

@metropolis

Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais
<https://revistas.ufrj.br/index.php/emetropolis>

ARTIGO

Constitucionalização simbólica no direito à moradia: uma análise da repercussão dos Jogos Olímpicos 2016 no Programa Minha Casa, Minha Vida

Symbolic constitutionalization in the right to housing: an analysis of the repercussions of the 2016 Olympic Games on the Minha Casa, Minha Vida Program

Laís Ribeiro Avila ¹

RESUMO

O artigo propõe a problematização da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no Município do Rio de Janeiro entre 2009 e 2016, quando da preparação das áreas centrais para os Jogos Olímpicos de 2016, sob a ótica do conceito da constitucionalização simbólica. De forma a demonstrar a distorção dos princípios constitucionais incidentes no direito fundamental à moradia, são brevemente apresentados o histórico da inclusão do aludido direito no rol constitucional e a construção normativa do PMCMV. Após, a implementação do programa no Município do Rio de Janeiro no período mencionado é detalhada por meio de normas, materiais institucionais e apresentação de casos. Por fim, a ideia de constitucionalização simbólica é pormenorizada no sentido da constitucionalização-álibi e relacionada à atuação da gestão municipal nos episódios mencionados.

Palavras-chaves: habitação; Programa Minha Casa, Minha Vida; constitucionalização simbólica; política habitacional.

ABSTRACT

The article proposes the problematization of the implementation of the "Minha Casa, Minha Vida" Program in the Municipality of Rio de Janeiro between 2009 and 2016, during the preparation of the central areas for the 2016 Olympic Games, from the perspective of the concept of symbolic constitutionalization. To demonstrate the distortion of the constitutional principles related to the fundamental right to housing, the historical inclusion of the mentioned right in the constitutional list and the normative construction of the MCMV are briefly presented. Afterwards, the implementation of the program in the Municipality of Rio de Janeiro during the mentioned period is detailed through norms, institutional materials, and presentation of cases. Finally, the idea of symbolic constitutionalization is detailed in the sense of constitutionalization-alibi and related to the performance of the municipal administration in the mentioned episodes.

Keywords: housing; "Minha Casa, Minha Vida" Program; symbolic constitutionalization; housing policy.

¹ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Email: laisrib@outlook.com.br.

Introdução

O direito à moradia é objeto de debates em sede doutrinária e jurisprudencial, o que se intensificou com a sua inclusão como direito fundamental no rol constitucional², em razão do advento da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000. À primeira vista, parece se tratar de uma temática inaugurada com a referida EC; contudo, o país já vinha de um longo histórico de medidas nessa seara desde os anos de 1930³, com destaque para o protagonismo desempenhado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) entre os anos de 1966 e 1986.

Não obstante a importância do período do BNH para as bases do panorama atual – especialmente quanto ao modelo de financiamento habitacional adotado⁴ –, não se propõe o estudo minucioso das condições anteriores à Constituição de 1988 (CRFB/88). Com base na abordagem constitucional, busca-se uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), observada a promoção do direito à moradia para a população das faixas de renda mais vulneráveis. A lógica a ser seguida é resumida por Cardoso et al.:

Partindo do pressuposto de que no Brasil o direito à moradia adequada é direito garantido pela Constituição Federal e que o acesso a este nas cidades deve ser promovido e protegido pelo Estado por meio de programas e legislações específicas, observamos que na atual conjuntura das capitais do território nacional o cumprimento deste direito continua a ser um grande desafio (2013, p. 143).

No presente artigo, propõe-se uma reflexão sobre o desvio de finalidade de gestores na aplicação do programa frente ao direito fundamental à moradia, observada a disparidade entre o dito objetivo da política pública e a sua implementação prática. Para tanto, será utilizado o conceito de constitucionalização simbólica, que pode ser resumido pelos casos em que, diante “das injunções do ‘ambiente’ social da Constituição, [...] a ação dos agentes estatais encarregados de executar as disposições programáticas dirige-se frequentemente no sentido oposto ao do aparente programa” (Neves, 2011, p. 115).

A metodologia utilizada consiste em revisão bibliográfica focada na implementação do PMCMV no Município do Rio de Janeiro, quando do contexto de preparação da cidade para o principal megaevento ocorrido na década passada: os Jogos Olímpicos de 2016. O recorte temporal para análise sobre o tema foi feito com base nos dois primeiros planos estratégicos formulados pela Prefeitura do Rio de Janeiro (2009-2012 e 2013-2016), nos quais os dados sobre o déficit habitacional são dispostos juntamente à ideia de promoção de uma cidade mais competitiva e atrativa, com maior qualidade de vida para todos os cidadãos. Em síntese, é analisada a aplicação da política pública no Município desde a elaboração do primeiro plano estratégico até o ano em que foram realizados os Jogos Olímpicos, com enfoque na faixa de subsídio integral, como será explicado à frente.

A sistematização da bibliografia aproveitada é dividida em três partes: (i) um panorama do direito à moradia no ordenamento jurídico com enfoque interfederativo, de forma a ressaltar (a) os aspectos constitucionais atinentes à agenda de reforma urbana e (b) a origem da Medida

² Conforme art. 6º, da CRFB/88, o direito à moradia se caracteriza como direito social. Seguiremos no presente artigo a linha defendida por Canotilho (2018, p. 573): “[s]em que se possa aqui aprofundar este tópico, há de prevalecer, portanto, o entendimento de que, acima de tudo em virtude da expressa previsão do Poder Constituinte, todos os direitos sediados no Título II da CF são direitos fundamentais, ainda que se possa discutir a respeito de quais as exatas consequências, em cada caso, de tal fundamentalidade, visto que se trata de questão relacionada com o regime jurídico-constitucional dos direitos sociais como direitos fundamentais.”

