



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD
Mestrado em Direito

CAROLINE BUARQUE MACIEL ANDRADE

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROVISÃO HABITACIONAL E OS DESAFIOS
PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL**

Rio de Janeiro

Fevereiro/2022



CAROLINE BUARQUE MACIEL ANDRADE

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROVISÃO HABITACIONAL E OS DESAFIOS PARA
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro
Lopes Domingues

Rio de Janeiro

Fevereiro/2022

CAROLINE BUARQUE MACIEL ANDRADE

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROVISÃO HABITACIONAL E OS DESAFIOS PARA
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovado em: __/__/__

Banca examinadora:

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Profa. Dra. Patrícia Ribeiro Serra Vieira

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi

B543 Buarque Maciel Andrade, Caroline
As políticas públicas de provisão habitacional e os desafios para concretização do direito à moradia digna no Brasil. / Caroline Buarque Maciel Andrade. -- Rio de Janeiro, 2022.
143

Orientador: Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

1. Direito à moradia digna. 2. Política habitacional. 3. Política urbana. 4. Moradia adequada. 5. Déficit habitacional. I. Garcia Ribeiro Lopes Domingues, Eduardo, orient. II. Título.

À Deus, pela força, coragem e luz
no meu caminho durante essa
jornada.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por todas as bênçãos que me acompanham.

Aos meus pais, Simone e Evanildo, meus maiores incentivadores, pelo amor incondicional, dedicação e acolhimento em todos os momentos da vida.

Ao meu esposo, Luiz Felipe, pelo amor sincero, companheirismo e apoio fundamental nesta jornada.

Ao meu irmão, Victor, por tornar a vida mais alegre.

Aos meus avós, pelo carinho e afeto.

Aos amigos e familiares que ao longo desta etapa me apoiaram.

Ao meu orientador, Eduardo Domingues, pela ajuda e suporte durante a elaboração deste trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo financiamento da pesquisa.

À Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, por todo aprendizado.

*Meu lar, meu canto, pequeno ou
amplo, na cidade ou no campo, é
meu doce recanto.*

*Onde fico à vontade, não incomodo
ninguém, onde guardo a saudade,
onde me sinto bem.*

*Meu mundo, meu paraíso, lugar
que eu reverencio, onde é largo
meu sorriso e meu espírito mais
sadio. [...]*

Nilo Ribeiro.

ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As políticas públicas de provisão habitacional e os desafios para concretização do direito à moradia digna no Brasil**. 2022. 143 f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Políticas. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo uma reflexão sobre o direito à moradia digna, com enfoque nas políticas públicas de provisão habitacional, a fim de discutir os diversos desafios contemporâneos que envolvem a concretização desse direito no cenário habitacional brasileiro. Transcendendo o conceito de casa ou habitação, o direito à moradia consiste no direito humano fundamental que busca salvaguardar o mínimo de dignidade ao indivíduo para que desfrute de um lar com condições apropriadas para viver, o que inclui, além da adequação da estrutura do imóvel, a segurança jurídica do bem, a qualidade do seu entorno, o acesso à serviços públicos, o custo economicamente acessível. Intimamente ligada a questões inerentes ao planejamento urbano, o crescimento acelerado e descuidado das cidades, sobretudo, a partir do processo de industrialização no Brasil, surtiram efeitos negativos ao direito à moradia, promovendo um elevado índice de habitações inadequadas no país, com maior reflexo na camada de baixa renda da população. Em resposta ao problema, o poder público incumbiu-se de instituir políticas de provisão habitacional em escala nacional empenhadas em suprir a demanda por moradia, todavia, insuficientes para combater o déficit habitacional consolidado. O presente trabalho indaga, assim, quais são os elementos que deveriam compor a política de provisão habitacional e de que forma os requisitos que circundam o direito à moradia digna incidiram nos programas habitacionais desenvolvidos ao longo dos anos. Questiona-se ainda o porquê de os programas habitacionais produzirem imóveis em larga escala enquanto o déficit habitacional permanece com índice elevado, e se existem outros meios mais eficientes de concretizar à moradia digna no país. Diante deste problema, o trabalho apresenta uma análise sobre a sistemática do direito à moradia em conjunto com os componentes que contornam o seu conteúdo, instrumentos jurídicos da política urbana, avaliação de programas habitacionais desenvolvidos no país e a investigação do déficit habitacional sob a perspectiva da moradia digna. Chega-se à conclusão de que as políticas públicas habitacionais pautadas na construção de novas casas e na transferência de propriedade, desassociadas da política urbana e de outros elementos inerentes ao direito à moradia não são eficazes para ofertar dignidade aos cidadãos. Trata-se de pesquisa inicialmente teórica, documental, exploratória e quantitativa.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Estatuto da Cidade; Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Direito Urbanístico.

ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **The public policies of housing provision and the challenges for achieving the right to dignified housing in Brazil**. 2022. 143 f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Políticas. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

ABSTRACT

The present study aims to reflect on the right to dignified housing, focusing on public policies of housing provision, in order to discuss the various contemporary challenges that involve the realization of this right in the Brazilian housing scenario. Transcending the concept of home or housing, the right to housing consists of a fundamental human right that seeks to safeguard the minimum of dignity to the individual to enjoy a home with appropriate conditions to live, which includes in addition to the adequacy of the structure of the property, the legal security of the property, the quality of the surroundings of the dwelling, access to public services and the economically affordable cost. Closely linked to issues inherent to urban planning, the accelerated and careless growth of cities, especially from the industrialization process in Brazil, had negative effects on the right to housing, promoting a high rate of inadequate housing in the country with greater reflection on the low-income layer of the population. In response to the problem, the government was responsible for establishing housing provision policies on a national scale committed to meeting the demand for housing, however, insufficient to combat the consolidated housing deficit. Thus, the present work asks which elements should make up the housing provision policy and how the requirements surrounding the right to dignified housing have focused on housing programs. It is also questioned why housing programs produce large-scale housing, while the housing deficit remains high and whether there are other more efficient means of achieving decent housing in the country. Faced with the problem, the paper presents an analysis on the systematics of the right to housing together with the components that skirt its content, legal instruments of urban policy, evaluation of housing programs developed in the country and the investigation of the housing deficit from the perspective of dignified housing. It is concluded that public housing policies based on the construction of new housing and the transfer of property, disassociated from urban policy and other elements that are part of the right to housing, are not effective to offer dignity to citizens. This is theoretical, documentary, exploratory and quantitative research.

Keywords: Public Policies; City Statute; National Housing System of Social Interest; Urban Law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1. Participação das 5 regiões geográficas brasileiras no déficit habitacional – 2019.

Tabela 2. Participação de cada região no déficit absoluto total do Brasil e nos seus componentes – 2019.

Tabela 3. Componentes do déficit habitacional por sexo do responsável pelo domicílio regionalmente – 2019.

Tabela 4. Composição percentual dos componentes do déficit habitacional por sexo do responsável pelo domicílio regionalmente – 2019.

Tabela 5. Déficit habitacional segundo sexo do responsável pelo domicílio regionalmente – 2019.

Tabela 6. Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – região norte.

Tabela 7. Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – região nordeste.

Tabela 8. Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – região sudeste.

Tabela 9. Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – região sul.

Tabela 10. Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – região centro-oeste.

Tabela 11. Déficit habitacional total.

Tabela 12. Contratações Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2020).

Tabela 13. Percentual de contratações Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2020).

Tabela 14. Contratação Programa Minha Casa Minha Vida por região.

Tabela 15. Contratações Programa Casa Verde e Amarela (a partir de 2020).

Tabela 16. Percentual contratações Programa Casa Verde e Amarela (a partir de 2020).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
art.	Artigo
AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CERSC	Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LabCidade	Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
Planhab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TDC	Transferência do Direito de Construir
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O DIREITO À MORADIA E SUAS VERTENTES.....	16
2.1 O direito à moradia	16
2.2 O direito à moradia no plano internacional.....	18
2.3 O direito à moradia como direito fundamental e de ordem social.....	27
2.4 O direito à moradia como mínimo existencial	35
2.5 A reserva do possível.....	39
2.6 Considerações gerais: moradia digna e habitação	41
3 REQUISITOS E INSTRUMENTOS PARA CONCRETIZAÇÃO DA MORADIA DIGNA.....	45
3.1 Requisitos para o alcance da morada adequada	45
3.1.1 Segurança jurídica da posse	45
3.1.2 Habitabilidade	48
3.1.3 Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura	50
3.1.4 Localização.....	52
3.1.5 Custo acessível	56
3.1.6 Acessibilidade	57
3.1.7 Adequação cultural.....	59
3.2 Instrumentos urbanísticos auxiliares da adequação da moradia	60
3.2.1 O Estatuto da Cidade e a Política Urbana	61
3.2.2 Instrumento de funcionalização da propriedade.....	65
3.2.3 Demais instrumentos do Estatuto da Cidade.....	67
3.2.4 Demais instrumentos que permitem ampliar o acesso à terra	71
4 A MORADIA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL ..	74
4.1 O período imperial	74
4.2 As mudanças socioeconômicas do século XX.....	79
4.3 O golpe militar e a política habitacional	84
4.4 Os avanços da política urbana após a promulgação da Constituição de 1988.....	91
4.5 Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	92
5 ANÁLISE DAS RECENTES POLÍTICAS DE MORADIA NO BRASIL À LUZ DO CONCEITO DE MORADIA DIGNA	94
5.1 Contornos das políticas públicas.....	94

5.2 O ciclo das políticas públicas.....	96
5.3 Indicadores do déficit habitacional atual.....	99
5.4 O Programa Minha Casa Minha Vida.....	110
5.5 O Programa Casa Verde e Amarela.....	118
5.6 O déficit habitacional analisado sob a perspectiva da moradia digna.....	123
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS.....	132

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste no estudo sobre o direito à moradia digna, especificamente no âmbito das políticas públicas, tendo como referência o Comentário Geral n. 4 das Nações Unidas, compilados no Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que, dentre várias providências a respeito da implementação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cuidou de reger os componentes que contornam o conteúdo do direito à moradia e que servem de parâmetro para avaliar o grau de proteção e promoção desse direito no ordenamento jurídico interno.

Chama-se moradia todo local construído e habitado pelo ser humano que lhe sirva de abrigo, proteção, conforto e segurança do meio externo. O conceito de moradia remete a noção de habitar, morar, compondo o núcleo essencial para sobrevivência de todos os indivíduos. Para além da sua característica física, o direito à moradia representa uma concepção mais ampla do que possuir um teto com quatro paredes. Trata-se do direito a um padrão de vida adequado que permite o acesso a um lar com condições dignas para viver.

