a promulgação da Lei n. 11.977/2009, apresentando-se como uma estratégia para reduzir o déficit habitacional acumulado e a demanda futura, com moradias dignas destinadas à população de baixa renda. A Lei, no entanto, resumiu-se a delimitar as exigências técnicas do imóvel e urbanização no seu entorno, os requisitos de seus beneficiários, estipulou normas para os contratos de financiamento habitacional, mas esqueceu de um olhar mais apurado para os personagens principais: as pessoas.

Tal como uma célula é um elemento biológico indispensável para o organismo, a moradia constitui uma célula social. É em seu abrigo que uma família desenvolve suas principais relações sociais, as alegrias e tristezas da sua vida cotidiana, onde pode ter seu descanso, para dia após dia obter seu sustento.

Com a ausência de planejamento e “tato” para valores morais, o Programa muito se distancia dos parâmetros estudados pela Carta de Atenas, importante documento de cunho urbanístico. Funções básicas para uma vida digna como as relações de trabalho, o lazer e a mobilidade são tratados de forma rasa ou até esquecidos.

O princípio constitucional da dignidade humana é por vezes ignorado nesse contexto. A ausência de dignidade possibilita a identificação do ser humano como objeto, instrumento, coisa. É a exclusão social vista em uma de suas piores faces. Assim, é violada uma característica própria e delimitadora da própria natureza humana.

A Carta de Atenas (1933) cita em sua página 28 que “A violência dos interesses privados provoca um desastroso desequilíbrio entre o ímpeto das forças econômicas, de um lado e, de outro, a fraqueza do controle administrativo e a impotente solidariedade social”. Nesse ponto específico podemos comparar “a violência dos interesses privados” com o interesse político em gerar lucro para as grandes construtoras. Contraditório, pois é sabido que os interesses políticos devem ser essencialmente públicos, em prol da sociedade governada.

Nesse contexto, apenas a habitação é colocada como alvo principal. Para atingir a demanda esperada, as moradias são apresentadas em blocos de padrões numerosos e sucessivos que fazem do mínimo estipulado nas regras do Programa o seu máximo na execução.

Não há empenho em tornar o modelo de habitação agradável ou integrá-lo à paisagem urbana existente. O que é levado em consideração é o custo-benefício para os construtores: maior produção a menor custo. Geralmente, nessa matemática, o resultado é também menor qualidade.

O Programa é positivo no momento em que tem a iniciativa de solucionar um grave problema social, alocando famílias em moradias com condições de habitabilidade e salubridade mínimas. Objetiva ainda, a extinção gradual do modelo de habitação dotado de condições subumanas. No entanto, os problemas de habitação que daí derivam são negativos a partir do momento em que se caracterizam pela falta de planejamento adequado, não se tornando um modelo ideal, mas sim uma evolução do modelo anterior sem corrigir erros detectáveis, o que configura desprezimento aos conceitos de dignidade humana.

Ora, “A habitação é o principal refúgio do núcleo familiar. É fundamental na caracterização e conceituação da cidade. [...] A função social habitação se concretiza com o acesso a moradia digna a todos os habitantes” (BERNARDI, 2006, p. 50). Em um Programa que tenha por objeto principal, a moradia, a primeira das funções que deve atrair a atenção é habitar... mas habitar dignamente! É preciso fazer com que haja todas as condições capazes de assegurar o bem-estar necessário ao desempenho das demais funções.

Destaca-se em segundo plano, a função trabalhar. Também não se pode negligenciar a terceira, que é recrear-se, cultivar o corpo e o espírito, de tal forma que deverão ser previstos os locais propícios para o desenvolvimento dessas atividades. Por fim, a circulação é o elo que reúne as funções citadas. É ela que movimentará as relações humanas diárias e por consequência a cidade.

No Programa Minha Casa Minha Vida, observamos que há falta de planejamento no estabelecimento de suas prioridades. Pensemos: se para uma moradia digna são necessários elementos externos a ela que, em conjunto, fazem um bom viver, conclui-se que esses elementos devem ser construídos de modo que, ao final, todos estejam prontos para se relacionar. Logo, quando da alocação de moradores nas unidades habitacionais, o entorno já deve estar plenamente concluído, com um suporte para o desenvolvimento das atividades profissionais mantenedoras de suas sobrevivências, bem como das opções de lazer, necessárias para a reposição de energias e cultivo à saúde.