³ “A principal política para a habitação, contudo, viria com as medidas do governo Vargas para regulamentar as condições de reprodução da força de trabalho: a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões para cada categoria profissional, nos anos 1930. Os IAPs foram as primeiras instituições públicas de importância a tratar da questão habitacional, embora essa fosse uma atividade secundária em relação a seus propósitos centrais.” (Fix, 2011, p. 76).

⁴ Para maior detalhamento sobre a trajetória do BNH e os aspectos de execução da política habitacional à época, incluindo o modelo de financiamento habitacional adotado, ver Azevedo (1988).

Provisória nº 459/2009, que inaugurou o PMCMV, estabelecido em sua primeira fase por meio da Lei Federal nº 11.977/2009; (ii) a implementação do PMCMV no Município do Rio de Janeiro, com destaque às previsões sobre política habitacional nos planos estratégicos mencionados e na legislação municipal, bem como à construção de imóveis para atendimento à demanda criada pelas remoções; e (iii) a relação entre o episódio de remoções no Município do Rio de Janeiro e o conceito de constitucionalização simbólica, na qual se evidenciam aspectos de desvio de finalidade da implementação da política pública frente à disposição constitucional.

O Direito à moradia no ordenamento jurídico: aspectos da constitucionalização e da elaboração do PMCMV

As proposições sobre o direito à moradia não são inauguradas pela EC nº 26/2000. Conforme menciona Rolnik:

Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o [Sistema Financeiro da Habitação], incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as Cohabs, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, o BNH foi simplesmente extinto em 1986 e seu espólio foi assumido por outro banco, a Caixa Econômica Federal, enquanto as políticas setoriais de habitação [...] passavam por distintos ministérios (2009, p. 34):.

A não formulação de uma política habitacional com diretrizes interfederativas significou também a ausência de parâmetros legais a serem seguidos por todos os entes. Por outro lado, as mobilizações sociais crescentes desde o regime militar e as mudanças políticas decorrentes da transição democrática⁵ resultaram no surgimento do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), com vistas à “promoção de reformas políticas e jurídicas mais profundas” (Fernandes, 2008, p. 3⁶). Na Constituinte de 1988, foi proposta pelo MNRU a Emenda Popular da Reforma Urbana, visando à constitucionalização da autonomia municipal, do direito à moradia e do combate à especulação imobiliária (Fernandes, 2008, p. 3).

A referida emenda e a mobilização do MNRU resultaram nos artigos 182 e 183 da CRFB/88. Em síntese, os dispositivos afirmam “a função social da cidade e da propriedade, o reconhecimento e integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana – entendida como ampliação dos espaços de participação e controle social das políticas” (Rolnik, 2009, p. 34). A ampliação da participação popular também guardara relação com o reconhecimento da autonomia política, jurídica e fiscal dos Municípios pelo texto constitucional (Fernandes, 2008, p. 4), que viabilizou experiências municipais como o orçamento participativo e os programas autogestionários (Rolnik, 2009, p. 34).

No momento da Constituinte de 1988, “não havia condições políticas para a aprovação do direito social de moradia” (Fernandes, 2008, p. 4). Entretanto, “a seguinte fórmula constitucional foi aprovada: a propriedade urbana é reconhecida como direito fundamental, desde que cumpra funções sociais, que são aquelas determinadas pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais” (Fernandes, 2008, p. 4). A lógica ensejou a atuação do MNRU na elaboração de planos diretores municipais participativos por todo o país e em outras frentes, originando o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) nos anos 1990 com vistas à incorporação do direito à moradia na CRFB/88 (Fernandes, 2008, p. 5).

Observada a conjuntura política da década de 1990, o direito à moradia foi incluído na CRFB/88 em 2000. A aludida inserção foi baseada em diretrizes como a função social da propriedade e da cidade, a gestão democrática das cidades e a justa distribuição dos benefícios e

⁵ Como exemplo, menciona-se a publicação da Lei Federal nº 6.766/1979 – que disciplinou o parcelamento do solo urbano – e os programas de regularização fundiária realizados em Belo Horizonte e Recife em 1983. Sobre o tema, ver Fernandes (2008).

⁶ O artigo em referência não possui numeração fixada. Para fins de citação, é numerado, portanto, a partir de sua primeira página, sendo a página 1 a primeira e a página 11 a última.

dos ônus do processo de urbanização⁷. Somado a esse contexto, a criação do Ministério das Cidades (MC) e a dificuldade de acesso à moradia legalizada como uma das pautas centrais da questão urbana no país são fatores que desencadeiam a construção institucional de diretrizes basilares do direito à moradia. No âmbito do MC, a Secretaria Nacional de Habitação trabalhava na elaboração do Plano Nacional de Habitação (Planhab) com foco em ampla participação de setores da sociedade (Amore, 2015, p. 18).