A moradia adequada foi reconhecida como um direito humano a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, tornando-se um direito universal básico e essencial para a vida de todas as pessoas, sem discriminação de gênero, raça, idade ou nível socioeconômico. Partindo da noção da valorização do ser humano, diversos documentos internacionais posteriores reafirmaram a importância da moradia digna como forma de alcançar um padrão de vida adequado aos indivíduos.

No ordenamento jurídico pátrio, a moradia foi consagrada como um direito humano fundamental de ordem social, atrelado ao rol do conjunto de necessidades básicas do ser humano que compõem o mínimo existencial. Alinhado com as metas e objetivos internacionais, o Brasil assumiu o compromisso de garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos de urbanização.

Todavia, apesar do reconhecimento normativo do instituto e de toda a relevância para o cotidiano dos indivíduos, a moradia adequada não é uma realidade para todos os brasileiros. Estima-se que mais 5 milhões de domicílios no Brasil não se encontram em situação plenamente adequada para viver e mais de 11 milhões de brasileiros experimentam cidadanias vulneráveis morando em aglomerados subnormais. Historicamente, o problema tem origem em diversos fatores políticos, socioeconômicos e culturais, somado ao processo de urbanização acelerada e insuficiência de políticas públicas efetivas, que contribuíram para que distonias fossem geradas na questão habitacional, o qual reforçou a segregação e exclusão social no espaço urbano.

Considerando o elevado índice de déficit habitacional no país decorrente das condições que regularam o processo de produção e circulação de moradia, bem como, a importância do instituto para concessão de uma vida digna aos cidadãos, o aprofundamento do estudo em questão contribui para reflexão de estratégias e proposição de políticas coerentes para o enfrentamento das causas do problema.

No âmbito das políticas públicas, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, Angela Moulin Simões Penalva Santos, Nelson Saule Júnior, Erminia Maricato, entre outros autores, contribuíram para o entendimento de questões práticas em habitação e gestão urbana. A respeito do tema, Rodrigo Iacovini, Danielli Cavalcanti Klintowitz, entre outros já haviam se pronunciado em trabalhos anteriores sobre a disfunção das políticas de provisão habitacional no Brasil, com destaque ao Programa Minha Casa Minha Vida.

A partir da exploração da literatura, parte-se do pressuposto de que a política habitacional brasileira foi desenvolvida sob a ideologia da conquista da “casa própria” de forma desconexa com o conjunto urbano, tangendo, com efeito, a uma política de provisão habitacional que não prioriza outras demandas inerentes a adequação da moradia, senão a construção de novas unidades habitacionais e a transferência de propriedade.

A fim de compreender a complexidade do problema, questiona-se: de que forma os elementos que compõem o conteúdo moradia digna incidem ou incidiram nas políticas públicas habitacionais? Os instrumentos jurídicos da política urbana podem colaborar na efetivação do direito à moradia adequada? Por que os programas habitacionais produzem tanta habitação e ainda existe um índice de déficit habitacional elevado no país? Quais são os fundamentos que deveriam fazer parte da política habitacional para consolidar plenamente as dimensões do direito à moradia digna no contexto social brasileiro?

Para responder as questões levantadas, o trabalho investiga o contexto do direito à moradia digna no Brasil, em conjunto com preceitos ratificados em tratados internacionais, instrumentos jurídicos urbanísticos garantidores do direito fundamental, e com a análise de políticas públicas de habitação nacional, aprofundando na discussão sobre os diversos desafios que envolvem o tema, muito dos quais ainda sem resposta devido à complexidade do problema.

Na sequência, primeiramente expõe-se os contornos do direito à moradia e suas vertentes; em seguida, os requisitos para o alcance da moradia adequada; os instrumentos jurídicos que auxiliam a efetuação da adequação da moradia; as políticas públicas habitacionais em âmbito nacional; e por último, as considerações finais sobre a temática. Para atingir os objetivos inicialmente propostos e atender ao critério de maior confiabilidade de informação, trata-se de pesquisa inicialmente teórica, documental, exploratória e quantitativa.

2 O DIREITO À MORADIA E SUAS VERTENTES

A fim de propiciar reflexões sobre os desafios da consolidação do direito à moradia no âmbito das políticas públicas habitacionais, objeto de estudo desta pesquisa, a investigação se inicia com a compreensão do conteúdo do direito à moradia e suas vertentes, com a finalidade de pontificar previamente os critérios que irão incidir e fundamentar o objeto de estudo deste trabalho. A primeira subdivisão deste capítulo aborda o conceito geral do direito à moradia. As subdivisões seguintes apresentam a importância e a proteção do direito à moradia no plano internacional, a sua positivação no ordenamento jurídico interno como direito fundamental e de ordem social e a sua correlação com os princípios da dignidade humana, do mínimo existencial e da reserva do possível. Por fim, a última subdivisão visa esclarecer a correlação entre os termos moradia e habitação.

2.1 O direito à moradia

Todas as pessoas precisam de um lugar para morar. A moradia é essencial para sobrevivência do ser humano, possibilitando uma vida segura e com dignidade. É natural de qualquer indivíduo delimitar um espaço de ocupação que lhe sirva de referência para sua própria identidade, não existindo a possibilidade de alguém não morar em algum espaço determinado, ainda que esse lugar seja na rua. (LIMA, 2020; SCHREIBER, 2002;)

Milagres (2009, p.12) contempla que o “homem precisa sentir-se abrigado, protegido, resguardado do cotidiano. Por mais que se abrigue em ideias, convicções ou sonhos, ele necessita de um teto. O morar não é uma invenção do cotidiano, o morar faz parte da própria natureza humana.” O autor acrescenta que “a expressão ‘sentir-se em casa’ revela o conforto e a necessidade da segurança de um espaço de intimidade. A casa é também o lugar da vida, do seu livre desenvolvimento.” É o espaço vital do indivíduo.

O "estar no mundo" pressupõe, além de realizações pessoais e interseções, a noção de recanto e de resguardo. De forma poética, Milagres reflete que “um sonhador de casas vê moradas em todo lugar.” (MILAGRES, 2009, p. 12)

Estar abrigado sempre foi uma necessidade humana, desde a morada natural, no ventre materno (momento em que os laços afetivos são formados e consolidados), até o fim da sua vida. Daud (2015, p. 4) expressa que, ao ultrapassar a fase de morada natural, manifesta-se a “necessidade de uma moradia física, artificial, como expressão de segurança dos indivíduos, haja vista a sua incapacidade de crescer e desenvolver-se sem os cuidados de outrem, o que o

diferencia das demais espécies.”

Segundo Daud (2015, p. 4), historicamente, a necessidade por moradia foi exteriorizada na busca incessante dos homens como forma de sobrevivência no meio ambiente, de modo que, “a posse de determinado lugar, de um espaço físico, de um solo onde se pudesse utilizar como abrigo das intempéries da natureza, bem como, para proteção e desenvolvimento da personalidade humana, sempre foi um objeto real de desejo pela simples razão de subsistência.”

O acolhimento é intrínseco à natureza do ser humano, sendo a moradia, um elemento essencial aos indivíduos, pois “a casa é o espaço do homem no mundo, o seu habitat, e isso representa e influencia seu modo de ser e crescer” (DAUD, 2015, p. 4)

Dado o caráter essencial da moradia, Carli (2009, p.11) associa o instituto como atributo da personalidade do ser humano, afirmando que:

[...] é no locus doméstico que as pessoas desenvolvem seu caráter, dão seus primeiros passos rumo ao processo de crescimento espiritual, físico e intelectual. Enfim, é, primeiramente, no espaço do lar, concretizado num teto com paredes, portas, janelas e banheiro, que o indivíduo se sente protegido e seguro para iniciar o aprendizado da vida em relação. Enfim, a capacidade de enfrentar o “mundo da vida” com segurança, autoconfiança e dignidade pressupõe a existência de uma moradia com qualidade.

Nesse sentido, Lima (2020, p.3) dispõe que a moradia condiciona a autoestima, o bem-estar e o acesso das pessoas a equipamentos públicos, de modo que, a não efetivação desse direito acarreta danos diversos a outros direitos, como o direito ao trabalho, à integridade física, à educação, à saúde, à privacidade, à vida familiar e à participação política.

Pode-se dizer então que as necessidades humanas exigem certos limites e conteúdos mínimos para sua condição de existência, dentre os quais, os danos ao indivíduo oriundos da falta de acesso à habitação vão além de perder a moradia. Trata-se da perda da própria condição de pessoa. (SCHREIBER, 2002).

O desenvolvimento pessoal do indivíduo implica basicamente em nascer, crescer, formar uma família e morrer com dignidade, dentro de um lar, uma moradia, uma sede física e espacial para se viver. (GODOY, 2006)

Desse modo, o homem encontra na moradia os elementos mínimos para sua sobrevivência, pois a casa é o lugar onde é possível conviver em paz com seus próximos, ter conforto, intimidade e sentir-se seguro. Afinal, “o desenvolvimento da espécie exige o acesso mínimo a certos bens materiais, sendo que a moradia adequada é uma condição fundamental ao exercício pleno da personalidade e da cidadania.” (SAMPAIO; WALDMAN, 2019, p. 61)

Serrano Junior (2011, p. 19) salienta que a personalidade é a expressão do ser humano, valor objetivo, interesse central do ordenamento e bem juridicamente relevante. Concerne ao valor ético que emana do princípio da dignidade da pessoa humana e pelo apreço do Direito ao ser humano em toda sua complexidade.

Diante dessa óptica, para que se possa desenvolver personalidade, o ser humano necessita de uma moradia que seja adequada ao seu bem-estar. De acordo com Rangel e Silva (2009, p.58) “o direito à moradia é um dos núcleos que possibilita a consecução da dignidade da pessoa humana”, ou seja, uma vida digna já pressupõe intrinsecamente a existência de moradia com qualidade, razão pela qual, esse direito deveria ser implementado em todas as suas esferas.

Essas afirmativas fazem da moradia um bem extrapatrimonial reconhecido pelo ordenamento jurídico como indispensável à proteção e promoção da dignidade dos indivíduos. (SERRANO JUNIOR, 2011) Trata-se do lugar para se viver com segurança, paz, bem-estar e dignidade. É um direito de todos os seres humanos.

2.2 O direito à moradia no plano internacional

Os movimentos constitucionalistas ocorridos no século XX motivaram a noção de Estado Democrático de Direito e a consagração de direitos sociais em sistemas jurídicos de Constituições Federais de inúmeros países, sobretudo, com fulcro no princípio da dignidade da pessoa humana.

