

Brasília, 8 de Novembro de 2016

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter, à apreciação de Vossa Excelência, Proposta de Edição de Medida Provisória que institui o Programa Cartão Reforma, o qual veicula subvenção econômica com o escopo de proporcionar a aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais, assim como fornecer assistência técnica a grupos familiares com renda mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) e satisfazer os custos operacionais do Programa, incorridos pela União, nos termos que especifica.

Referido Programa tenciona ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir, aos cidadãos, condições mínimas para que possam viver com dignidade.

Deveras, a moradia digna constitui direito social, a ser garantido a todos os cidadãos, como bem esclarece o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, *verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

No que se refere ao mencionado direito social à moradia, as demandas por políticas públicas habitacionais devem ser divididas em dois segmentos: aquelas voltadas à correção do *déficit habitacional quantitativo*; aquelas voltadas à correção do *déficit habitacional qualitativo*.

Atualmente, o *déficit habitacional quantitativo*, associado à construção de mais unidades habitacionais, restou alcançado por meio de políticas públicas da União, a exemplo do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Medida Provisória nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009, ora em vigor.

Não obstante os esforços de Estados e Municípios, a grave questão do *déficit habitacional qualitativo*, associado a condições precárias de habitabilidade, salubridade e segurança de moradia, carece ainda de intervenção específica e efetiva por parte da União. Isso com a finalidade precípua de realizar o referido direito social à dignidade de moradia, expressamente considerado pelo constituinte de 1988, além de contribuir para a redução das desigualdades regionais no País, o que também constitui objetivo constitucional do Estado Democrático de Direito brasileiro (CF/88, art. 3º, III), e, em última análise, realizar o princípio da função social da propriedade (CF/88, art. 5º, XXIII, art. 170, III, e art. 182, § 2º).

A delimitação dos conceitos de *déficit habitacional* é objeto constante de estudos e análises da Fundação João Pinheiro (FJP), a qual desempenha papel de destaque no que toca à formulação e à avaliação das políticas públicas habitacionais no País. No que se refere à distinção entre *déficit habitacional quantitativo* e inadequação das moradias, ou *déficit habitacional qualitativo*, assim manifesta-se a referida instituição:

“Como *déficit habitacional* entende-se a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. A inadequação de moradias, por outro lado, reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas

especificidades internas. Seu dimensionamento visa o delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios.”

Nos termos acima, com o objetivo de atender ao comando inserto no aludido art. 6º da Constituição Federal de 1988, vem o Ministério das Cidades apresentar Proposta de Medida Provisória, tencionando a instituição de mecanismo alternativo e complementar à tradicional política de construção de novas unidades habitacionais no País.

O modelo de atendimento habitacional, ora referenciado, vem preencher uma lacuna, identificada no catálogo de políticas públicas do Governo Federal, que ainda carece de programas que busquem instrumentalizar medidas de melhoria habitacional e correção da inadequação dos domicílios brasileiros.

Em reforço à relevância do tema, as estimativas são de que em 2014, no Brasil, existiam cerca de 960 mil domicílios próprios com adensamento excessivo, cerca de 7,7 milhões de domicílios sem esgotamento sanitário, cerca de 940 mil domicílios sem cobertura adequada (FJP, 2016), vide nota 1. Os indicadores aqui apresentados não são exaustivos do panorama de déficit habitacional qualitativo que acomete o País. É que outros critérios, de difícil mensuração a partir dos dados atualmente existentes, concorreriam para o incremento dos números em referência.

Ainda para evidenciar a relevância do enfrentamento do tema do déficit habitacional qualitativo brasileiro, em uma perspectiva de comparação internacional, pode-se analisar o indicador de percentagem de pessoas que vivem em habitações sem um vaso sanitário interior para uso exclusivo do domicílio. Este é um dos critérios de definição de domicílios inadequados. Nesse sentido, em 2010, estimava-se que, no Brasil, 6,67% da população vivia em domicílios sem banheiro exclusivo. Trata-se de percentual em muito superior à média da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, qual seja, 1,16%. A título de exemplo, no México, 4,19% da população vivia em domicílios sem banheiro exclusivo no período em foco, vide nota 2.