Todavia, a trajetória de elaboração dos mecanismos sofreu uma mudança em 2008, quando “o mundo submergiu em uma profunda crise econômica [...], afetando todo o setor financeiro globalizado e também, por decorrência, toda a economia capitalista, dependente das finanças globais” (Cardoso; Aragão, 2013, p. 35). É nesse contexto que, em 2009, o PMCMV foi lançado por meio da Medida Provisória nº 459/2009 e convertido na Lei nº 11.977/2009⁸. Pode ser definido como “uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto ‘casa própria’” (Amore, 2015, p. 15). O programa foi apresentado em moldes diferentes aos previstos para o Planhab⁹, evidenciando o objetivo de atrelar os combates à crise econômico-financeira e ao déficit habitacional como igualmente importantes¹⁰.

Interessa no presente trabalho a divisão socioeconômica realizada por meio das faixas de renda aplicáveis ao programa. Especificamente a faixa de renda 1, referente às famílias com renda de 0 a 3 salários-mínimos, tinha por pressuposto a entrega de unidades integralmente subsidiadas pela Caixa Econômica Federal por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (Cardoso; Aragão, 2013, p. 37). Nesse contexto, a entrega das unidades subsidiadas era precedida por um fluxo de operação interfederativo envolvendo os municípios, conforme explica Amore:

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. A construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A prefeitura pode disponibilizar terra e promover ‘chamamentos’ para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras.

Esses empreendimentos, quando concluídos, são ocupados pelas famílias que atendam aos requisitos de corte do programa (renda máxima, não ser proprietária de outro imóvel, não ter sido atendida em outro programa habitacional, não ter restrições cadastrais); e também que ‘pontuem’ segundo critérios nacionais (mulher chefe de família, presença de deficientes físicos na família, estar em área de risco) e adicionais, definidos por cada município, seguindo parâmetros próprios de vulnerabilidade e territorialidade. É o município, portanto, que hierarquiza a demanda do empreendimento uma vez concluído (2015, p. 20-21).

⁷ Todas as diretrizes mencionadas foram, inclusive, ratificadas e positivadas por meio do art. 2º da Lei Federal nº 10.257/2001, nomeada como Estatuto da Cidade.

⁸ A Lei mencionada refere-se à reconhecida primeira fase do PMCMV e foi atualizada em 2014, quando lançada a segunda fase por meio da Lei nº 12.424/2011. Conforme ressaltam Cardoso e Aragão (2013, p. 43), pode-se apenas reconhecer que, “basicamente, o PMCMV-2 melhora o padrão construtivo das unidades habitacionais, permite o uso misto (residencial e comercial), além de estimular a utilização de soluções energéticas sustentáveis”. Amore (2015, p. 19) pontua ainda que “a Fase 2 do programa foi lançada com o objetivo de contratação de mais 2 milhões de unidades”.

⁹ Sobre a crise financeira e o contexto de lançamento do PMCMV, ver Amore (2015, p. 15-18), Cardoso; Aragão (2013, p. 35-43) e Fix (2011, p. 139-146).

¹⁰ Por meio da Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2009, o governo federal destacou que o programa visaria “facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda” por meio de medidas que pudessem “garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica” (Brasil, 2009). Assinaram a aludida Exposição de Motivos o Ministério da Fazenda, o Ministério da Justiça, o Ministério do Planejamento, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Cidades.

Feita uma análise acerca (i) do contexto e das diretrizes que justificaram o lançamento do PMCMV como uma política pública de efetivação do direito à moradia; e (ii) do discurso que fundamentou o programa, passaremos à análise da aplicação do programa na conjuntura do Município do Rio de Janeiro quando da preparação para os Jogos Olímpicos de 2016.

O PMCMV no Rio de Janeiro Olímpico: análise da implementação do programa entre 2009 e 2016

Os Planos Estratégicos, a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro

Para traçar um panorama da questão habitacional na gestão municipal do Rio de Janeiro quando do lançamento do PMCMV, foram analisados (i) dois Planos Estratégicos (PE) da Prefeitura (2009 a 2012 e 2013 a 2016); e (ii) aspectos do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (PD)¹¹ e da Lei Orgânica Municipal (LO) à época.

No âmbito do PE 2009-2012, a gestão municipal propôs tornar o Rio de Janeiro a “capital do sudeste com a maior redução em seu déficit habitacional nos próximos 10 anos” (PRJ, 2009, p. 12). Coaduna-se, à aludida visão de futuro, um dos objetivos apresentados: tornar a cidade mais integrada do ponto de vista urbanístico e cultural (PRJ, 2009, p. 22).

Na divisão organizacional do plano, destacam-se três âmbitos: emprego e renda, transportes e infraestrutura urbana. No primeiro quesito, incluiu no diagnóstico um “grave desequilíbrio no nível e dinamismo econômico entre as diversas regiões da cidade” (PRJ, 2009, p. 70). Ao diagnosticar a área de transportes, a gestão apontou o “desequilíbrio geográfico na oferta de ônibus na cidade, com excesso na zona Sul e no Centro e falta na zona Oeste” (PRJ, 2009, p. 118).