Dentre o rol de direitos sociais consolidados, o direito à moradia se insere nesse viés com desdobramento na função social da propriedade e como um patamar civilizatório composto por um mínimo indispensável para se viver de forma digna. (RANGEL, SILVA, 2009)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos¹ de 1948 inaugurou essa nova dimensão de direitos sociais, em defesa da valorização do ser humano e promoção de uma vida com dignidade para aquela geração e para as vindouras. Nos termos do parágrafo 1 do artigo 25 do

¹ Norberto Bobbio descreve que “a crescente importância atribuída, nos debates internacionais, entre homens de cultura e políticos, em seminários de estudo e em conferências governamentais, ao problema do reconhecimento dos direitos do homem” são um sinal positivo para o futuro da humanidade. Segundo Bobbio, o problema não nasceu hoje, pois “pelo menos desde o início da era moderna, através da difusão das doutrinas jusnaturalistas, primeiro, e das Declarações dos Direitos do Homem, incluídas nas Constituições dos Estados liberais, depois, o problema acompanha o nascimento, o desenvolvimento, a afirmação, numa parte cada vez mais ampla do mundo, do Estado de direito. No entanto, o autor aponta que “somente depois da Segunda Guerra Mundial é que esse problema passou da esfera nacional para a internacional, envolvendo - pela primeira vez na história - todos os povos.” (BOBBIO, 2004, p. 46)

documento:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A instituição dos direitos humanos conferiu ao indivíduo o status de sujeito de direitos com validade universal. Isso significa dizer que com o advento do período pós-positivista, os direitos humanos deixaram de ser pautas éticas e ideológicas, para afirmar direitos positivos em ordem mundial, acionáveis pelas vias judiciais, com proteção e garantia pelas constituições. (RANGEL, SILVA, 2009)

Desde então, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, há uma série de tratados e documentos internacionais que ratificaram o teor da Carta de 1948, onde preveem, protegem e garantem aos indivíduos o direito à uma moradia digna, a partir da prerrogativa do ser humano de dispor de um padrão de vida adequado a ser alcançado.

O marco mais importante do direito à moradia sucedeu em 1966, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em vigor desde janeiro de 1976, reconhecendo direitos que decorrem da dignidade inerentes a todos os membros da família humana, e dos seus direitos iguais e inalienáveis, com fundamento na liberdade, na justiça e da paz no mundo.

Nos mesmos moldes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o PIDESC defende um padrão de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário e habitação para o indivíduo e sua família, com melhoria contínua das condições de vida. O Pacto atesta que o ideal do ser humano livre, sem temor e miséria, não pode ser exercido contanto que sejam criadas condições que propiciem a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como, de seus direitos civis e políticos.

É necessário ponderar que enquanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos é uma carta principiológica, o PIDESC torna mais específico os direitos nela previstos, aprofundando, assim, o sentido do direito à moradia. Nos termos do artigo 11 §1 do referido Pacto:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida

apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O acordo refere-se a um tratado multilateral, ou seja, possui natureza obrigacional aos Estados signatários, vinculando países que o assinaram e o ratificaram, como é o caso do Brasil. Consoante o §1 do artigo 11, os Estados-partes ficam submetidos a tomar medidas apropriadas para assegurar a concretização do direito de toda pessoa a um nível de vida para si próprio, aí incluída a moradia adequada.

A obediência por parte dos países signatários ao Pacto, por sua vez, é monitorada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), que além de acompanhar a implementação e cumprimento dos instrumentos positivados, também cuida de desenvolver o conteúdo material do PIDESC.²

O comentário n. 4 do CESCR reafirma o artigo 11 §1 do PIDESC como um dos dispositivos mais pertinentes, senão o mais importante, no tocante ao direito à moradia adequada, ampliando o seu significado e o interpretando de forma mais abrangente.

Primeiramente, o Comitê anuncia que o direito à moradia se aplica a todos. Assim, expressão a “si próprio e a sua família” prevista no artigo 11 §1 do PIDESC reflete os papéis que eram desempenhados pelo gênero padrão de atividade econômica aceitos quando a Convenção foi adotada em 1966, composta pela família tradicional formada pelo pai, com pátrio poder, e pela mãe e filhos.

O Comitê esclarece que a expressão “para si e sua família”, não deve ser lida implicando limitação sobre a aplicabilidade do direito aos indivíduos ou a domicílios que são chefiados por mulheres ou qualquer outro grupo, afirmando que o modelo referido pelo texto é ultrapassado. (CESCR, 1991)

O conceito de família tradicional, restritivo e discriminatório não pode ser adotado pelas comunidades internacionais e pelos países internamente, uma vez que pressupõe desigualdade de gênero, desigualdade entre outros grupos ou modelos nos quais o chefe da família não é o homem. (SAMPAIO; WALDMAN, 2019) Assim sendo, a concepção de família é entendida em sentido amplo.

Quantos aos sujeitos do pacto, deve-se ponderar que o PIDESC considera dois sujeitos

² Na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica), de 1969, instrumento ratificado pelo Brasil em 1992, os Estados-parte se comprometeram a se empenhar na efetivação progressiva dos direitos econômicos, sociais, culturais, por intermédio de medidas que utilizem todos os recursos disponíveis.

iniciais, ativo e passivo, como partes. O sujeito passivo são os Estados-partes, no qual compete a obrigação de fazer, ou não fazer, para conferir o direito à moradia à sociedade. Já o sujeito ativo do direito, refere-se a quem tem o poder de exigir o cumprimento do direito ao Estado. (SAMPAIO; WALDMAN, 2019)

Considerar amplamente a concepção familiar além do modelo tradicional, implica em dizer que tanto pessoas individuais como a família encontram-se na posição de sujeito ativo do direito, sendo, portanto, destinatárias ao direito à moradia adequada. (CESCR, 1991)

Além disso, os indivíduos possuem o reconhecimento de seu direito à habitação adequada independente de idade, condição econômica, grupo ou quaisquer outros fatores. Ou seja, o gozo deste direito não pode ser sujeito a qualquer forma de discriminação, conforme aponta o artigo 2, parágrafo 2, do Pacto. (PIDESC, 1966)

Ademais, na opinião do Comitê o direito à moradia não deve ser interpretado em sentido estrito ou restritivo de forma que o equipare meramente a um abrigo, um telhado sobre a cabeça ou exclusivamente a uma mercadoria. Pelo contrário, entende-se como o direito de viver seguro, em paz e com dignidade em algum lugar. (CESCR, 1991)

Existem duas razões para tal entendimento. Primeiramente, o direito à moradia está vinculado a outros direitos humanos e princípios fundamentais que servem de premissa ao PIDESC. Por conseguinte, a “dignidade inerente à pessoa humana” contida nos dispositivos do Pacto, postula que o termo moradia seja interpretado conforme uma variedade de outras considerações, de modo que, acima de qualquer objeção, tal direito deva ser assegurado a todas as pessoas, não obstante a sua renda ou acesso a recursos econômicos. (PIDESC, 1966; CESCR, 1991)

Em segundo lugar, o parágrafo 1 do artigo 11 deve ser compreendido não apenas como direito à moradia, mas moradia adequada, sublinhando uma série de fatores que devem ser levados em conta para avaliar se uma moradia pode, de fato, ser considerada como adequada de acordo com as finalidades previstas no Pacto. Esses fatores são abordados no capítulo 3 deste trabalho. (CESCR, 1991)³

Outrossim, com atenção voltada a questões raciais, o direito à moradia também é reconhecido como um direito humano na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas

³ Todavia, apesar da comunidade internacional estabelecer parâmetros e afirmar frequentemente a importância do direito à moradia adequada, existe um abismo entre os padrões estabelecidos no artigo 11 do Pacto e a situação que prevalece em muitas partes do mundo. O Comitê aponta que, muito embora os problemas sejam frequentemente agudos em determinados países em desenvolvimento, há também problemas significativos em algumas das sociedades mais desenvolvidas do ponto de vista econômico. Nenhum Estado-parte está livre de problemas significativos de um tipo ou outro relacionado ao direito à moradia. (CESCR, 1991)

as Formas de Discriminação Racial, de 1965, ratificada pelo Brasil em 1969.

Neste documento os Estados-partes consideram que todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos, por meio do qual, cada indivíduo possui igual proteção contra qualquer discriminação e pode valer-se dos direitos estipulados, sem qualquer diferenciação, precipuamente de raça, cor, ou de origem nacional ou étnica.

Os países signatários se comprometeram, assim, a proibir e erradicar a discriminação racial em todas as suas formas, assegurando o direito à igualdade perante a lei, nomeadamente em gozo de direitos econômicos, sociais, civis, políticos e culturais, reforçando entre eles, o direito à habitação no artigo 5, alínea e, iii, da Convenção.

Sob esta perspectiva, a fim de promover a aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e de outros instrumentos relativos à luta contra as discriminações, a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, reunida em Paris, aprovou a Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978.

Entendendo que o princípio da igualdade é geralmente aceito e reconhecido pelo direito internacional, a Declaração sobre Raça e Preconceito, assente que toda forma de discriminação racial praticada pelo Estado constitui uma violação ao direito, que por seu turno, engloba a responsabilidade do Ente perante o plano internacional. (ONU, 1978)

A Declaração postula que para que sejam garantidos a igualdade em dignidade e direitos dos indivíduos, sem discriminações ou restrições, o Estado deve adotar planos e medidas especiais destinadas a grupos raciais ou étnicos social e economicamente desfavorecidos, sobretudo, quando se tratar de questões sociais essenciais para a vida do ser humano. Assim, vê-se no artigo 9, n. 2, que a necessidade de um alojamento se insere nesse contexto, não devendo ser uma condição privada a qualquer ser humano, independentemente de raça ou classe social:

[...] A esse respeito, deverá ser dada uma atenção particular aos grupos raciais ou étnicos social e economicamente desfavorecidos, a fim de garantir-lhes, um plano de total igualdade e sem discriminações ou restrições, a proteção das leis e dos regulamentos, assim como os benefícios das medidas sociais em vigor, em particular no que diz respeito ao alojamento, ao emprego e à saúde, de respeitar a autenticidade de sua cultura e de seus valores, de facilitar, especialmente através da educação, sua promoção social e profissional.

Em 1979, com vistas a proteção da mulher, a Assembleia das Nações Unidas reafirmou

o valor da pessoa humana, a não-discriminação e a proclamação de que todos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, sem distinção alguma, inclusive de sexo, onde, adotou a Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada no Brasil em 1984.