Os alarmantes números e indicadores, presentemente referenciados, bem justificam a criação de instrumentos jurídicos de emergência pela União, a exemplo da Medida Provisória ora proposta, os quais se revelem dotados de amplo espectro de atuação, abrangendo todo o território nacional, e orientados à redução do déficit de qualidade habitacional no País. Eis a funcionalidade precípua da subvenção econômica veiculada por meio do Programa Cartão Reforma.

Há que se ressaltar, inclusive, que os investimentos em esgotamento sanitário, em construção de banheiros para uso exclusivo dos domicílios, em construção de coberturas adequadas e na redução do adensamento domiciliar – principais focos das ações do Programa Cartão Reforma –, impactam, sobremaneira, indicadores de saúde, a exemplo das internações por doenças infecciosas e parasitárias, da transmissão de agentes patogênicos e parasitas intestinais e da ocorrência de doença de Chagas, entre outras associações, vide nota 3. Em especial, a literatura aponta que as condições de habitação impactam fortemente os indicadores de saúde e de educação das crianças, inclusive com efeitos prolongados para além do ano de contração da doença, vide nota 4.

Os dados e evidências ora expostos, insista-se, ratificam a relevância do tema da redução do déficit habitacional qualitativo brasileiro, o qual demanda a implementação de ações governamentais imediatas, que possam ser concretizadas já no início do exercício de 2017, por meio do Programa-Piloto, ora submetido à avaliação de Vossa Excelência.

Na esteira dos parágrafos precedentes, não é ocioso lembrar que o arranjo do Programa Cartão Reforma gera economias de custo e pode complementar as iniciativas convencionais de provisão habitacional que já estão em curso, viabilizando melhorias habitacionais de forma mais barata e mais célere para famílias de baixa renda, além de diversificar a política habitacional brasileira.

Especificamente quanto à urgência do enfrentamento do déficit habitacional qualitativo brasileiro, cumpre destacar que o Programa Cartão Reforma pode contribuir para o incremento da indústria nacional de materiais de construção, distribuída por todo o território nacional, com conseqüente geração direta de emprego e renda, em momento que o País atravessa período de baixa atividade econômica e alta taxa de desocupação.

A urgência da implantação do Programa Cartão Reforma está fundamentada na sua execução em caráter de *projeto piloto* do Governo Federal. A constatação do diagnóstico de precariedade da condição das habitações instaladas, de sua associação com indicadores de saúde e de educação bem justificam, ademais, sua instituição em caráter emergencial. A ação governamental justifica-se, portanto, à realização

do direito social à moradia digna (CF/88, art. 6º), associado à promoção de melhoria da qualidade de vida da população brasileira de baixa renda.

Todos esses argumentos confirmam que a execução do Programa Cartão Reforma deve ser realizada com urgência para que os seus resultados sejam validados e, conseqüentemente, ampliados, de modo a atender com eficácia, eficiência e efetividade o maior número de grupos familiares de baixa renda, alvo da política habitacional aqui referenciada. Resta justificado, portanto, o veículo normativo proposto para instituí-lo, o qual, inclusive, já havia sido utilizado, em 2009, para fins de implementação de política pública voltada à correção do déficit habitacional quantitativo no País.

Por meio do Programa Cartão Reforma, propõe-se que a União conceda subvenção econômica, para os grupos familiares com renda mensal bruta limitada a R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), incluídos os rendimentos concedidos por programas de transferência de renda, à medida que isto lhes propiciará, repita-se, a aquisição de materiais de construção, destinados à reforma, à ampliação ou à conclusão das unidades habitacionais de que sejam titulares, possuidores, ou mesmo detentores.

Além da elegibilidade no critério da renda mensal bruta familiar, outros recortes farão parte do desenho do Programa Cartão Reforma. São eles: (i) domicílios próprios; (ii) domicílios em áreas regulares ou passíveis de regularização; (iii) domicílios permanentes; e (iv) domicílios com paredes de alvenaria, de madeira aparelhada ou equivalente. Alguns desses critérios são utilizados na definição de déficit habitacional qualitativo, proposta pela Fundação João Pinheiro (caso dos itens "ii" a "iv"), à medida que delimitam, exatamente, a existência de inadequação de moradias já existentes, sem representar, portanto, demanda por novas moradias.