Destaque maior para o quesito de infraestrutura urbana. No diagnóstico, a gestão fez alguns apontamentos; dentre eles, (i) a ausência de uma política habitacional voltada para oferta de moradia à população de baixa renda como uma das principais causas do déficit habitacional; (ii) a problemática da carência de infraestrutura urbana na Zona Oeste da cidade – incluindo questões de pavimentação, saneamento e iluminação –, observado o contingente populacional afetado; e (iii) a possibilidade de valorização patrimonial da cidade por meio da revitalização urbana da área central e, especialmente, da região portuária (PRJ, 2009, p. 86).

Nas diretrizes para atuação frente aos diagnósticos de infraestrutura, a gestão apresentou o Projeto Morar Maravilha (PMM). A iniciativa visava à produção de 50 mil unidades habitacionais por meio do PMCMV, “focando nas famílias que moram em áreas de risco e com renda inferior a três salários-mínimos” (PRJ, 2009, p. 96). Ademais, reforçou a necessidade da promoção de parcerias com o governo federal para a produção de unidades habitacionais de baixa renda e a implantação de infraestrutura na Zona Oeste (PRJ, 2009, p. 87).

O PE 2013-2016 foi apresentado pela gestão municipal como uma proposição de continuação, atualização e expansão do plano anterior (PRJ, 2013, p. 22). Em síntese, manteve-se como visão de futuro a proposta de tornar a cidade “referência nacional em redução de déficit habitacional” (PRJ, 2013, p. 14) e como objetivo central tornar “o Rio uma cidade mais integrada do ponto de vista urbanístico e cultural” (PRJ, 2013, p. 30).

Foi mantido na área de transportes o diagnóstico quanto ao desequilíbrio geográfico na oferta de ônibus (PRJ, 2013, p. 78), o que evidencia a continuidade do problema. Por sua vez, a área de infraestrutura urbana foi renomeada para habitação e urbanização (PRJ, 2013, p. 22), reiterada a problemática envolvendo a Zona Oeste, que ainda apresentava contingente populacional expressivo vivendo em áreas com carência de infraestrutura urbana (PRJ, 2013, p. 106). Além disso, reapresentaram o PMM como Morar Carioca, estabelecido pelo Decreto Municipal nº 36.388/2012, e evidenciaram sua importância na adesão da gestão municipal ao

¹¹ O Plano Diretor refere-se à Lei Complementar Municipal nº 111/2011.

PMCMV¹². O referido projeto teria em vista a promoção da inclusão socioterritorial como legado urbano e ambiental dos Jogos Olímpicos de 2016, observada (i) a eliminação de áreas de risco com o reassentamento de moradores em novas unidades habitacionais; e (ii) o asseguramento da participação da sociedade organizada em sua execução.

No plano das diretrizes e das proposições, o PD do Rio de Janeiro assemelhava-se aos PEs 2009-2012 e 2013-2016. Como exemplo, a política urbana estabelecida pelo art. 3º tinha por objetivo a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Para tanto, estabelecia diretrizes como a adoção de soluções urbanísticas que evitassem a fragmentação e a compartimentação do tecido urbano; a implementação de soluções habitacionais, urbanísticas e jurídicas que reduzissem a ocupação irregular do solo; a ampliação da oferta habitacional de interesse social mediante a produção de moradias populares; e a promoção da gestão democrática da cidade.

Por fim, a LO, pelo art. 429, VI, dispôs como preceito da política de desenvolvimento urbano a “urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes”. Por seu turno, o art. 211, § 1º, do PD orientou que, se necessário o reassentamento de populações de baixa renda oriundas de áreas de risco, os critérios a serem adotados seriam, respectivamente, (i) o reassentamento em terrenos na própria área; (ii) o reassentamento em locais próximos; e (iii) o reassentamento em locais dotados de infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos urbanos.

A aplicação prática do PMCMV na preparação do Rio de Janeiro olímpico

Frente ao arcabouço institucional-normativo apresentado, o planejamento e a implementação das unidades do PMCMV destinadas às faixas de renda mais vulneráveis pelo Município do Rio de Janeiro no período compreendido entre 2009 e 2016, do lançamento do programa à realização dos Jogos Olímpicos, mostrou-se contrária às disposições. Em síntese, o programa foi utilizado como uma das principais alternativas para o reassentamento de famílias removidas pela gestão municipal em um contexto de preparação da cidade para megaeventos. Trata-se do uso do planejamento estratégico para corroborar remoções de caráter reorganizacional do espaço urbano (Azevedo; Faulhaber, 2015, p. 48).

Dois iniciativas normativas do Executivo municipal foram cruciais para essa política de remoções e reassentamentos: o Decreto Municipal nº 30.398/2009¹³ e o Decreto Municipal nº 34.522/2011 (Azevedo; Faulhaber, 2015, pp. 63-64). É a partir do segundo decreto que o PMCMV passa a ser, efetivamente, um elemento da política de remoções que vinha sendo promovida até então. Dentre os aspectos a serem destacados no Decreto Municipal nº 34.522/2011, tem-se o item 1.1 do Anexo A:

Os projetos de urbanização, elaborados com a orientação de atingir o menor número possível de unidades, indicam soluções diversas, de acordo com as

¹² “O projeto Morar Carioca – Minha Casa, Minha Vida contempla a produção de 50 mil unidades habitacionais. O projeto visa estimular a produção habitacional para famílias com renda de até 10 salários-mínimos, segmento em que se concentra o déficit habitacional, sendo parte das unidades produzidas destinada a famílias oriundas de área de risco e/ou extrema precariedade.” (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2013, p. 112).