A Convenção (ONU, 1979) preocupa-se com o fato de que, apesar dos diversos instrumentos empregados, a mulher continue sendo objeto de discriminações. O documento salienta que ao violar os princípios de igualdade de direitos e o respeito da dignidade humana, dificulta-se a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural. Isto é, sem equidade, o bem-estar e o desenvolvimento das potencialidades da mulher são afetados.

A Convenção (ONU, 1979) preocupa-se ainda com os casos de mulheres em situações de pobreza, pelos quais o acesso mínimo à alimentação, moradia, saúde, educação, emprego ou outras necessidades são agravados.

Convencidos de que a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, em todas as suas esferas, é substancial para o desenvolvimento pleno um país, para o bem-estar do mundo e para causa da paz, estipulam que os Estados Membros devem tomar medidas apropriadas que levem em consideração os problemas específicos enfrentados pelo gênero feminino e o papel importante que desempenham na subsistência econômica de sua família, incluído seu trabalho em setores não-monetários da economia. (ONU, 1979)

Dada a importância de um lar como requisito básico para o bem-estar do ser humano, a Convenção assegura em condições de igualdade entre homens e mulheres, o direito à:

Gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações. (artigo 14, §2, h, da Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher)

No que tange à proteção infantil, em 1989, a Assembleia Geral da ONU adotou a Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificado pelo Brasil em 1990. Neste instrumento a habitação ganha atenção especial para proteção da criança, que deve crescer e se desenvolver em um ambiente seguro em todos os aspectos.

O documento recorda que na Declaração Universal dos Direitos Humanos, as Nações Unidas proclamaram que a infância tem direito a cuidados e assistência especiais, sendo o seio

familiar o ambiente natural para o crescimento e o bem-estar de todos, em particular, das crianças. (ONU, 1989)

Assim sendo, nos termos do artigo 27, n.1, da referida Convenção, “os Estados-partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social.”

O artigo 27 pontua também, no item n.2, que a responsabilidade primordial de proporcionar condições de vida adequada para desenvolvimento da criança pertence aos pais, conforme suas possibilidades e meios financeiros. Todavia, os Estados-partes devem adotar medidas (dentro de suas condições) pertinentes para ajudar aos pais ou outras pessoas responsáveis pela criança a concretizar garantias necessárias, em especial, relacionadas à habitação, nutrição ou vestuário. É o que dispõe o n. 3 do artigo 27:

Os Estados-partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar o efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.

Por seu turno, na Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990, a habitação é uma das condições necessárias para garantir a igualdade efetiva de tratamento dos trabalhadores migrantes. Nos termos do artigo 43, n.1, d, da Convenção:

Os trabalhadores migrantes deverão beneficiar-se de tratamento igual ao que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de: d) Acesso à habitação, incluindo os programas de habitação social, e proteção contra a exploração em matéria de arrendamento.

A moradia também possui relevância no plano internacional para os povos indígenas, pelo qual a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989, dispõe que os governos deverão respeitar a importância das culturas e valores espirituais dos povos interessados e sua relação com a terra ou territórios, ou com

ambos, assim como nos casos, em que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira os aspectos coletivos dessa relação⁴. (artigo 13)

Tal proteção do território também se manifesta na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2008, onde o artigo 10 aduz que os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios e que nenhum traslado será realizado sem consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados. Ademais, em razão da importância da ocupação da terra, o dispositivo exige acordo prévio e indenização justa e equitativa, bem como, opção de regresso, nos casos de remoção.

Ainda no cenário internacional, a Primeira Conferência da ONU realizada em Vancouver, em 1976, agregou ao direito à moradia uma nova perspectiva voltada aos assentamentos humanos, reconhecendo a gravidade pelo qual afeta a qualidade de vida da população e a satisfação de necessidades básicas.

Foi criado o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) onde a questão das cidades se consubstanciou como nova estratégia para atuação da ONU, especialmente nos países em desenvolvimento. O § 8 da Declaração de Vancouver reafirmou o direito universal à moradia adequada, salientando a importância da eliminação da segregação social e racial, mediante a criação de comunidades mais equilibradas, onde se combinem diferentes grupos sociais. (ONU, 1976)

⁴ Outrossim, o artigo 13 expressa que a utilização do termo “terras” no artigo 15 e 16 da OIT inclui o conceito de território, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma. Nos termos do artigo 15: 1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Artigo 16 1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser trasladados das terras que ocupam. 2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados. 3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento. 4. Quando o retomo não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas. 5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas trasladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

Em 1992 adotou-se a Agenda 21 na Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro. A importância da moradia adequada também foi pauta de debates para o bem-estar das pessoas no capítulo 7.

A segunda Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (Agenda Habitat II), realizada em Istambul em 1996, traçou objetivos para moradia adequada para todos, bem como, para o desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos num mundo em constante urbanização. O direito à moradia foi reafirmado na seção III, item 8, reiterando o “comprometimento da comunidade internacional com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada.” (MORAIS; GUIA; PAULA, 2006)

Assim, os Estados partes devem “tomar providências para garantir a segurança legal da posse, a proteção contra a discriminação e a igualdade no acesso à moradia adequada e financeiramente acessível para todos” (MORAIS; GUIA; PAULA, 2006)

Com o Habitat III, o conceito de moradia no plano internacional passa a receber uma forte influência do princípio da sustentabilidade, marcando o papel das cidades e de uma agenda urbana que se desenvolvem num contexto global que refletem e impactam o meio ambiente.

No ano de 2000, os objetivos gerais da ONU relativos aos direitos à moradia e ao saneamento adequados, foram incorporados pela Declaração do Milênio por intermédio da campanha Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em 2001, a Sessão Especial das Nações Unidas Istambul+5, sucedida em Nova York aprovou a Declaração das Cidades e outros Assentamentos no Novo Milênio, reprisando os compromissos assumidos no Habitat. (MORAIS; GUIA; PAULA, 2006)

Por fim, cumpre destacar o papel da Agenda 2030 para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como apelo à ação global para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima, garantindo as pessoas de todos os lugares o desfrute de paz e prosperidade. A Agenda 2030 e os ODS elencaram objetivos⁵ para os quais as Nações Unidas contribuem para que sejam atingidos no Brasil, dentre eles, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Busca-se até 2030 “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas, [...] “proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos”, [...] “aumentar a

⁵ 1) Erradicação da pobreza; 2) fome zero e agricultura sustentável; 3) saúde e bem-estar, 4) educação de qualidade; 5) igualdade de gênero; 6) água potável e saneamento; 7) energia limpa e acessível; 8) trabalho decente e crescimento econômico; 9) indústria, inovação e infraestrutura 10) redução das desigualdades; 11) cidades e comunidades sustentáveis; 12) consumo e produção sustentáveis; 13) ação contra mudança global do clima; 14) vida na água; 15) vida terrestre; 16) paz, justiça, e instituições eficazes; 17) parcerias e meios de implementação.

urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis”.

Ligados à moradia, ainda que de forma indireta, sustentou-se os objetivos de: “reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros,” como também, “proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; e “apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.” (ONU, 2016)

Juntamente com outros objetivos da ODS, a Agenda 2030 procurou elevar o desenvolvimento da moradia mundialmente e melhorar a qualidade de vida de todos os indivíduos, enquanto sujeitos de direitos valorizados no plano jurídico internacional.

Como visto, o direito à moradia é admitido internacionalmente como um direito humano básico e essencial para a vida de todas as pessoas, sem discriminação de gênero, raça, idade ou nível socioeconômico. Inúmeros instrumentos normativos internacionais reconhecem a sua importância dentro desta perspectiva, além de várias outras normas que se destinam à sua proteção.

Isso ocorre devido a condecoração do valor máximo do homem, sujeito de direitos com alcance universal e prerrogativas que constituem a sua dignidade enquanto ser humano. Vale lembrar que os pactos e as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil têm força de lei e, desse modo, criam uma obrigação por parte do Estado brasileiro de fazer cumprir esse direito para todos os cidadãos.

2.3 O direito à moradia como direito fundamental e de ordem social

Viu-se que o direito à moradia se manifesta como um direito humano em diversos tratados e documentos internacionais, incluindo o Brasil como signatário⁶. No âmbito do direito interno brasileiro, a moradia é também considerada um direito fundamental e de ordem social.

Frisa-se, por oportuno, que a nomenclatura empregada para designar os direitos básicos

⁶ Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV, item 1), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (artigo 11), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as formas de discriminação Racial de 1965 (artigo V), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de discriminação contra a Mulher de 1979 (artigo 14.2, item b), a Convenção sobre os direitos da Criança de 1989 (artigo 21, item 1), a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976 (Seção III (8) e Capítulo II (A.3), a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (capítulo 7, item 6)

da pessoa humana encontra-se alicerçada à uma matriz histórica que difere os termos jurídicos “direitos humanos e “direitos fundamentais”. (FRANCO, 2007) Há uma extensa exposição classificatória dos vários conceitos que envolvem essas expressões que, embora, não sejam o objetivo do trabalho, é abordado de forma sucinta.

Partindo de uma breve análise de progresso histórico, constata-se a existência de uma vasta gama de termos jurídicos utilizados para designar as garantias primárias dos indivíduos. A problemática que envolve a terminologia “direitos humanos” e “direitos fundamentais” volta-se para os primórdios do Direito quando se passou a assegurar ao indivíduo um mínimo de direitos e garantias básicas, como forma de proteção de arbitrariedades ou abusos praticados pelo Estado, ou para proteção de sua esfera jurídica em face de eventuais conflitos de interesse entre particulares. (FRANCO, 2007)

Quando a doutrina jusnaturalista passou a ser difundida, a expressão para nomear os direitos básicos do homem eram tais como “direitos naturais”, “direitos inatos”, “direitos originários”, entre outros.⁷ (FRANCO, 2007) Essas expressões “aduzem um caráter metafísico, como direitos universais, absolutos, intemporais e eternos, vez que emanados de uma força etérea superior” (BOBBIO, 2004)

O emprego dessas nomenclaturas demonstrava a intenção de atribuir aos direitos elementares dos indivíduos um caráter de imanência e transcendência, isto é, havia o objetivo de estabelecer que tais direitos são inerentes à própria condição de pessoa, estando implícito ao indivíduo pelo simples fato de ter nascido como ser humano. (FRANCO, 2007)

Atualmente, entende-se que os direitos elementares dos indivíduos são resultado não de uma força superior e absoluta, mas do processo cultural e civilizatório do próprio ser humano, devidamente inserido no seu contexto histórico, político, cultural, econômico e social. (BOBBIO, 2004)⁸

Assim, na medida em que os direitos básicos são situados dentro de uma contextualização específica, é possível sofrer modificações ou variações conforme as conjunturas sociais, passando a assumir cunho relativo, fluido e elementar em épocas e tempos distintos. (FRANCO, 2007)⁹

⁷ Tratam-se, todavia, de vocábulos obsoletos e já ultrapassados da teoria do Direito Natural.