Interessa perceber, ademais, que as ações do Programa Cartão Reforma direcionam-se a domicílios (inadequados) próprios, e não alugados ou cedidos. Tudo para que as ações a serem empreendidas com subsídios da União garantam a permanência dos moradores na habitação que tenha sido alvo das melhorias custeadas com recursos da subvenção econômica em tela.

Considerando os critérios de elegibilidade pelas características do domicílio e pela renda mensal bruta do grupo familiar, foram realizadas estimativas, vide nota 5, do *público potencial* e do *público elegível* ao Programa Cartão Reforma.

A *demanda em potencial* estimada do Programa Cartão Reforma, com elegibilidade apenas pelas características dos domicílios, sem restrições associadas à renda mensal bruta do grupo familiar, é de 7.834.354 domicílios, ou seja, 11,6% dos domicílios existentes no País.

Tratando-se aqui, porém, de uma política pública com caráter social e, portanto, com focalização a partir da renda dos grupos familiares beneficiários, a população elegível estimada está delimitada em 3.487.337 domicílios.

A opção, no caso, por um cartão, semelhante àqueles utilizados na prática comercial brasileira, com vistas à disponibilização de parcela dos recursos da subvenção econômica em tela, além de imprimir maior segurança e transparência às transações, permitirá o controle preciso destas, de forma a garantir que as aquisições dos materiais de construção em foco sejam realizadas em perfeita conformidade com as diretrizes do Programa Cartão Reforma.

Para a implementação do Programa Cartão Reforma, sugere-se que a União, por intermédio do Ministério das Cidades, institucionalmente habilitado a dispor sobre políticas de desenvolvimento urbano e políticas setoriais de habitação, inclusive por meio de parcerias (art. 1º do Anexo I do Decreto n. 4.665/2003), articule-se com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conceitualmente denominados Entes Apoiadores, na proposta de Medida Provisória em comento, e com eles divida responsabilidades. Tudo para que restem otimizadas, ao máximo, as ações e a aplicação dos recursos associados à subvenção econômica em tela.

Por estarem mais próximos à realidade legalmente regulada, os Entes Apoiadores ficarão responsáveis, em suma, por promover a seleção dos beneficiários do Programa Cartão Reforma, a partir dos critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades, por coordenar o Programa no âmbito de seus respectivos territórios, bem como por acompanhar e fiscalizar a execução do Programa e a boa aplicação dos recursos da subvenção econômica a ele relacionada.

A mão-de-obra, utilizada para a consecução das aludidas obras de reforma, ampliação ou conclusão de unidades habitacionais, mediante utilização dos materiais de construção adquiridos com recursos da subvenção em comento, será fornecida diretamente pelo próprio grupo familiar beneficiado.

Assim, destaca-se que o modelo adotado é o da autoconstrução, ante o caráter artesanal das intervenções construtivas que serão realizadas, de difícil mensuração e especificação pelo Poder Público. Neste particular, propõe-se que parcela dos recursos do Programa seja direcionada aos Entes Apoiadores, de modo que estes possam fornecer assistência técnica, associada a itens de serviço de construção civil, previamente indicados pelo Ministério das Cidades, aos grupos familiares beneficiados e, assim, garantam uma melhor aplicação da subvenção concedida pela União.

Feitos os esclarecimentos acima, tratando-se, no caso, de uma subvenção econômica de caráter discricionário, importa observar, por fim, as normas consignadas nos arts. 16 e 26, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Referidos dispositivos estabelecem, como condições à concessão de subvenções econômicas: (i) a edição de lei específica, para o que se revela suficiente e adequada a proposta de medida provisória, ora submetida ao crivo de Vossa Excelência; (ii) o atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e (iii) a previsão da destinação, no orçamento ou em seus créditos adicionais, do montante a ser despendido pela União.

Em referência ao art. 16 da LRF, cumpre-se esclarecer que não estão previstos dispêndios com o Programa Cartão Reforma em 2016, de modo que não haverá impacto orçamentário-financeiro neste exercício.

