



CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA DIFUSÃO DO DIREITO À MORADIA NA CIDADE DE CAICÓ

Rennan Douglas Alves de Moura¹

Licenciado em Geografia

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

rennandgs91@gmail.com

João Manoel de Vasconcelos Filho²

Doutor em Geografia

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

joao.filho@ufrn.br

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo uma reflexão sobre a atuação do Estado Nacional Brasileiro frente a problemática do acesso à moradia digna, analisando as políticas públicas de moradia social, tendo como destaque o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e suas contribuições para o direito à moradia. Logo, parte-se de um estudo sobre o papel do Estado, políticas públicas habitacionais, o papel da moradia na formação cidadã e as contribuições do PMCMV para o acesso à moradia digna em Caicó-RN. Para isso, constrói-se uma trajetória espaço-temporal da problemática do acesso à moradia, mas também das políticas públicas de moradia social desenvolvidas até o momento contemporâneo. Outrossim, a pesquisa também traz o comportamento do déficit habitacional do estado do Rio Grande do Norte a partir da criação do PMCMV e apresenta os impactos deste na cidade de Caicó-RN.

Palavras-chave: Minha Casa Minha Vida, Moradia, Políticas Públicas.

Identificação do GT

GT1: Estudos Urbanos

1 INTRODUÇÃO

O debate em torno da problemática do acesso à habitação adequada no Brasil não é tema recente, mas sim permanente, visto que este dilema é parte de um conjunto de problemas do processo de urbanização brasileiro e perdura por mais de um século. Assim, antes de debater o problema do acesso à moradia atualmente, é preciso compreender como/quando ela se torna um problema de ordem pública e como o Estado se colocou frente a problemática até hoje.

Logo, o objetivo deste trabalho é promover inicialmente uma reflexão sobre a questão habitacional no Brasil, analisando a origem da problemática do acesso à moradia no país, como também do comportamento do Estado em relação a este problema, destacando as principais ações e alternativas elaboradas pelo poder público para solucionar esta adversidade.

Para isso, retornamos ao final do século XIX e início do século XX, onde há um intenso processo de urbanização nacional, decorrentes da concentração das principais atividades econômicas nas grandes cidades. Outrossim, a pesquisa também destaca as principais políticas

desenvolvidas pelo poder público antes e após o período de gestão militar do país para solucionar a problemática habitacional, como também destaca suas contradições.

Finalmente, o presente trabalho volta suas atenções para o estado do Rio Grande do Norte, onde é analisado o comportamento do déficit habitacional antes e após o Programa Minha Casa Minha Vida com o objetivo de compreender seus rebatimentos para o acesso à moradia no estado, contudo, especificamente no município de Caicó-RN, alvo deste estudo.

2 METODOLOGIA

Para que fosse feito um resgate histórico da problemática habitacional, como também do comportamento do Estado frente a questão, atentando-se para as políticas públicas sociais de moradia, optamos por um levantamento bibliográfico. Este teve como ênfase, estudos que abordassem a problemática sob uma gestão democrática, onde o Estado se faz mais presente, o que excluiu estudos que contemplam o período ditatorial no Brasil, ocorrido após o golpe de 1964.

Dentre as obras selecionadas, destaca-se o trabalho de Bonduki (2004), intitulado de “Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria.” que trata das raízes do problema habitacional no Brasil e as principais políticas sociais de habitação desenvolvidas pelo Estado. Ademais, é também feito neste trabalho o destaque das contribuições da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 182 e 183), especialmente dos artigos 182 e 183, que deram um amparo judicial à questão habitacional.

Outrossim, também se atentou-se para as contribuições do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 aprovada no dia 10 de julho de 2001, que incorpora os artigos mencionados anteriormente, mas também se compromete com a construção de cidades modelos, sob a base de instrumentos legais, como o Plano Diretor.

Com o objetivo de aprofundar-se no tema principal, que é a atual e principal política responsável por solucionar o problema da habitação no Brasil, o PMCMV, é feito também um estudo de obras como as de Balbim; Krause; Lima Neto (2014) e da tese de Vasconcelos Filho (2013) que trazem uma descrição do que é o PMCMV.