⁸ Durante séculos, os jusnaturalistas colocaram certos direitos acima da possibilidade de qualquer refutação, derivando diretamente da natureza do homem. (BOBBIO, 2004)

⁹ Consoante a esta premissa, Bobbio (2004, p. 18) disserta que a história dos últimos séculos demonstra que o elenco dos direitos dos homens constitui uma classe variável que não só se modificou, mas que continua constantemente se modificando, de acordo com a transformação das condições históricas, ou seja, “dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc.”

De fato, os direitos básicos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como por exemplo o direito de propriedade, hoje são submetidos a radicais limitações contemporâneas, dando-lhes, inclusive um caráter mais social, como visto nas recentes declarações. (BOBBIO,2004)

Muito embora tenha sido refutada a doutrina jusnaturalista¹⁰, essa noção de direitos básicos do homem, sobretudo, consolidada após a promulgação dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, é tida como grande progresso em relação aos direitos humanos, já que estabeleceu os direitos dos indivíduos como precedentes aos Estado devido a sua própria condição de ser humano.¹¹

Outrossim, tanto os direitos humanos como os direitos fundamentais, materialmente se destinam a conferir dignidade à existência do ser humano. Todavia, apesar da íntima correlação e proximidade material dos termos, cada uma das expressões possui uma semântica própria, apresentando significados diferentes

A fim de facilitar o procedimento exegético, a sistemática jurídica contemporânea adota a expressão direitos humanos e direitos fundamentais para designar o mesmo escopo jurídico, ainda que sob óptica distinta. (FRANCO, 2007)

Assim, as nomenclaturas “direitos fundamentais, direitos dos homens, direitos humanos, direitos humanos fundamentais, direito subjetivo público são expressões comumente usadas para designar a mesma coisa.” (GALLO, 2007, p.1543)

Parte da doutrina, inclusive, utiliza a expressão “direitos humanos fundamentais”, buscando facilitar a problemática terminológica e englobar o conjunto normativo institucionalizado tanto de direitos humanos, como de direitos fundamentais, embasando-se intimamente na dignidade da pessoa humana. (FRANCO, 2007)

Na verdade, o prisma que difere os direitos humanos dos direitos fundamentais é uma questão de enfoque, isto é, enquanto os direitos humanos possuem enfoque internacional, os direitos fundamentais referem-se à positivação dos direitos humanos na legislação interna do país. Não há “diferenças estruturais e sim tradições históricas.” (GALLO, 2007, p.1543)

De certo, a concepção doutrinária toma a expressão direitos humanos para retratar duas

¹⁰ Conforme ensina Franco (2007, p.6), o emprego da doutrina jusnaturalista foi recusada pelos positivistas dos oitocentos. Assim, para designar os direitos básicos, passou-se a utilizar expressões como “liberdades públicas”, “liberdades individuais”, “liberdades fundamentais”, “direitos do homem”, “direitos inalienáveis”, “direitos do povo”, “direitos básicos do cidadão”, “direitos civis e políticos”, dentre outros. Essa ampla variedade de termos, sobretudo, no contexto da Revolução Francesa e da Independência Norte-Americana, acarretou empecilhos para compreensão semântica precisa do significado do direito que se buscava assegurar, obstando ainda, o processo hermenêutico e a compreensão rigorosa da mens legis.

¹¹ Já a expressão “direitos básicos do cidadão” cuidou de exprimir os direitos civis e políticos dos indivíduos. (FRANCO, 2007)

realidades. A primeira vertente está vinculada à dimensão internacional propriamente dita, de abrangência supranacional e supraestatal, referindo-se:

[...] aos direitos válidos e vigentes para todos os povos em sua concepção de Humanidade global, independentemente do contexto político-social em que se ache imerso, transcendendo fronteiras nacionais, conjunturas históricas, contingências jurídicas e culturas étnicas específicas. (FRANCO, 2007, p. 7)

A segunda vertente liga-se ao plano filosófico, denotando “direitos resguardados em sua concepção maior de Homem” (FRANCO, 2007, p.7). São direitos provenientes da condição da pessoa humana imputados a todos os cidadãos do mundo inseridos num contexto global da Humanidade, ou seja, basta o indivíduo ser humano para torna-se titular destes direitos.

O ser humano passa a ser sujeito de direitos com validade e eficácia universais, que acarretam uma carga axiológica e que não se limitam aos direitos positivados em determinada ordem jurídica interna, tendo em vista que se encontram acima do Estado Soberano nacional e são extensíveis ao âmbito jurídico global dos seres humanos.¹²

A expressão direitos fundamentais, por sua vez, remete aos “direitos, liberdades e garantias mais elementares e básicos em uma determinada comunidade estatal concreta” (FRANCO, 2007, p. 9) concedido aos indivíduos a partir de uma ordem constitucional interna.

Ou seja, os direitos fundamentais consistem nos direitos “positivados em determinada ordem jurídica”, enquanto os direitos humanos são aqueles “válidos para todos os povos e a qualquer tempo (dimensão jusnaturalista e universal).” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 117)

Os direitos fundamentais, ao contrário dos direitos humanos são, portanto, garantias consagradas juridicamente e institucionalmente, limitados no espaço e no tempo na medida em que se tornam vigentes. (GALLO, 2007, p. 1543)

O termo exige prévia existência de uma Constituição¹³ que declare, reconheça, afirme e qualifique as prerrogativas (FRANCO, 2007). Pode-se dizer, então, que os direitos humanos,

¹² Conforme ensina Franco (2007, p.9), “a perspectiva filosófica dos direitos humanos, revela, ainda que reflexamente, alguns resquícios decorrentes da doutrina do Direito Natural. Isso porque reza que os direitos humanos devem ser entendidos sobre prisma ontológico, ou seja, como interesses protegidos juridicamente em virtude de sua inerência à própria essência do ser humano, dada a sua natureza de sujeito de direitos e obrigações. Seriam compreendidos, assim, como aqueles direitos básicos que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana, pela dignidade que a ele é inerente”

¹³ Vale salientar que “somente a partir da segunda metade do século XX que se passou a considerar, nas sociedades ocidentais, a validade jurídica de direitos constitucionalmente determinados.” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 118)

“por não serem instituídos pela ordem jurídica interna de um Estado, possui caráter moral (ou, no máximo, quase-jurídico). Não obstante, seu conteúdo e extensão acabam sendo identificados pela forma como são positivados na ordem estatal.” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 117)

É por intermédio dos direitos fundamentais que o direito internacional dos direitos humanos ingressa na ordem jurídica nacional, servindo de fonte para o direito pátrio, fundamento às normas constitucionais e base para dispositivos particulares da ordem jurídica interna.

Nesse sentido, na medida em os direitos humanos passam a ser acolhidos na legislação interna dos países, o seu conteúdo moral “se converte em conteúdo jurídico de normas de direitos fundamentais, conteúdo que impõe, por sua coercibilidade, as bases para a construção de possibilidades que permitam a reprodução da vida humana em sociedade de forma digna.” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 118)

Esse conteúdo de direitos intrínsecos à dignidade da pessoa humana se revelou e continua se revelando, paulatinamente, em sucessivas gerações de direitos que evoluem historicamente para atender as necessidades do homem. (BOBBIO, 2004)

Não obstante a divergência entre doutrinadores, os direitos fundamentais comumente são divididos entre direitos de primeira, segunda e terceira geração ou dimensão. As três primeiras dimensões de direitos fundamentais reconhecidas estão vinculadas, cada uma, a um dos três valores consignados do tríptico da Revolução Francesa, quais sejam, a liberdade, igualdade e a fraternidade/solidariedade.

Os direitos de primeira geração são os direitos de liberdade em sentido amplo, a saber, os direitos civis e políticos, tendo como marco as revoluções liberais do século XVIII. Trata-se de direitos que “possuem o indivíduo como seu titular e que ostentam a proteção da subjetividade como seu traço característico. São direitos de resistência ou de oposição à atuação abusiva do Estado ou mesmo de terceiro.” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 119)

Por essa razão, também são denominados de direitos de defesa, posto que impõe prestações negativas ao Estado, que tem o dever de abstenção para proteger a esfera de autonomia do indivíduo contra possíveis intervenções indevidas. Encontram-se neste grupo, os direitos às liberdades, à vida, à igualdade perante a lei, a propriedade, entre outros.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, ainda que consagre certos direitos sociais e econômicos, surge no contexto de declaração desse grupo de direitos às liberdades proveniente da primeira geração, tendo em vista que “esses foram os direitos que mais diretamente foram violados durante a segunda guerra mundial.” (SILVA, 2005, p. 554)

As lutas sociais por melhores condições trabalho em meado do século XIX, tornaram evidente que as liberdades que outrora foram conquistadas nas declarações de direitos “não eram universais, ao contrário, serviam apenas à preservação dos interesses de um determinado grupo social e não da sociedade como um todo, e nem mesmo da maioria da sociedade.” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 119). Nesse contexto, surgiram os direitos de segunda geração, que são os direitos sociais, econômicos e culturais, correspondentes ao valor de igualdade entre os homens.