A compatibilidade do Programa Cartão Reforma com a LDO se dará quando da inclusão de dotação em categoria de programação específica na futura Lei Orçamentária para 2017, cujo projeto de lei está em tramitação no Congresso Nacional (PL nº 18/2016-CN).

Em relação à compatibilidade do Programa Cartão Reforma com o PPA 2016-2019, destaca-se que a iniciativa guarda compatibilidade com o Programa Temático Moradia Digna, por meio do Objetivo “Melhorar as condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários”.

Especificamente para 2017, segundo a memória de cálculo consignada ao final desta Exposição de Motivos, a estimativa orçamentária e financeira para o Programa Cartão Reforma perfaz a importância de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), o que possibilitará atender, neste exercício, cerca de 85 mil famílias, a partir da subvenção econômica que será concedida pela União. Estes recursos serão provenientes de remanejamento de dotações orçamentárias do Ministério das Cidades.

Para os exercícios de 2018 e 2019, os valores ficam condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira a ser indicada pelo Ministério das Cidades, quando da elaboração dos respectivos projetos de leis orçamentárias, em consonância com as orientações de governo, e em conformidade com as metas de famílias beneficiadas a serem definidas em momento oportuno. Nessa linha, estima-se, preliminarmente, atender ao mesmo número de grupos familiares nos dois exercícios em referência.

Dessa forma, os valores orçamentário-financeiro são, assim, estimados para 2018 e 2019, respectivamente, em R\$ 522.500.000 (quinhentos e vinte dois milhões e quinhentos mil reais) e R\$ 546.012.000 (quinhentos e quarenta e seis milhões e doze mil reais), sem prejuízo de que sejam oportunamente revisados, a partir dos resultados preliminares que o Programa Cartão Reforma venha a alcançar.

Com efeito, a manutenção do Programa Cartão Reforma e o fluxo de suas ações, nos exercícios de 2020 em diante, dependerão da avaliação dos seus resultados efetivos, e, em se tratando de uma despesa de caráter discricionário do Poder Executivo, restarão condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira da União, consoante esclarece a proposta da Medida Provisória em foco.

Esses são os motivos pelos quais tenho a honra de submeter, à elevada consideração de Vossa Excelência, a proposta de criação do Programa Cartão Reforma, em anexo.

Sem mais para o momento, reitero a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

2016/file.

2) Dados retirados da publicação da OCDE *How's Life? 2015 - Measuring Well-Being.*) Dados retirados da publicação da OCDE *How's Life? 2015 - Measuring Well-Being.* Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life-2015_how_life-2015-en.

3) Seguem algumas referências: i) Organização Mundial da Saúde (OMS), *Health Principles of Housing.*, (1989), disponível em: <http://apps.who.int/iris/handle/10665/39847>; ii) Wilkinson, D., *Poor housing and ill health: a summary of the research evidence.*, Scottish Office Central Research Unit (1999); iii) Fuller-Thomson, E. et al. *The housing/health relationship: what do we know?*, *Reviews on Environmental Health*, vol.15 (2000); e iv) Thomson, H. et al., *Housing improvement and health gain: a summary and systematic review*, MRC Social and Public Health Sciences Unit (2002).

4) Confirmam-se: i) Emenius, G. et al., *Indoor exposures and recurrent wheezing in infants – a longitudinal study in the BAMSE cohort.*, *Acta Paediatrica*, 93 (2004); ii) Harker, L., *Chance of a life: The impact of bad housing on children's lives.*, Shelter (2006), disponível em: http://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0016/39202/Chance_of_a_Lifetime.pdf; e iii) Lanús, R., *Do poor housing conditions affect educational attainment?: an analysis of the impact of poor housing conditions on educational achievement, a study based in Buenos Aires, Argentina.*, Georgetown University (2009).

5) Estimativas realizadas a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014, em que os valores monetários foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para a data de 31 de agosto de 2016.) Estimativas realizadas a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014, em que os valores monetários foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para a data de 31 de agosto de

Respeitosamente,

Bruno Cavalcanti de Araújo