¹³ Suscitando o poder de polícia do Município, o Decreto determinava à Secretaria Especial de Ordem Pública a realização de demolições das edificações e construções que apresentassem riscos de desabamento, conforme laudos expedidos pela Coordenadoria Geral do Sistema de Defesa Civil da Cidade do Rio de Janeiro e declarações de irregularidade feitas pela Secretaria Municipal de Urbanismo. Sem qualquer detalhamento dos procedimentos a serem adotados pela Prefeitura, Azevedo e Faulhaber (2015, p. 63) sintetizam o uso do Decreto pelo ente municipal falta de transparência, visto que “uma aparente decisão técnica que justifique a remoção como utilidade pública poderia ter outra solução se debatida publicamente, como o caso dos projetos dos corredores viários que não tiveram seu planejamento devidamente discutido com a sociedade”.

especificidades de cada área e privilegiam a utilização de espaços livres no próprio local, e, na inexistência dessas áreas, a escolha de terrenos o mais próximo possível.

A relocação compulsória de uma moradia, mesmo em casos justificados, deve ser precedida de um entendimento e aceitação, por parte das famílias a serem reassentadas, dos objetivos, condições e benefícios do projeto. Devem ainda ser considerados os investimentos realizados por essas famílias, na produção da sua moradia, reconhecendo o direito a estas benfeitorias.

Pela norma, também se verifica como diretriz a melhoria das condições de habitabilidade da população a ser reassentada mediante a oferta de alternativas de relocação. Dentre as alternativas, estavam uma “nova moradia no local, mediante a construção de unidades residenciais de bom padrão construtivo, quando previsto no projeto ou num empreendimento do [PMCMV] ou similar” e “[a] indenização da benfeitoria”.

A aplicação do Decreto de 2011 possui como destaque a localização dos imóveis removidos. Como primeiro aspecto, a localização central dos imóveis foi desconsiderada no cálculo da indenização que o Município ofereceu como alternativa. O referido cálculo seria feito tão somente com base nas benfeitorias existentes, visto que muitas das famílias não tinham a propriedade regular de seus imóveis:

Por tratar-se em sua grande maioria de casas em assentamentos precários, vulneráveis e de uma população com baixo poder aquisitivo, é natural que os revestimentos desses imóveis não sejam de grande valor de mercado. Ao mesmo tempo, a localização, fator mais importante na composição do preço de um imóvel, é praticamente ignorada. [...]

De acordo com esses parâmetros, o valor dessa indenização não possibilita que o cidadão possa reconstruir sua casa em condições melhores em relação às quais se encontrava no momento do acordo. Segundo dados coletados pela SMH, as famílias que optaram por essa mediação financeira entre 2009 e junho de 2012 receberam em média R\$ 28 mil, não sendo possível atingir o valor máximo estipulado pelo decreto, que é de R\$ 62 mil. [...]

Iludidos por uma oferta de melhores condições de moradia, 64% das famílias reassentadas optaram por receber o aluguel social de forma provisória até sua mudança para condomínios do programa Minha Casa Minha Vida (Azevedo; Faulhaber, 2015, pp. 65-66).

Ao inviabilizar o reassentamento das famílias por meio do pagamento de indenizações razoáveis, a Prefeitura utilizou o PMCMV como mecanismo no processo de remoções. Dados coletados por Cardoso et al. (2015, p. 10) demonstram que, entre 2009 e 2012, dos 49 condomínios destinados à Faixa 1 do PMCMV inaugurados no Município do Rio de Janeiro, 36 foram usados para reassentamento e apenas 13 foram destinados ao atendimento de inscritos no cadastro para sorteio dos imóveis. “Esses dados indicam que a Prefeitura do Rio de Janeiro tem usado massivamente o MCMV para o deslocamento de famílias removidas de forma involuntária de seus locais originais de moradia”. (Cardoso et al., 2015, p. 10).

Na instalação dos empreendimentos das faixas de 0 a 3 salários-mínimos do PMCMV, visualizamos o segundo aspecto de aplicação do Decreto Municipal nº 34.522/2011 à luz da localização dos imóveis removidos. Para além de não contabilizar a localização dos imóveis anteriores para fins de pagamento da indenização, o deslocamento das famílias removidas se deu de áreas valorizadas em direção à Zona Oeste, evidenciado o alargamento da mancha urbana com infraestrutura escassa e a ausência de participação social:

[O]s novos empreendimentos voltam a ser construídos em áreas de expansão urbana, com carência de serviços e comércio, transporte público precário, longe das áreas com maior oferta de postos de trabalho, implicando em um aumento da parcela do orçamento mensal das famílias destinada à gastos com a moradia. Em pesquisa recente realizada com moradores de quatro empreendimentos financiados pelo MCMV na cidade do Rio de

Janeiro, verificamos que antes da mudança apenas 6% das famílias pagavam taxas de condomínio, percentual que passou para 97%, envolvendo um custo extra mensal para as famílias de aproximadamente R\$50,00. Outras reclamações foram recorrentes, principalmente em relação à má qualidade construtiva dos empreendimentos (Cardoso et al., 2015, pp. 13-14).