No início do século XX os direitos de segunda dimensão são introduzidos pelo constitucionalismo do Estado Social, no qual, tanto a “Constituição mexicana de 1917 quanto a alemã (de 8 Weimar) de 1919 redefiniram a relação entre Estado e o cidadão.” As Constituições de ambos os países “tinham o objetivo de impor condições sociais de igualdade real ou material, pelas quais todos teriam a possibilidade de participação e de utilização dos bens sociais” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 119)

Deste modo, o Estado Liberal mínimo desloca-se para o Estado Social, que acentua a responsabilidade pela “promoção da segurança, de bem-estar social e econômico”, isto é, o Estado que inicialmente tinha o dever de não-intervenção ou abstenção para garantir os direitos de liberdade, passou a “assumir tarefas proativas, incluindo prestações de serviços públicos, os quais, no século XX, passaram a ser assegurados como direitos inerentes à cidadania” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 119)

A concepção de Estado social vai além de interromper a ideia de prestação negativa que impõe a omissão ou abstenção estatal. A segunda dimensão de direitos compele ao Estado uma ação ou prestação positiva, cujo dever assente em atuar em algumas situações para assegurar direitos sociais, econômicos e culturais, como nos casos de direito à “moradia, alimentação, segurança social, além de que o direito à propriedade sofre restrições para atender a sua função social” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 119)

O professor Virgílio Afonso da Silva aponta que a consagração mais enfática dos direitos de segunda geração só veio ocorrer quase vinte anos posteriores à Declaração Universal dos Direitos do Homem, surgindo com o Pacto sobre Direitos Sociais e Econômicos, de 1966. Para o professor, “no plano internacional repete-se o já analisado problema da falta de efetividade desses direitos, já que a vinculação real dos Estados nacionais a esses direitos é quase inexistente.” (SILVA, 2005, p. 554)¹⁴

¹⁴ Quanto a efetividade dos direitos sociais, o professor Virgílio Afonso da Silva (2005, p. 549) ainda pontua que “é muito comum que se sustente que a efetividade (ou a não-efetividade) dos direitos sociais é uma questão de “vontade política”. Ainda que essa explicação não seja de todo equivocada, ela encobre, entre outras coisas, um

Finalmente, seguindo a evolução dos direitos fundamentais, os direitos de terceira geração são aqueles interligados ao viés da fraternidade ou solidariedade. São direitos que tem como destinatário todo os grupos humanos (povo, nação), cuja titularidade é difusa ou coletiva. Silva (2005, p. 551) exprime que definir a terceira dimensão “costuma ser tão difusa quanto os próprios direitos” já que o termo reúne conceitos diversos como o “o direito à paz, ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade ou ao meio-ambiente.”¹⁵

Deste modo, feita a distinção entre os termos direitos humanos e direitos fundamentais, constata-se que a moradia corresponde a um direito humano e fundamental. Reconhecida no plano normativo internacional, o direito à moradia possui carga axiológica, validade e eficácia universais, assim como é vigente a todos os povos em decorrência da própria condição de humanidade independente do contexto político-social interno de cada país.

A Constituição brasileira, ao positivar a proteção dos direitos humanos no ordenamento jurídico nacional, gerou um sistema de tutela de diversas prerrogativas inerentes ao homem, tornando-os direitos fundamentais.

Como o princípio da dignidade humana, inserido no artigo 1, inciso III da Constituição Federal exprime a importância da “satisfação das necessidades existências básicas de uma vida com dignidade”, pode-se dizer que “sempre seria possível reconhecer um direito fundamental à moradia, independentemente de haver previsão expressa na ordem constitucional, pois a moradia é inequivocamente destinada à proteção da dignidade” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 122)

De todo modo, é no artigo 5 da Constituição Federal que os direitos fundamentais são expressamente previstos, a partir de um rol extenso de direitos e deveres individuais e coletivos, assegurando a inviolabilidade de direitos como à vida, à igualdade, à segurança, à propriedade, entre outras prerrogativas relacionadas aos valores de liberdade oriundos da primeira geração de direitos.

Como direito à moradia não se encontra literalmente contemplado no rol de direitos fundamentais do artigo 5, parte da doutrina questiona se a moradia é entendida apenas como um direito humano, um princípio organizador ou um direito fundamental de eficácia plena. (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013)

problema dogmático importante. Esse problema decorre, a meu ver, de uma diferença no conteúdo do dever-ser das liberdades públicas e dos direitos sociais que, ainda que trivial, não pode ser ignorado, dadas as suas consequências, até mesmo no plano da separação de poderes.”

¹⁵ As dimensões dos direitos fundamentais estão em constante progressão. Além das três gerações apresentadas, o debate contemporâneo vem explorando o desenvolvimento da quarta, quinta e até mesmo sexta geração de direitos fundamentais. Após a terceira, contudo, não há consenso doutrinário consolidado.

Uma das correntes jurídicas sobre o assunto, atribui às normas contidas no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a mesma hierarquia de leis federais, ou seja, a moradia teria força de lei, mas não seria um princípio constitucional. (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013)

Essa corrente baseia-se na formalidade instituída no §3º do artigo 5 da Constituição, que determina que apenas “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

Todavia, vale ressaltar que o §3º do artigo 5 da Constituição foi acrescido em dezembro de 2004 pela emenda constitucional n. 45. Assim, uma segunda corrente defende que o PIDESC foi promulgado em julho de 1992 e foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro antes mesmo da referida emenda constitucional. (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013)

No momento da ratificação do Pacto foram seguidas as formalidades necessárias para a sua positivação como norma constitucional interna, na forma do § 2º do artigo 5, que salienta que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” Além disso, o §1 do artigo 5 dispõe que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

É nesse sentido que essa segunda corrente identifica o PIDESC como norma de natureza constitucional, já que os §1 e §2 do artigo 5, conferem ao Pacto o “valor jurídico de norma materialmente constitucional e de aplicação imediata, por ser um tratado de proteção dos direitos humanos e por ter sido ratificado pelo Decreto Executivo nº 591/92” anteriormente à emenda constitucional n 45/2004. (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 123)

Mastrodi e Rosmaninho (2013, p.124) adotam o posicionamento no sentido de que “desde 1992 com a ratificação do PIDESC pelo Brasil (instrumento internacional de proteção aos direitos humanos), todos os direitos humanos ali prescritos, dentre eles o direito à moradia, passaram a ser, também, direitos fundamentais.”

De todo modo, ainda que no texto original da Constituição Federal não houvesse menção expressa do direito à moradia como direito fundamental, já “era possível extraí-lo a partir de uma interpretação das diretrizes emanadas dos princípios constitucionais” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 64) que defendiam, sobretudo, a máxima da dignidade da pessoa humana.

Com o advento da emenda constitucional n. 26 de 2000, o artigo 6 da Constituição Federal incorporou os valores oriundos da segunda dimensão de direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a

previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Assim, o direito à moradia passou a figurar no rol dos direitos sociais (artigo 6) e, como os demais direitos nele elencados, não está independente nem desvinculado dos direitos econômicos, pois ambos possuem caráter institucional” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 64)

O direito à moradia é, pois, um direito fundamental e de ordem social. E, como manifestação da segunda dimensão de direitos fundamentais, exige além da proteção do Estado, prestações sociais e atuações positivas, implementação de leis e políticas públicas voltadas à sua consecução.

Sendo signatário de diversos tratados internacionais, o Brasil reafirma a sua obrigação de promover e proteger a moradia. O PIDESC, por exemplo, obriga aos Estados-parte a adoção de medidas com o máximo de seus recursos disponíveis para realização do direito à moradia.

Da mesma forma, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, enfatiza o dever estatal de assegurar, pelo menos, o núcleo essencial de cada direito econômico, social e cultural previsto no Pacto, sob pena de incidir em inconstitucionalidade.

Portanto, apesar do direito à moradia receber aparato constitucional e internacional, a sua efetividade requer a atuação do poder executivo federal, estadual e municipal, em razão de sua natureza de direito fundamental social que demanda prestações positivas do Estado.

2.4 O direito à moradia como mínimo existencial

Na qualidade de direito fundamental social, a moradia é um componente que não pode deixar de estar inserido no conteúdo dos direitos mínimos. Esse direito fundamental é uma “necessidade humana vital, biológica e indispensável para uma vida digna.” (ANDRADE, 2016, p. 145)

Para viver dignamente, nenhum ser humano pode ser privado de ter uma moradia ou impedido de conseguir uma, sendo dever do Estado promover tanto a garantia, como a proteção e a efetivação desse direito para aqueles que não possuem acesso.

Em caráter *prima facie*, o mínimo existencial, no que tange aos direitos prestacionais, deve ser compreendido como sinônimo de prestações mínimas, de modo que, preservem a liberdade e a dignidade da pessoa humana em seu núcleo essencial e intangível. Esse conceito compreende “(i) a subsistência do ser humano, (ii) a capacidade de autodeterminação e (iii) capacidade de participação nas decisões públicas.” (FONTE, 2017, p. 215)

Qualquer outra construção teórica que vise fundamentar o mínimo existencial estará

espontaneamente vinculada às necessidades básicas do ser humano devido a sua própria natureza e a fruição de uma vida digna. O pressuposto é sempre o mesmo, já que “o direito às prestações abarcadas pelo mínimo existencial é deferido àquele que ostentar a condição humana.” (FONTE, 2017, p. 223)

Essas construções são baseadas no componente igualitarista (que entra em desarmonia com o reconhecimento de privilégios de classe) e na filosofia Kantiana de valorização do ser humano como fim em si mesmo. (FONTE, 2017)

A dignidade da pessoa humana¹⁶ é o pilar do sistema de direitos fundamentais, é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo 1, inciso III da Constituição Federal) e o principal valor a ser protegido pelo Estado. Refere-se à garantia das necessidades substanciais de cada indivíduo, ou seja, valor intrínseco como um todo (PEREIRA, 2020). Trata-se de um axioma intimamente ligado à concepção de mínimo existencial.¹⁷

Rangel e Silva (2009, p. 65) apontam que esses dois conceitos dialogam e se complementam, porque “um é pressuposto existencial do outro – sem o mínimo existencial, não é possível se efetivar a dignidade da pessoa humana.”

Segundo os autores, o direito de ter uma moradia digna possui tamanha importância que se equipara aos direitos à vida e a saúde, “pois se completam e se refletem diretamente na personalidade dos atores sociais, abrangendo a esfera moral e material – certamente não se pode conceber dignidade em um ser humano vagando nas ruas sem moradia digna.” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 65)

A moradia é, pois, uma premência biológica do ser humano, componente que agrega as suas necessidades vitais, sua proteção e segurança, prestação essencial para uma vida digna. Não existe vida digna sem moradia igualmente digna.

Assim sendo, quando se proclamou a dignidade da pessoa humana, não se garantiu apenas os direitos de liberdade, mas também a garantia positiva de recursos mínimos, já que sem recursos materiais para existência digna, a dignidade da pessoa humana restaria sacrificada. (SARLET, 2010)

Felipe de Melo Fonte realça que para um indivíduo tornar-se um efetivo cidadão, seja qual for o contexto social que esteja inserido, é essencial o acesso à determinados bens, como

¹⁶ Esse conceito advém do “movimento de revalorização dos direitos fundamentais, cujo marco histórico é o término da Segunda Guerra Mundial” (FONTE, 2017, p. 212)

¹⁷ Ademais, Rangel e Silva (2009, p. 65), inspirados na filosofia kantiana e nos ensinamentos de Barroso, dissertam que “na qualidade de princípio fundamental dos Estados Sociais, a dignidade da pessoa humana é inspiração do fenômeno jurídico chamado de repersonalização do Direito Civil – “as coisas têm preço; as pessoas têm dignidade. Do ponto de vista moral, ser é muito mais do que ter.”