Para uma circulação adequada, as vias existentes devem ser analisadas sob o aspecto de sua capacidade de adaptação a uma nova realidade. Caso estas não sejam suficientes, outras deverão ser planejadas e construídas, de modo a integrar perfeitamente os empreendimentos à cidade já consolidada.

A própria Carta de Atenas lembra que deve haver integração entre diversas áreas de estudo para que se atinja um ideal de dignidade para as pessoas, como técnicos da arte de construir, técnicos de saúde, técnicos da organização social, técnicos da psicologia, da arquitetura, do urbanismo, entre tantos outros. Somente a partir de uma intensa integração entre os diversos parâmetros que devem compor um projeto urbanístico, é que se obteria um modelo de moradia digna ideal.

Mas não é isso que o Programa e as normas que o complementam reproduzem. Vimos que até condições mínimas de infraestrutura como a obrigatoriedade de saneamento básico só foi regulamentada recentemente.

A Portaria 269 do Ministério das Cidades de 22 de março do corrente ano, no entanto traz com exclusividade temáticas jamais abordadas, mas que parecem tangenciar os preceitos esperados pela Carta de Atenas. Quando trata de conectividade, visa a inclusão social dos beneficiários de moradias do Programa. Trata ainda da mobilidade dessas pessoas, a infra-estrutura e sustentabilidade dos empreendimentos, a diversidade do padrão de habitação e a sugestão de espaços livres.

Por se tratar de uma Portaria recente, seus resultados ainda não puderam ser observados ou suas prerrogativas ainda não estão sendo praticadas. Fato é que, após tantos anos, o Programa parece enfim, iniciar com uma preocupação com a vida das pessoas e não somente com as quatro paredes que as abrigam.

Observa-se com ânimo algumas dessas prerrogativas como exemplo a diversidade do padrão de habitação, visto que, como discorrido ao longo do trabalho, o padrão

amplamente utilizado de casas geminadas ou blocos de apartamentos, sempre com o mesmo tipo de acabamento externo e projeto de fachada, repetitivos, sem personalidade, que não acompanham a tipologia diferenciada das cidades, deixando de integrar tais empreendimentos à paisagem urbana, pelo contrário, identificando-os e destacando-os exatamente como o que são: habitações populares, estereotipadas com blocos rígidos e desarticulados com o entorno.

Deixam de trazer o sentimento de pertencimento à cidade e afogam seus moradores ainda mais no conceito da exclusão social. Tipologias diferenciadas como sobrados, casas ou apartamentos de linhas próprias trarão a identidade que a população de baixa renda espera para se sentirem parte do todo.

A previsão de espaços livres é outra prerrogativa positiva por diversos motivos que foram abordados nesse trabalho. A saúde das pessoas, tanto física como psicológica deve ter investimento e, certamente através do lazer, um grande passo será dado.

A forma como a prerrogativa da mobilidade é tratada, no entanto, causa preocupação ao passo que não corrige um problema já detectado. A exclusão espacial não é mencionada. Ao contrário, há contentamento com o modelo existente, apenas com a ressalva de que a mobilidade seria facilitada. No entanto, é sabido que há um ponto muito mais profundo a ser combatido.

A começar da seleção dos terrenos a receberem a implantação de um empreendimento, temos um grande problema. Sabendo das largas dimensões que um empreendimento desta natureza deve ocupar, facilmente analisamos que no interior dos centros urbanos, raramente haverão terrenos disponíveis, ou quando existentes, tornam-se inviáveis devido ao altíssimo custo de serem raridade nas cidades. Assim, restam os terrenos periféricos, em regiões pouco ou jamais exploradas, destinando as famílias para uma faixa bastante afastada da vida das cidades, excluindo-os ainda mais socialmente.

Não é apenas pelo tempo decorrido na locomoção dessas pessoas. Vimos que a relação é muito mais ampla. Há impacto na qualidade de vida dessas pessoas. A circulação, por si só, gera inúmeros fatores prejudiciais à saúde, desde os gases emitidos pelos veículos até os ruídos intermitentes que trazem sensações maléficas.

Além disso, as pessoas são expostas a mais tempo nos seus deslocamentos diários, sob elevado estresse e agitação, fazendo com que os mesmos percam horas que poderiam ser investidas em lazer ou ao lado de suas famílias, aumentando a satisfação pessoal e sua capacidade laborativa.