Em seguida, com o objetivo de se aproximar da área de estudo, que consistem na cidade de Caicó-RN, localizada no interior do estado do Rio Grande do Norte, foi feito um levantamento dos dados da Fundação João Pinheiro, sobre o déficit habitacional urbano no estado, atentando-se para os anos de 2009-2019, ou seja, 10 anos após a criação do PMCMV.

Finalmente, foi realizado uma pesquisa de campo na Prefeitura Municipal de Caicó, por meio de entrevista no setor de habitação de Caicó-RN, com o foco em obter dados sobre o PMCMV, para que se fosse realizado um diagnóstico dos impactos desta política social de habitação, tanto para o acesso a moradia, como também para o acesso/direito à cidade, apresentados ao final desta obra.

3 ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Inicialmente, é oportuno destacar que o problema do acesso à moradia não é um fenômeno natural ou isolado, mas sim, consequência de um processo de intensa urbanização ocorrido no território nacional por volta da segunda metade do século XIX e início do século XX. Este fenômeno, marcado pela emergência de grandes cidades e pela concentração das grandes atividades econômicas no urbano, leva a um forte movimento de migração do campo para a cidade em busca de trabalho e uma qualidade de vida melhor.

Contudo, em decorrência da ausência de planejamento para receber a população migrante, as cidades sobrecarregam e consequentemente passam a negar o direito à cidade e a moradia por falta de infraestrutura e posteriormente por falta de vontade política. O resultado deste processo é o aumento de habitações improvisadas, construídas sem critérios técnicos e em áreas de risco, levando esta parcela da população, que se encontrava desalojada, a residir em um ambiente precário, insalubre e em sua grande maioria segregados da cidade e dos serviços públicos.

Assim, como resultado da falta de planejamento estatal para comportar a população advinda do campo, surgem os cortiços e favelas, expressão empírica da negação à moradia digna, visto que estes espaços apresentam ausência de infraestrutura adequada e excesso de moradores. Estas habitações se encontram segregadas da cidade, localizando-se à margem do perímetro urbano, na periferia, mas também em centros urbanos abandonados pela classe elitizada.

É somente a partir de surtos epidêmicos que a situação de moradia da população de baixa renda ganha notoriedade, visto que são nos cortiços – espaços que apresentavam ausência de saneamento básico e situação de insalubridades – que o quadro de saúde é mais afetado. A situação de moradia nos cortiços, marcada também pela superlotação de cômodos, se torna então o *locus* da crise de saúde no país, despertando por meio de um problema de saúde pública a atuação do Estado. Segundo Bonduki (2004, p. 21) “Se as habitações populares não representassem perigo para as condições sanitárias da cidade, nada se saberia sobre elas, pois

as únicas informações sobre as mesmas nos chegam através dos técnicos preocupados com a saúde pública.”

Contudo, ao invés de promover oportunidades de moradia adequada, o Estado foca sua atenção na desapropriação das moradias inadequadas sem garantir um novo espaço de habitação, ou seja, criminaliza a ocupação de habitações improvisadas e negligencia o direito à moradia digna.

É somente a partir da década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, que a lógica social se faz presente nas políticas públicas habitacionais e a moradia passa a ser vista como um problema de ordem pública, ou seja, uma tarefa do Estado nacional. Entendida como condição básica para a emancipação cidadã a moradia é então vista:

(...) Primeiro, [...] como condição básica da força de trabalho [...] segundo, à habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política. (Bonduki, 2004, p. 63)

Com base neste ideal o Estado determina ao Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs) a tarefa de prover a moradia à população operária, o que gera a construção de alguns conjuntos habitacionais, destinados à venda ou locação. Ademais, os IAPs também promovem financiamentos de imóveis e construções com o objetivo de atender a demanda por moradia no país.

Embora tenha-se obtido um certo êxito através das ações dos IAPs, os mesmos se mostraram insuficientes em relação ao problema habitacional no país, visto que o número de moradias não foi compatível com a demanda nacional e até mesmo em esfera estadual. Ademais, por não ser exclusivamente um órgão de cunho habitacional, mas sim pensionista, os IAPs não voltavam suas atenções prioritariamente para a questão da moradia no país, o que compromete sua efetividade.