é o caso do direito à moradia. Do contrário, outros aspectos de sua vida restariam prejudicados. Nas palavras do autor:

Em qualquer contexto social, para ser um efetivo cidadão é necessário que o indivíduo tenha acesso a certos bens, como educação, saúde e moradia, sem os quais será prejudicada sua capacidade de se autodeterminar, de realizar os valores comunitários e/ou de participar ativamente das discussões públicas. (FONTE, 2017, p. 212)

O autor salienta que, tanto o mínimo existencial, como os direitos fundamentais, insere-se em um campo contra majoritário, isto é, “devem ser garantidos mesmo contra a vontade das maiorias eventuais, democraticamente investidas no exercício do poder.” (FONTE, 2017, p. 213)

De acordo com o Estatuto do Patrimônio Mínimo, “o ordenamento jurídico deve sempre procurar garantir um mínimo de patrimônio (mínimo existencial) ao indivíduo, como forma de garantir-lhe a sua dignidade.” (RANGEL; SILVA, 2009)

Essa teoria desenvolvida pelo Ministro Luiz Edson Fachin (2001) parte do pressuposto de que todos devem ter acesso a um patrimônio mínimo como meio de proteção das necessidades básicas de cada indivíduo e para o alcance da dignidade humana.

O ministro propõe também a ressignificação do caráter patrimonialista do Código Civil em perspectiva constitucional, para que as normas civis que se consubstanciam em relações jurídicas privadas e priorizam a proteção da propriedade, passem a resguardar um mínimo de patrimônio de maneira que todos os indivíduos tenham a oportunidade de viver dignamente.

Vale ressaltar que essa teoria pretende tão somente repersonalizar o Direito Civil e não combater a propriedade privada, conforme observam Santos e Tressa (2017):

Esta teoria não tem o interesse de atacar a propriedade privada nem o direito creditício, mas afasta o caráter patrimonial das relações jurídicas privadas. O intuito é remodelar estes institutos e adequá-las às novas premissas do Direito Civil, determinando que os mesmos não se sobreponham à dignidade do indivíduo

A aplicação da teoria do Estatuto do Patrimônio Mínimo ao direito à moradia, constitucionalmente consolidado no artigo 6 da Constituição Federal, presume que a moradia do ser humano, o lugar onde habita com a sua família, precisa ser protegida. (RANGEL; SILVA, 2009)

Em complemento à essa teoria, surge a Teoria do Umbral do Acesso ao Direito Civil, que igualmente, inspira-se na despatrimonialização do Direito Civil, com o intuito de garantir

ao ser humano, efetividade de acesso aos institutos jurídicos, como forma de preservação de sua dignidade.

Segundo a Teoria do Umbral do Acesso ao Direito Civil “os institutos jurídicos não devem ser criados para a satisfação inócua e vazia da dogmática civilista, e sim para promoção da dignidade dos seus titulares.” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 67)

Ambas as teorias visam garantir patrimônio mínimo e o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana, conforme expõem Rangel e Silva (2009, p 67):

Nas duas teorias, a intervenção estatal tem papel determinante para a execução de suas finalidades – garantir o patrimônio mínimo e dar condições para que os menos favorecidos tenham acesso a esse patrimônio mínimo, a fim de proporcionar meios para que os cidadãos tenham pelo menos o mínimo existencial e vivam com dignidade.

Seguindo esta linha de raciocínio, cabe ao poder estatal proteger e promover a efetividade do direito à moradia aos cidadãos, mediante a realização de políticas públicas, programas, planos de ação ou qualquer mecanismo que viabilize a concretização e inclusão social deste direito.

Já que decorre de um estado de necessidade do indivíduo, a moradia não depende de previsões legislativas infraconstitucionais posteriores para alcançar eficácia social. A sua proteção e garantia são deveres assumidos legalmente pelo Estado e perante organizações internacionais. (RANGEL; SILVA, 2009)

Sendo a moradia um direito fundamental que compõe o mínimo existencial, tal norma, assim como os demais direitos sociais elencados no artigo 6 da Constituição Federal é dotada de eficácia plena e aplicação imediata, ou seja, a norma constitucional é autossuficiente com plena autonomia.¹⁸

É importante ressaltar que, o Estado brasileiro não possui obrigação de dar uma casa para cada um dos cidadãos que necessitam. “Proporcionar dignidade ao cidadão não é lhe conceder tudo o que necessita de forma gratuita.” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 67)

¹⁸ Conforme previsão do §1 do artigo 1 da Constituição Federal, “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, o que dá embasamento ao princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais. De acordo com Rangel e Silva, o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais é um “modelo já consagrado em outras Constituições - como a Lei Fundamental da Alemanha, de 23 de maio de 1949 (art. 1º, n. 3), a Constituição Portuguesa, de 02 de abril de 1976 (art. 18º, n. 1), a Constituição da Espanha, de 29 de dezembro de 1978 (art. 53º, n. 1) – também adotado pelo Brasil. O princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais trata diretamente da eficácia dos direitos fundamentais que, em princípio, têm eficácia plena, prescindindo de qualquer regulamentação legislativa ulterior para lograrem eficácia social.” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 67-68).

No entanto, compreender o direito à moradia como objeto que compõe o mínimo existencial é essencial para demandar políticas públicas, pois, de acordo com o ensino de Fonte (2017, p. 210) “a teoria do mínimo existencial é peça-chave para o controle material das políticas públicas no Estado contemporâneo.”

Isto posto, o papel do Estado não é oferecer moradia, mas viabilizar a concretização e o pleno exercício deste direito, em vistas a conferir recursos mínimos e dignidade à vida do cidadão.

2.5 A reserva do possível

Compreendido os contornos jurídicos que envolvem o direito à moradia, também deve-se levar em consideração que a questão que abrange a concretização desse direito fundamental não é tanto de reconhecê-lo como exigível pelo Estado, e sim de defini-lo e limitá-lo.

É importante lembrar que a noção de mínimo existencial possui ligação com o núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana, todavia, não se refere a um princípio autônomo, pois, enquanto a dignidade apresenta eficácia *prima facie* expansiva, o mínimo existencial possui interpretação limitada e restritiva. (FONTE, 2017)

O primeiro limite de atuação estatal surge justamente na garantia do mínimo existencial através da intervenção do judiciário nas políticas públicas, levando em conta “um direito às condições mínimas de existência humana digna que exige prestações positivas por parte do Estado” (ANDRADE, 2016, p. 145)

O segundo limite consiste na razoabilidade, “que mede-se pela aplicação do princípio da proporcionalidade, que significa a busca do justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados.” (ANDRADE, 2016, p. 145)

E o terceiro limite é a reserva do possível, “conhecida como disponibilidade financeira, que deverá ser comprovada pela administração”, de maneira que, “sendo comprovada a falta de previsão orçamentária, o Poder Judiciário faz constar, na próxima proposta orçamentária, verba necessária à implementação da política pública” (ANDRADE, 2016, p. 145-146)

A reserva do possível é uma construção teórica da doutrina e jurisprudência germânica, que surgiu no início da década de 1970. De acordo com essa teoria, “a efetividade dos direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos pelo Estado está condicionada à existência prévia dos respectivos recursos necessários à execução dos serviços” (MASTRODI;

ROSMANINHO, 2013, p. 129)

A disponibilidade dos recursos, por sua vez, “dependeria da composição do orçamento público, que está dentro da discricionariedade das decisões governamentais e dos parlamentos” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 129)

Isso implica dizer que a concretização dos direitos fundamentais somente é realizada se estiver em conformidade com a verba orçamentária do Estado. Caso contrário, não seria possível a ação do Administrador para promover tais direitos.

Seguindo esta linha de raciocínio, o reconhecimento do direito social e as prestações materiais que constituem o objeto do direito à moradia, se sujeitam à disponibilidade financeira pública. A efetivação deste direito encontraria, portanto, limite e dependência na disponibilidade orçamentária do Estado.

Todavia, “é sabido que, com o elevado número de pessoas nas cidades, surgem os problemas, dentre eles a violência, malhas viárias estreitas, o desemprego em massa, o trabalho informal e a falta de moradia.” Deste modo, “não se pode imaginar a dignidade de uma pessoa que sequer tenha acesso a um lar digno, como forma de garantir o mínimo de existência.” (ANDRADE, 2016, p. 146)

Nesse sentido, a doutrina nacional se posiciona contra o argumento da reserva do possível, tendo em vista que esse instituto jurídico foi desenvolvido sob um contexto jurídico e social totalmente diferente da realidade brasileira. De acordo com Rangel e Silva (2009, p. 68) “a Alemanha é um país que possui uma qualidade de serviços públicos muito acima dos padrões brasileiros, razão pela qual a aplicação da reserva do possível no Brasil é inoportuna e descabida.”

Fonte (2017, p. 226) afirma que aos direitos que compõem o mínimo existencial deve-se conferir eficácia positiva, mesmo diante do argumento da reserva do possível, senão o Estado perde sua própria razão de ser:

[...] É dizer: tais prestações são direitos subjetivos públicos conferidos à cidadania pela Constituição, sem os quais o próprio Estado perde sua razão de ser. Decorrencia desta visão absoluta do mínimo existencial é a constatação de que ele deve valer mesmo contra a reserva do possível.

Fonte (2017, p. 225), todavia, não descarta que a satisfação de direitos depende de recursos disponíveis. Para o autor a definição de mínimo existencial “obrigatoriamente passa pela análise da tributação global realizada por dada sociedade concreta, já que sem recursos os direitos simplesmente tornar-se-ão promessas vãs.”

Assim, não sendo possível atender todas as pessoas dentro do padrão de vida aceitável, a solução seria delimitar o mínimo existencial a “patamares compatíveis com os recursos financeiros do Estado.” (FONTE, 2017, p. 227)

O que não convém é utilizar a reserva do possível como entrave para a consolidação de direitos. Alega-se, em geral, que não é possível direitos pelos quais a sua satisfação demanda receitas não disponíveis pelo Estado. Contudo, conforme salienta Andrade (2016, p. 147), tal fundamento “traz em si a desconsideração de que o Estado brasileiro possui objetivos a serem, efetivamente, atendidos, de tal forma que o orçamento há de servir como instrumento para a respectiva realização e não como óbice”

Rangel e Silva (2009, p.68), complementam essa ideia ao refletir sobre a situação de extrema pobreza, exclusão e desigualdade social que assolam o país, “quadro crítico que se agrava dia a dia em função de uma política urbana excludente e carente de planejamento.” Diante deste cenário, os autores defendem que “a reserva do possível não encontra qualquer amparo fático ou jurídico.”