Dentre os exemplos da dinâmica realizada pela Prefeitura¹⁴, figura o residencial Vivendas do Ipê Branco, localizado em Realengo, bairro da Zona Oeste. No empreendimento, foram reassentadas famílias advindas de Rocha Miranda, Madureira e Olaria¹⁵, bairros da Zona Norte. Quanto aos dois primeiros bairros, as remoções foram justificadas para a construção do Parque Madureira; já em Olaria, foram justificadas pelo traçado de implementação do BRT Transcarioca (Cardoso et al., 2013). Tanto o parque quanto o corredor expresso foram construções classificadas como legado olímpico (Fernandes, 2019).

O reassentamento ocorrido no Vivendas do Ipê Branco relaciona-se diretamente com a problemática das indenizações irrazoáveis. A Secretaria Municipal de Habitação (SMH) chegou a oferecer a alternativa de indenização aos removidos, mas “como a quantia ofertada lhes pareceu irrisória diante do valor investido em benfeitorias de seus próprios imóveis ao longo dos anos eles recusaram” (Cardoso et al., 2013, p. 150). A segunda opção seria justamente a mudança para um apartamento no Vivendas do Ipê Branco:

Frente às poucas alternativas, algumas famílias foram coagidas e impelidas a se mudar para o novo endereço. [...] Muitos deles, orientados pela promessa de uma casa própria localizada a princípio no bairro de origem, tal como lhes indicava a Prefeitura durante a negociação (ibid.), concordaram com esta mudança brusca e, assim, foram transferidos para os Ipês entre abril e agosto de 2010 (Cardoso et al. 2013, p. 150).

Somada ao contexto conturbado de remoção das famílias, que, em grande parte, eram contra a mudança, está a disparidade de infraestrutura quando comparados os locais dos quais as famílias foram removidas e o local onde foram reassentadas.

Quanto à infraestrutura local, percebemos que em ambos os casos analisados não houve uma articulação planejada entre a inserção da nova demanda gerada pelos empreendimentos e a provisão de serviços, comércio e equipamentos urbanos [...]. No caso de Realengo, as 35 unidades escolares existentes no bairro não foram suficientes para atender a nova demanda. [...]

Com relação ao comércio e serviços, [...] no caso dos Ipês de Realengo é precário e muitas vezes inexistente o atendimento via comércio e serviços próximos. [...]

Exceto o deslocamento no próprio bairro de Realengo – justificado pela inclusão do deslocamento casa-escola-casa, todos os outros percursos são direcionados às áreas próximas aos antigos locais de moradia da população analisada. Embora exista uma estação ferroviária no bairro, esta encontra-se distante do empreendimento e não há nenhum meio de transporte que os conecte à estação (Cardoso et al., 2013, p. 154).

Outros problemas também foram apontados pelos moradores, como a baixa qualidade dos materiais construtivos utilizados no empreendimento – ocasionando, por exemplo, episódios de vazamento de água nos apartamentos – e os impactos financeiros causados por imposição de taxa condominial e IPTU, considerando que 92% das famílias correspondiam à faixa de renda de 0 a 3 salários-mínimos (Cardoso et al., 2013).

Verifica-se, pelo caso do referido residencial e por todo o contexto apresentado, que o caráter constitucional do direito à moradia é questionável quando aplicado por meio da política

¹⁴ Um mapa com as remoções identificadas e os respectivos destinos de reassentamento foi formulado por Azevedo e Faulhaber (2015, p. 67).

¹⁵ Conforme descreveram Cardoso et al. (2013, p. 150), também foram reassentadas no empreendimento famílias oriundas de Copacabana. Contudo, a remoção foi justificada por ocupação de áreas de risco, não guardando relação com os megaeventos.

pública em um contexto de decisão do gestor. Nesse sentido, analisar as dimensões desse direito é uma via para questionar sua constitucionalidade no plano da aplicação fática.

A constitucionalização simbólica sob o espectro do PMCMV no Rio de Janeiro

Para que a implementação do PMCMV no contexto apresentado seja analisada, voltemos ao direito fundamental à moradia. Apesar da previsão sucinta do art. 6º da CRFB/88, a doutrina e as instituições ligadas à questão da habitação desenvolveram uma série de aspectos a serem considerados para a concretização do aludido direito. Um resumo desse esforço conceitual foi feito por Azevedo e Faulhaber (2015, pp. 38-39) a partir de orientações da relatoria das Nações Unidas para Moradia Adequada.

Dentre os critérios mencionados, destacam-se (i) a disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos¹⁶; (ii) a localização adequada¹⁷; e (iii) a habitabilidade¹⁸. Complementarmente, um relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU lançado em 2019 ressaltava, dentre as medidas de aplicação para a implementação do direito à moradia adequada, (i) a exploração de alternativas ao despejo e, caso entendido como necessário, o oferecimento de compensação razoável e de acesso à moradia adequada em tamanho, qualidade e custo às vítimas; e (ii) a participação social na construção das políticas habitacionais e a participação das pessoas afetadas nos processos de tomada de decisão, enfrentadas as barreiras à participação de natureza socioeconômica e garantida a participação igualitária de grupos vulneráveis (United Nations, 2019, pp. 4-9).

Com base nos aludidos critérios – que podem ser interpretados como dimensões de reconhecimento do direito à moradia –, é possível depreender que o episódio narrado no capítulo anterior representa reiteradas violações ao status constitucional do PMCMV.