Outra medida do governo Vargas que deve ser mencionada é a Lei do Inquilinato, que promoveu o congelamento dos preços dos alugueis e manteve os preços fixos durante a crise pós Segunda Guerra Mundial. Contudo, esta ação embora intencionalmente positiva, gera também um efeito negativo no quadro habitacional e no processo de construções imobiliárias, pois com a fixação dos preços e consequentemente a baixa rentabilidade, o setor privado opta por outras formas de investimentos, o que enfraquece a produção imobiliária e reduz a oferta de habitação no país. Outra ação importante, mas que foi pouco expressiva foi a Fundação da

Casa Popular (FCP), esta que tinha como objetivo principal a oferta da casa própria, mas foi pouco eficiente em decorrência da pouca força política para alocar recursos.

A compreensão da moradia como uma condição basilar para a evolução humana leva em 1988, com a instituição da nova constituição federal, a Constituição Federal de 1988, aos artigos 182 e 183, onde os mesmos buscam garantir o desenvolvimento pleno das cidades, utilizando de instrumentos legais que tem por objetivo o bem-estar social, a começar pelo direito à moradia, como dito no seguinte artigo:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988, Art. 183)

Ademais, a Constituição Federal de 1988 também conta com instrumentos como o Plano Diretor, do art. 182 que tem por objetivo garantir a função social dos espaços e propriedades da cidade, combatendo a especulação imobiliária e fundiária no urbano, como aponta:

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988, Art. 182)

Logo, embora seja no governo Vargas que a habitação tenha inicialmente ganhado notoriedade e atenção política, é somente com a instituição da Constituição Federal de 1988 que a moradia ganha amparo legal, proporcionado pela exigência do Estado atribuir uma função social a cada espaço da cidade e conseqüentemente promover o seu direito a todos, que só é possível com o acesso à moradia digna.

Portanto, é por meio do reconhecimento da moradia como um direito humano, ou seja, condição básica para seu desenvolvimento, que à habitação ganha maior significado e passa a ser entendida como um direito basilar. Mas também, é por meio da compreensão da habitação como direito fundamental que a entendemos como dever do Estado. Serrano Junior (2012)

Outrossim, como complementação de um processo em curso, é criada a Lei nº 10.257 aprovada no dia 10 de julho de 2001, que institui o documento norteador do planejamento urbano nacional, o Estatuto da Cidade. Este, incorpora os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e complementa as ações do Estado no urbano em prol do bem-estar social.

É sob a base das diretrizes e normas do Estatuto da Cidade que o governo nacional, em esfera federal, estadual e municipal planeja, desenvolve e executa suas ações na cidade, assim como, também garante a promoção de uma cidade democrática, justa e igual para todo cidadão, através da garantia dos seus direitos previsto nesta lei, o que torna esta política pública uma das ações mais expressivas do Estado em relação às problemáticas habitacionais até a criação do PMCMV.

4 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ORIGEM E CARACTERÍSTICAS

O Programa Minha casa Minha Vida (PMCMV) surge em 2009 em meio a duas problemáticas que abalavam o país, sendo uma de cunho econômico e outra de caráter habitacional, marcado por um déficit habitacional de 5,998 milhões de domicílios (Fundação João Pinheiro, 2009) gerando uma demanda por moradia significativa.

Dentre as fases do programa temos a primeira, voltada a construção de unidades habitacionais, o que denota maior interesse social em suas ações. A segunda fase, em 2011, é marcada pela integração do PMCMV no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que demonstra a ideia de que o PMCMV também exerce um papel na economia do país, por fim, a terceira fase que volta suas ações para as unidades habitacionais.

Em relação às formas de atuação do programa, a mesma ocorre em três modalidades, sendo a primeira a Faixa I, voltada para família de renda mensal de R\$ 2.640,00 ou até três salários mínimos, estando “contemplado por financiamentos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) cuja a área compreende, grosso modo, as regiões metropolitanas (RMs) e as cidades com mais de 50 mil habitantes” (Balbim; Krause; Lima Neto, 2014, p. 9).