Afetam suas relações pessoais, ao passo que deixam as famílias distantes por mais tempo. Para aqueles que deixam de trabalhar, um novo emprego é dificultado quando se tem uma maior quantidade de oportunidades nos centros urbanos e os candidatos a essas oportunidades em áreas distantes. O requisito amplamente utilizado pelas empresas de “residir próximo ao local de trabalho” se torna impedimento para acesso de milhares de pessoas excluídas social e espacialmente da cidade.

A falta de planejamento em relação a esse ponto desencadeia outros diversos problemas como a maior necessidade de transporte, saturando a rede pública, prejudicando a mobilidade nas cidades, além de onerar os moradores que precisam custear valores maiores para se locomoverem entre seu trabalho e sua moradia.

Em um Programa Social dessa proporção, não pode haver descuido com o quesito Trabalho. Deve haver planejamento no sentido de alocar os moradores de acordo com a proximidade de seu trabalho ou, no mínimo, pensar na coerência entre a moradia e este último, sem deixar que a distância entre os empreendimentos e os centros urbanos onde estão a maior quantidade de empregos, atrapalhe a subsistência dos moradores.

Há que se destacar ainda, o elevado índice de inadimplência nas operações de crédito de financiamento habitacional no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida junto ao concessor. Tal fato se deve a diversos motivos. O primeiro deles consta dos requisitos de renda para aquisição da moradia própria, em que, muitas vezes, os documentos que comprovam os rendimentos dos proponentes são forjados. Mesmo com todo o cuidado na análise do concessor, algumas falhas ocorrem e em pouco tempo, o verdadeiro perfil do proponente é demonstrado através do atraso em seu pagamento. Como consequência, há o endividamento do cliente e, em último caso, a perda do imóvel com o leilão do mesmo.

Até meados de 2016, os imóveis oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida não eram passíveis de execução de seu contrato. Os índices de inadimplência eram ainda mais elevados. Mais recentemente, com a adoção do procedimento de execução similar aos demais contratos de financiamento, a preocupação em perder o imóvel fez com que os clientes adimplissem suas prestações em atraso. Importante mencionar que, em caso de perda do imóvel por inadimplência, o beneficiário não mais poderá adquirir outro imóvel através do Programa.

Outra causa de inadimplência está na existência de fraudes no Programa. Explico: se uma pessoa não possui perfil de renda para se enquadrar no Programa, solicita a um terceiro, geralmente pessoa de seu círculo de relacionamento e que possui perfil enquadrável

para utilizar seu “nome”. Com isso, o imóvel acaba sendo destinado a alguém que não faz parte do público alvo do Programa e ainda, exclui este terceiro cujo nome foi utilizado de, futuramente, ter seu próprio imóvel, já que é permitida apenas uma operação de crédito por CPF.

Por último, há o desinteresse do beneficiário em continuar com o imóvel adquirido após perceber que o mesmo não reúne exatamente as características esperadas. Aí enquadram-se a distância do trabalho, falta de transporte público, violência nos bairros implantados, dimensões insuficientes no imóvel para abrigar a família que naturalmente cresce. Nesses casos, não há opção ao cliente, visto que no contrato de financiamento habitacional não há cláusula de cancelamento, restando ao cliente a hipótese de finalizar seu longo financiamento para, ao fim dele e extinta a alienação fiduciária, tentar vendê-lo.

Ora, o urbanismo possui quatro funções principais, que são: primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma.

Para um Programa efetivo que objetive a moradia digna, a execução não deve se limitar ao tecnicismo das quatro paredes minuciosamente descritas em sua estrutura, mas principalmente levar em consideração dados econômicos, necessidades sociológicas, valores espirituais.

É preciso mapear as famílias beneficiárias do Programa, conhecendo-as minimamente, saber como vivem, de que vivem, levantar dados precisos de sua vida em sociedade. Certamente, lançando-se de dados rigorosos acerca das necessidades daquelas famílias, pode-se traçar um perfil de cada uma delas, e com a participação próxima de cada uma, podem ser destinadas a um local que cause o menor impacto possível em suas relações.