Assim como observado n[o] caso dos empreendimentos habitacionais de interesse social implantados na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, as áreas que concentram os novos empreendimentos populares, definidas pelo setor privado como novos vetores de expansão da cidade, são majoritariamente dispostas em localidades distantes dos centros e subcentros urbanos e muitas vezes não dispõem de infraestrutura para atender a essa nova e numerosa demanda populacional, corroborando para a chamada ‘periferização da habitação de interesse social’, processo este oposto àquele indicado tanto pelo Estatuto da Cidade quanto pelo próprio SNHIS; ratificando a inadequação deste modelo de parceria público-privada que configurou o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual intenta reduzir o déficit habitacional ao mesmo tempo em que intensifica o processo de segregação social. (Cardoso et al., 2013, p. 158)

O panorama de periferização das famílias removidas com base em uma política pública pautada em um direito constitucional enseja a aplicação do conceito de constitucionalização simbólica, formulada por Marcelo Neves e entendida no presente trabalho como a atuação afastada das instituições constitucionais básicas, incluindo os direitos fundamentais, pelo órgão municipal (Neves, 2011, p. 100). O autor detalha a definição do termo em análise:

Nas situações de constitucionalismo simbólico, ao contrário, a práxis dos órgãos estatais é orientada não apenas no sentido de ‘socavar’ a Constituição (evasão ou desvio de finalidade), mas também no sentido de violá-la contínua e casuisticamente. Dessa maneira,

¹⁶ “A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros”. (Azevedo; Faulhaber, 2015, p. 38)

¹⁷ “Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios e outras fontes de abastecimento básicas.” (Azevedo; Faulhaber, 2015, p. 39)

¹⁸ “[...] o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.” (Azevedo; Faulhaber. 2015. p. 38)

ao texto constitucional incluyente contrapõe-se uma realidade constitucional excludente do 'público', não surgindo, portanto, a respectiva normatividade constitucional; ou, no mínimo, cabe falar de uma normatividade constitucional restrita, não generalizada nas dimensões temporal, social e material. (Neves, 2011, p. 94)

Ao promover a entrega de moradias mais deficitárias quando comparadas ao contexto dos imóveis anteriormente ocupados pelas famílias removidas, a gestão municipal promove o desvio de finalidade do PMCMV com vistas à readequação do espaço urbano para os megaeventos. Além disso, a falta de participação social das famílias e a impossibilidade de pagamento de uma indenização justa aos removidos por meio das condicionantes do Decreto Municipal nº 34.522/2011 correspondem ao que Neves (2011, pp. 101-115; grifo meu) pontua como a deturpação do processo concretizador da norma:

Os direitos fundamentais [...] são deturpados na práxis do processo concretizador, [...] à medida que se submetem a uma filtragem por critérios particularistas de natureza política, econômica etc. Nesse contexto só caberia falar de normatividade restante e, portanto, excludente, particularista, em suma, contrária à normatividade generalizada e incluyente proclamada no texto constitucional. [...]

As disposições programáticas não respondem, então, a tendências presentes nas relações de poder que estruturam a realidade constitucional. Ao contrário, a realização do conteúdo dos dispositivos programáticos importaria uma transformação radical da estrutura social e política. Além do mais, a rejeição ou deturpação das normas programáticas no plano do processo concretizador não resulta apenas da omissão, mas também da ação dos órgãos estatais. Diante das injunções do 'ambiente' social da Constituição, especialmente das relações econômicas e políticas, a ação dos agentes estatais encarregados de executar as disposições programáticas dirige-se frequentemente no sentido oposto ao do aparente programa.

Significa dizer que o PMCMV, inaugurado sob um discurso de pretensão da redução do déficit habitacional e de cooperação interfederativa, foi concretizado pelo Município do Rio de Janeiro de forma divergente às narrativas sustentadas. Assim, as disposições constitucionais nas quais o PMCMV se funda passam a representar "a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, embora as respectivas relações sociais não sejam realmente normatizadas de maneira consequente conforme o respectivo texto legal" (Neves, 2011, p. 39). Esse cenário resulta em uma faceta da constitucionalização simbólica: o uso da Constituição e de seus princípios como discurso-álibi para o desvio de finalidade pretendido (Neves, 2011, p. 103).

Uma das nuances dessa incoerência é apontada por Cardoso e Aragão (2013, p. 46-63) no tocante à escolha das terras, feita pelo Município, em alinhamento ao custo-benefício dos projetos para as construtoras:

Por um lado, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade delegaram aos municípios a competência de definir e implementar os instrumentos de política urbana, particularmente aqueles que fazem referência ao princípio da função social da propriedade e também os instrumentos de controle do uso do solo urbano. Nesse sentido, se consideramos, com Ribeiro (1997) que a questão da moradia passa pelo enfrentamento do problema do financiamento e do problema da terra, o modelo institucional pós-Constituição deixa uma destas dimensões (a terra) na esfera municipal e outra (o financiamento) na esfera federal. Nesse sentido, a descentralização política instituída pela Constituição gera um problema de articulação administrativa, já que uma política habitacional consequente dependeria de iniciativas governamentais articuladas entre esferas políticas e administrativas autônomas. [...]