A Faixa II corresponde a segunda modalidade e atende as famílias com renda mensal de até R\$ 3.275,00 e assim como a Faixa III, que corresponde às famílias com renda mensal de até 5.400R\$, são gerenciados e recebem seus recursos pela Oferta Pública de Recursos (OPR) ou pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A quarta modalidade é a Minha Casa Minha Vida – Entidades, que também é beneficiada pelas famílias que se enquadram na Faixa I.

Logo, percebe-se que o PMCMV tem como foco a população pertencente às chamadas classes média e baixa, com determinação de renda mensal de no máximo R\$5.400, o que atribui um caráter social ao programa visto que atua na parcela menos favorecida de capital do país.

5 DÉFICIT HABITACIONAL NO RIO GRANDE DO NORTE APÓS O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Criado em 2009, o PMCMV teve como objetivo, como mencionamos anteriormente, solucionar dois problemas, sendo um deles o déficit habitacional no território nacional, marcado pela ausência de moradias e pelas moradias improvisadas ou que careciam de infraestrutura de qualidade. Logo, para tentar compreender os impactos desta política pública, buscamos analisar o comportamento do déficit habitacional antes e principalmente após a criação do PMCMV no Rio Grande do Norte (RN), atentando-se às transformações no cenário político e no próprio programa.

Em 2008, de acordo com os dados da Fundação João Pinheiro - órgão responsável por coletar dados e por estipular o déficit habitacional do país – o estado do Rio Grande do Norte contava com 78.261 habitações na zona urbana em situação de déficit habitacional, o que aumenta em 2009 para 97.376. Contudo, este aumento no ano de criação do PMCMV não deve ser visto necessariamente como um fracasso desta política pública social, mas talvez como resquícios da crise que abalou o espaço mundial no ano anterior.

Esta ideia é fortalecida quando comparamos com o ano posterior, que conta com 93.483 habitações em déficit habitacional, o que demonstra que após a criação do PMCMV, o número de moradias no RN em situação precária reduziu em 3.893 unidades habitacionais, como é apresentado na tabela 1.

Tabela 1- Déficit Habitacional por situação de domicílio particulares, permanentes e improvisados no estado do Rio Grande do Norte de 2009 a 2019.

Fonte: João Pinheiro. por: Rennan de Moura, A 2012, com a continuidade PMCMV e construção	Anos		Déficit Habitacional Absoluto
	2009	97.376	
	2010	93.483	
	2011	104.307	
	2012	99.301	
	2013	92.775	Fundação Elaborado
	2014	78.938	Douglas A. 2024.
	2015	97.833	partir de
	2016	67.298	
	2017	76.374	do
	2018	72.527	da
2019	74.463	de	

unidades habitacionais, o déficit habitacional apresenta um movimento contínuo de redução das unidades habitacionais, alcançando a marca de 92.775 unidades habitacionais em déficit em 2013 e 78.938 em 2014, só voltando a crescer em 2015, alcançando a marca de 97.833.

Em 2016, o déficit habitacional no RN apresentou uma redução abrupta e maior em relação a todos os anos em que analisamos, contabilizando uma redução de 30.535 habitações a menos em relação ao ano de 2015, alcançando a marca de 67.298. Contudo, embora ocorra esta redução abrupta em 2016, o movimento de redução do déficit habitacional não manteve uma continuidade, voltando a crescer em 2017 (76.374), a reduzir em 2018 (72.527) e a crescer em 2019 (74.463).

Portanto, podemos compreender a partir dos dados apresentados da Fundação João Pinheiro que em 10 anos do PMCMV, o déficit habitacional no Rio Grande do Norte sofreu uma redução expressiva, tendo maior índice em 2011 (104.307) e o menor em 2016 (67.298), demonstrando uma redução de 37.009 habitações em situação de déficit habitacional em 5 anos.

Contudo, é importante destacar que não necessariamente esta redução decorre exclusivamente do PMCMV, mas também de outras políticas públicas sociais, sendo o PMCMV somente uma delas.

6 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM CAICÓ-RN

Por meio de entrevista com a equipe que compõe o setor de habitação de Caicó-RN e consequentemente responsável pelas questões habitacionais da cidade, soubemos que, embora seja criado em 2009, é somente em 2022 que o PMCMV chega ao município de Caicó, após duas tentativas frustradas de implementação, sendo uma em 2012 e outra em 2018.