Em um Programa dessa natureza, em que a diretriz é essencialmente social, o ser humano individual é o pilar principal. Não é com a imposição dos fortes sobre os mais fracos, que se atingirá a dignidade de viver em sociedade.

É importante salientar ainda, a necessidade de uma combinação precisa entre a gestão das cidades e a mobilização social. Só com a gestão participativa, com a expressão dos

seus interesses e necessidades é que se poderá reverter o padrão de exclusão sócio-espacial que tem caracterizado o desenvolvimento urbano nas cidades. Assim, com a clareza do planejamento, a alma das cidades e de seus moradores será animada. A participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos é que favorecem um desenvolvimento durável.

Que possamos trilhar a estrada que nos conduzirá a uma cidade mais humana e melhor estruturada, com condições dignas de viver para todos os seus moradores. Antes que os caminhos se fechem de vez.

Que tenham casas, mas que, acima de tudo, tenham vida!



## REFERÊNCIAS

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: a construção de uma lei**. Disponível em <[http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/05\(1\).pdf](http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/05(1).pdf)>. Acesso em 09 de maio de 2017.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos**. Disponível em <[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_arquivos/15/TDE-2006-07-06T120818Z-356/Publico/jorge.pdf](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/15/TDE-2006-07-06T120818Z-356/Publico/jorge.pdf)>. Acesso em 07 de maio de 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 07 de maio de 2017.

BRASIL. Distrito Federal. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade, guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 26, 14 de fevereiro de 2000. **Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal**. Brasília, 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm)>. Acesso em 24 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Brasília, 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em 09 de julho de 2017.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em 10 de maio de 2017.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Brasília, 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em 25 de junho de 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição Federal, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências**. Brasília, 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em 28 de junho de 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Habitação**. Disponível em <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=137&Itemid=55](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=137&Itemid=55)>. Acesso em 15 de maio de 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **O Estatuto da Cidade comentado**. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. São Paulo, 2010. Disponível em <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/06.pdf>>. Acesso em 03 de julho de 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. Disponível em <<http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/Cartilha%20de%20Regularizacao%20Fundiarria-2.pdf>>. Acesso em 09 de julho de 2017.

BRASIL. Senado Federal. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. **Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal**. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/emenda26-85.pdf>>. Acesso em 06 de julho de 2017.

CADENAS, Leandro. **Princípio da impessoalidade**. Disponível em <<http://www.algosobre.com.br/direito-administrativo/principio-da-impessoalidade.html>>. Acesso em 09 de julho de 2017.

**CARTA de Atenas**. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233>>. Acesso em 07 de junho de 2017.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

COSTA, Helder. **Gerenciamento de projetos**. Disponível em <[www.producao.uff.br/conteudo/rpep/.../RelPesq\\_V7\\_2007\\_07.doc](http://www.producao.uff.br/conteudo/rpep/.../RelPesq_V7_2007_07.doc)>. Acesso em 12 de junho de 2017.

**DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em <<http://www.lexilogos.com/declaration/portugais/htm>>. Acesso em 29 de setembro de 2017.

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20Comentado/Potugu%C3%AAs/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20ordem%20juridico-urbanistica.pdf>>. Acesso em 09 de maio de 2017.

FERRAZ JUNIOR, T. S. Normas gerais e competência concorrente. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 90, 1995.

GAZOLA, Patrícia. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

KANASHIRO, Milena. **Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade**. Disponível em <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/viewFile/3079/2460>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, 1995. Disponível em <[http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_metrperif.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf)>. Acesso em 07 de julho de 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

SALEME, Edson. **Parâmetros sobre a função social da cidade**. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf>>. Acesso em 07 de maio de 2017.

SARLET, Ingo. **O respeito pela dignidade da pessoa humana**. Disponível em <[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0613190\\_08\\_cap\\_02.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0613190_08_cap_02.pdf)>. Acesso em 07 de julho de 2017.

SECCHI, Bernardo. **A cidade do século XX**. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/86961729/A-CIDADE-DO-SEculo-XX>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

Leite, Nathalia Araujo da Silveira.  
Minha casa. E a minha vida / Nathalia Araujo da  
Silveira Leite. - 2018.  
58 p.

Orientador(a): Valéria Maria Pinheiro Montenegro.  
Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade  
Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

1. Dignidade. 2. Moradia. 3. Urbanismo. I.  
Montenegro, Valéria Maria Pinheiro. II. Título.