[P]ode-se afirmar que a quebra dos mecanismos de controle social sobre a política habitacional reflete, de forma exemplar, as contradições de um programa com objetivos ao mesmo tempo econômicos e sociais e que busca 'resolver' o déficit habitacional unicamente através da atuação da iniciativa privada.

Toda essa articulação “importa que os princípios de inclusão do Estado de bem-estar, previstos abstratamente no texto constitucional, não se concretizam de forma suficientemente relevante para a massa dos subintegrados” (Neves, 2011, p. 123). Dessa forma, os princípios e as previsões da Constituição figuram como uma ideologia que sustenta tais desvios, como se a existência da política pública calcada no direito fundamental à moradia fosse suficiente para ocultar as violações às diversas dimensões que esse direito possui.

Conclusão

O presente artigo teve por objetivo traçar um sucinto histórico da materialização do PMCMV no Município do Rio de Janeiro durante os anos que antecederam os Jogos Olímpicos de 2016, de forma a questionar a efetivação do direito fundamental à moradia. Para tanto, foram evidenciadas (i) as normas incidentes no contexto, com destaque à CRFB/88, à Lei Federal nº 11.977/2009 e ao Decreto Municipal nº 34.522/2011; (ii) a construção do direito à moradia como um direito a ser previsto no rol constitucional; e (iii) a elaboração doutrinária dos critérios que constituem o direito fundamental à moradia, como a localização adequada e a disponibilidade de serviços.

No tocante ao questionamento à efetivação do direito fundamental à moradia, utilizou-se a teoria da constitucionalização simbólica proposta por Marcelo Neves. Não são negados os avanços quantitativos alcançados pelo PMCMV em comparativo às políticas habitacionais anteriores¹⁹; contudo, em seu aspecto qualitativo, o programa abre possibilidade de desvio de finalidade a depender da pretensão do gestor municipal quando em sua implementação. É nessa seara que se encontra o uso da Constituição como álibi: por meio de uma política pública que buscava a facilitação do acesso à moradia com garantia de melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, nos moldes dos princípios constitucionais, o gestor municipal carioca articulou a redistribuição geográfica periférica de famílias propositalmente removidas das áreas centrais.

Haja vista que, cerca de dez anos depois, o PMCMV retornou à agenda nacional como a política pública habitacional do Governo Lula por meio da Lei Federal nº 14.620/2023, evidencia-se a necessidade de uma costura interfederativa mais efetiva, com vistas à inibição de desvios de finalidade na oferta de unidades à população das menores faixas de renda atendida pelo programa. Se o modelo adotado propõe a redução do déficit habitacional, a atuação do Município do Rio de Janeiro entre 2009 e 2016 mostra o contrário a ser seguido, uma vez que não se resolve a problemática oferecendo residências inadequadas e longínquas a quem já habitava em imóveis que poderiam ter sido readequados em suas inconsistências.

Referências

Amore, C. S. (2015). “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In C. S. Amore et al. (Org.), *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros* (1ª ed., pp. 11-27). Rio de Janeiro: Letra Capital.

Azevedo, L., & Faulhaber, L. (2015). *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico* (1ª ed.). Rio de Janeiro: Mórula.

Azevedo, S. de. (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, 22(4), 107-119. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9391>.

¹⁹ Conforme aponta Amore (2015, p. 12), o PMCMV “contratou em apenas cinco anos quase 80% das unidades que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência”, com cerca de 1,7 milhões de unidades entregues em meados de 2014.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. (2009). Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-MCidades-09-Mpv-459.htm.

Câmara Municipal do Rio de Janeiro. (2011). Lei Complementar nº 111. Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, n. 054, pp. 3-46.

Canotilho, J. J. G., et al. (2018). Comentários à Constituição do Brasil (2ª ed.). São Paulo: Saraiva Educação.

Cardoso, A. L., et al. (2015). A retomada das remoções na cidade do Rio de Janeiro e o programa Minha Casa Minha Vida. Anais do XVI ENANPUR, 16(1). <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2025>.

Cardoso, A. L., et al. (2013). Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In A. L. Cardoso (Org.), O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais (pp. 143-160). Rio de Janeiro: Letra Capital.

Cardoso, A. L., & Aragão, T. A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In A. L. Cardoso (Org.), O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais (pp. 17-65). Rio de Janeiro: Letra Capital.

Fernandes, E. (2008). Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, 7(42).

Fernandes, P. H. dos S. (2019). As políticas públicas e os mirantes na construção da paisagem carioca: narrativas da Cidade Olímpica (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. https://minerva.ufrj.br/F/LI6K73HDEF185LK9VN2K8LJN7L8HXPJKPR97EJ1V8UL6XA91IQ-47128?func=direct&doc_number=000882043&format=999.

Fix, M. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas. <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1616201>.

Neves, M. (2011). A constitucionalização simbólica (3ª ed.). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.

Prefeitura do Rio de Janeiro. (2012). Decreto nº 36.388. Diário

Agradecimentos

O presente artigo foi apresentado como trabalho de conclusão de curso no âmbito da Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Nesse sentido, registro meu mais profundo agradecimento à Prof.ª Maria Walkíria Cabral pela orientação e pelas inúmeras trocas.

Artigo Científico – e-metropolis, Rev. Eletrônica de Est. Urb. e Regionais | v. 15 | Ano 2024

Recebido em 29 de fevereiro de 2024

Publicado em 24 de maio de 2024