Após a contemplação, a prefeitura de Caicó-RN (CAICÓ, 2024) iniciou a fase de inscrições, onde alcançou um quantitativo de 1.045 famílias inscritas, sendo 219 excluídas por não atenderem aos requisitos pré-estabelecidos, chegando ao número de 826 famílias aptas ao programa. Dentre os requisitos básicos para serem contemplados pelo PMCMV estava o enquadramento na Faixa 1, ou seja, renda mensal de 2.640 (após a criação da Lei Minha Casa Minha Vida), o ônus excessivo com aluguel, comprometendo no mínimo 30% da renda familiar; habitação precária; adensamento excessivo; pessoa em situação de rua; coabitação e aluguel social.

Com a realização da classificação com base nos critérios, a assistência social, responsável pela seleção alcança o número de 200 famílias para serem contempladas e 60 para cadastro de espera, ou seja, se em algum momento alguma das famílias que estão para serem

contempladas deixarem de atender a algum dos critérios pré-estabelecidos deixará de fazer parte do programa, abrindo vaga para aquela família que está no cadastro de reserva.

Contudo, embora o município de Caicó tenha sido contemplado com PMCMV, o mesmo ainda não promoveu nenhum acesso a moradia, em virtude do atraso das etapas necessárias para início das obras, estando atualmente na fase de pré-contratação e dependente do licenciamento ambiental, que ainda não foi concedido.

Portanto, percebemos que embora haja uma presença do PMCMV em algumas cidades do interior, suas contribuições são ausentes ou insuficientes, visto que mesmo após 15 anos de sua criação do PMCMV, o município de Caicó-RN ainda não apresenta nenhuma moradia proveniente desta política pública.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas informações trazidas nesta obra, desde o resgate histórico da problemática da moradia no Brasil, das políticas públicas voltadas para a questão habitacional, quanto do Programa Minha Casa Minha Vida, entendemos que embora haja ações do Estado através das políticas públicas de moradia social, as mesmas foram/são ineficiente/insuficientes para solucionar o problema de acesso à moradia.

Ademais, percebe-se que embora PMCMV seja criado em 2009, apresenta-se enfraquecido nas cidades interioranas, como em Caicó-RN, que apesar de se encontrar no interior do Rio Grande do Norte, possui uma população de cerca de 61.146 pessoas (IBGE Cidades) e serviços públicos importantes, como as universidades públicas e privadas, hospital regional e o principal, uma agência que financia o PMCMV que é a Caixa Econômica Federal.

Logo, ainda que o Programa Minha Casa Minha Vida apresente um número positivo de construções e de entrega de unidades habitacionais, percebemos a ausência desta política pública nas cidades médias e pequenas, o que demonstra uma postura desigual na atuação do programa, se fazendo presente nas maiores cidades e ausentes nas demais.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. **Para além do Minha Casa Minha Vida: Uma política de habitação de interesse social?**, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. p. 112. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 28 de Julho de 2024.



BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo, Estação Liberdade, 4a ed., 2004. CAICÓ, Prefeitura Municipal. Setor de Habitação. 2024.

FEDERAL, Senado. **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2009**, Diretoria de Estatística e Informações – FJP. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**, Diretoria de Estatística e Informações – FJP. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2011-2012**, Diretoria de Estatística e Informações – FJP. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2013-2014**, Diretoria de Estatística e Informações – FJP. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2015**, Diretoria de Estatística e Informações – FJP. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2016-2019**, Diretoria de Estatística e Informações – FJP. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: Onde fica política habitacional?. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. **O Direito Humano Fundamental à Moradia Digna**: Exigibilidade, Universalização e Políticas Públicas para o Desenvolvimento. Curitiba: Juruá, 22 ed., 2012.

VASCONCELOS FILHO, João Manoel de. **O Direito à moradia e o discurso de Implantação de políticas públicas habitacionais na perspectiva de construção de cidades saudáveis e democráticas**: reflexões sobre Araguaína-TO. 219f. (Tese de Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia-MG, 2013.