Além disso, os autores sustentam que “a reserva do possível não pode ser admitida como escusa teórica para a inércia administrativa quanto à efetivação dos direitos fundamentais sociais, visto que apenas engrossa as fileiras da miséria e das condições subumanas” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 69)

Os direitos que compõem o mínimo existencial, como é o caso do direito à moradia, entre outros direitos sociais, como a saúde e a educação, “por serem direitos mínimos, imprescindíveis a uma vida digna, não devem se submeter à reserva do possível”. É necessário, assim, “levar em consideração a deficiência das políticas e dos serviços públicos colocados à disposição da população brasileira.” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 69)

A realidade atual das condições de moradia (como se verá nos capítulos seguintes deste trabalho) não está em conformidade com o projeto constitucional de 1988. Considerando o histórico do planejamento urbano brasileiro, há muito a ser feito para atender à demanda por moradia. É dever do administrador público, assim como dos demais poderes, de agir em prol da transformação desta realidade e da mitigação das desigualdades de acesso à moradia.

2.6 Considerações gerais: moradia digna e habitação

Uma vez apresentado os aspectos jurídicos e filosóficos que contornam o direito à

moradia, faz-se também necessário estabelecer as correlações que agregam seu conteúdo. Primeiramente, vale lembrar que o direito à moradia não é sinônimo de ter direito a uma casa própria, muito embora, este seja um elemento primordial para efetivar esse direito.

Devido a multiplicidade de atribuições atreladas ao direito à moradia, para fins de compreensão da temática, é imprescindível que se faça considerações conceituais deste direito com os demais institutos que, de certo modo, o envolvem, como: a habitação, a política urbana e a moradia adequada.

A moradia, propriamente dita, consiste no direito humano universal e fundamental conforme estabelecido na Constituição Federal (artigo 6), que agrega todas as prerrogativas abordadas nos subcapítulos anteriores e atesta a necessidade do ser humano de possuir uma morada, um espaço que lhe ofereça proteção, resguardo da intimidade e condições para praticar atos da vida em sociedade.

Segundo Milagres (2009), a moradia apresenta transcendência econômica, uma autonomia normativa que vai além das fronteiras convencionais do direito subjetivo patrimonial. Pertence a categoria de direito de personalidade, dado que o ser humano é artífice da construção do espaço que ele mesmo delimita e toda a essencialidade que dali decorre concerne à personalidade humana.

Milagres (2009, p. 184-185) reflete que a moradia não deve ser reduzida e “confundida com direito de posse, propriedade, institutos de residência, domicílio ou com qualquer categoria de direitos reais.” Assim, o autor sustenta que o local de morada seria “um bem jurídico autônomo, ainda que tenha por função a tutela da privacidade, da intimidade ou da identidade pessoal.”

De todo modo, pode-se dizer que a moradia se expressa no relacionamento entre o indivíduo e o local de expansão limitada pelo qual ele passa a chamar de lar. Indica o conjunto de fatores que garantem a permanência de alguém em determinado lugar e que apresente as mínimas condições para a vida humana. (DOMINGUES, 2013)

O termo moradia deriva de morada, que por sua vez, deriva de o termo morar, do latim morari, que significa demorar-se ou tardar. Como resultado, representa o lugar em que se demora ou em que se habita. Assumindo entendimento mais expandido, a moradia pode indicar um lugar de parada ou permanência, o que o aproxima do termo habitação, que tem origem no vocábulo latino habitatio. (DAUD, 2015, p. 6)

A habitação “tem sua origem latina no elemento hay, com significados de: ter muitas vezes, trazer habitualmente, habitar, morar,” indicando “a casa em seu elemento físico, a edificação propriamente dita.” (DOMINGUES, 2013)

Trata-se do exercício do direito à moradia, da sua materialização, na medida em que o termo consiste em possuir um espaço para habitar, fixar um relacionamento de fato entre a pessoa e o local em que permanece.

Segundo Domingues (2013, p. 199) “o direito de habitação tem por objeto a segurança jurídica do seu titular em permanecer no imóvel que usa como sua residência. Ou seja, do ponto de vista teleológico, o objeto do direito recai sobre a coisa, o prédio.”

O professor acrescenta que a habitação pode se manifestar de várias formas, apresentando aspectos e poderes diferentes:

Pode ser direito real, como a propriedade, a alienação fiduciária em garantia e o direito do promitente comprador, que além de contemplar a habitação contemplam outros objetos. Como direito real, podemos apontar também o próprio direito real de habitação, o uso, o usufruto, a concessão do direito real de habitação por contrato administrativo e a concessão de uso especial para fins de moradia prevista na Medida Provisória nº 2.220/2001. (DOMINGUES, 2013, p. 199)

Além dos direitos reais demonstrados, a segurança jurídica também se apresentar através de:

[...] direito obrigacional, como contrato de locação, cessão de direitos, comodato, concessão de uso por contrato administrativo e outros tantos instrumentos jurídicos aplicáveis. Pode se obter a segurança jurídica também através da justificação de posse administrativa preparatória para a regularização urbanística prevista na Lei nº 11.977/2009 ou através de procedimento judicial. (DOMINGUES, 2013, p. 199)

A segurança da habitação é elemento importante para configuração e proteção do direito à moradia, mas não é o que define o conteúdo desse direito. Moradia é mais amplo que habitação, pois “não trata apenas da segurança jurídica sobre a edificação, mas também da solidez da edificação e das condições da habitabilidade do prédio e de seu entorno, o que já passa a envolver a prestação de serviços públicos urbano. (DOMINGUES, 2013, p. 201)

Ou seja, em termos qualitativos, para serem considerados habitáveis e adequados, as habitações precisam apresentar requisitos mínimos de condições de moradia diretamente ligados a qualidade de vida de seus habitantes.

Como se viu, a moradia é um direito complexo, rico em atribuições. É muito mais do que um teto com quatro paredes para viver. A moradia circunda, além dos aspectos relacionados ao conceito de habitação a um enfoque mais importante: circunstâncias apropriadas para viver em determinado lugar.

Isto é, não basta ter um lugar para morar, é necessário qualidade para viver, com “condições adequadas de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Em suma, requer uma habitação digna e adequada” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 65)

A relatoria especial das Nações Unidas (1996), traz no parágrafo 60 da Agenda Habitat II o conceito de moradia adequada da seguinte maneira:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre suas cabeças. Isso também significa ter um lugar privado, espaço, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade estrutural e durabilidade, aquecimento, iluminação e ventilação, serviços adequados de infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, saneamento e tratamento de lixo, fatores adequados de qualidade ambiental e de saúde, e uma localização conveniente e acesso ao emprego e serviços básicos, tudo a um custo razoável. A adequação de todos esses fatores deve ser determinada em conjunto com as partes interessadas, tendo em conta as perspectivas de desenvolvimento gradual.

O conceito de adequação é significativo em relação ao direito à moradia, pois serve para sublinhar as dimensões do que pode ser entendido como apropriado para que o homem viva com dignidade, segundo as finalidades do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Ter moradia adequada é ter moradia digna e a configuração do que é adequado ou não leva em consideração certas particularidades como a economia, a sociedade, a cultura, o clima, a ecologia, entre outros fatores, que se apresentam de diferentes formas pelo mundo. Contudo, algumas características essenciais (aprofundadas no próximo capítulo) devem estar presentes em todos os casos como: a segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e a adequação cultural. (CESCR, 1991)¹⁹

Em suma, a moradia abrange a promoção de uma vida digna, a partir da composição de requisitos mínimos que a tornam adequada para resguardar a pessoa humana em todo seu âmbito de vivência.

¹⁹ Esses elementos não podem ser tratados isoladamente como uma lista de itens para averiguação da adequação de moradia. São elementos interdependentes, que se entrecruzam e não se separam.

3 REQUISITOS E INSTRUMENTOS PARA CONCRETIZAÇÃO DA MORADIA DIGNA

Visto que o direito à moradia está vinculado a direitos humanos universais e a princípios fundamentais que se inserem no conteúdo dos direitos mínimos, a dignidade inerente a pessoa humana só pode ser atingida quando a moradia deixa de ser interpretada em sentido estrito ou de qualquer outra forma que a equipare a um mero abrigo ou a uma mercadoria, e passa a ser considerada com uma série de outros atributos que se entrelaçam ao seu conceito. Como observado no item 2.2, a ordem internacional não apenas consagrou o direito à moradia, mas reafirmou a importância da moradia adequada. Sendo assim, este capítulo se divide em duas partes, onde a primeira aborda os requisitos para o alcance da moradia adequada; e a segunda, os instrumentos jurídicos da política urbana que auxiliam a adequação da moradia.

3.1 Requisitos para o alcance da moradia adequada

Em que pese a existência de diversos documentos tocantes a moradia adequada, o PIDESC é entendido como o mais amplo e o mais importante para o tema, razão pela qual é utilizado como referência neste subcapítulo, juntamente com os Comentários Gerais das Nações Unidas, compilados no Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que estipula os elementos que tornam a moradia digna para o ser humano.

Baseando-se nestes documentos, este subcapítulo aborda quais os requisitos que devem ser considerados para averiguar se uma moradia pode ser tida como adequada, com o objetivo de fixar parâmetros para avaliar e efetivar o tratamento da questão nas políticas habitacionais do Brasil. A subdivisão ocorre na seguinte sequência: segurança da posse; habitabilidade; acesso à serviços e infraestrutura; localização; custo acessível; acessibilidade e adequação cultural.

3.1.1 Segurança jurídica da posse

A segurança jurídica da posse é um dos elementos basilares da moradia adequada, pois sustenta a relação existente entre o indivíduo e a sua casa. Segundo o relatório temático da 25ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU:

Entende-se a segurança da posse como um conjunto de relações que vinculam as pessoas às moradias e a terra que ocupam, estabelecido por meio de leis estatutárias ou consuetudinárias ou por arranjos híbridos ou informais, que viabilizam que alguém viva em sua casa com segurança, paz e dignidade. É parte integral do direito à moradia adequada e elemento necessário para que muitos outros direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais possam ser usufruídos. (ROLNIK, 2014, online)

Essa relação que vincula o indivíduo e a moradia varia de acordo com o sistema jurídico de cada país, região ou cidade. A segurança da posse não decorre unicamente do direito oficial que emana do Estado, mas da coexistência de diferentes ordens jurídicas, inclusive relações jurídicas estabelecidas por arranjos da própria sociedade, regras comunitárias etc. Assim, tem-se modelos de proteção formais/estatutários, informais/costumeiros, coletivos e individuais, privados e públicos, entre outros.

Nesse sentido, umas das formulações teóricas que se encaixam à segurança da posse é o conceito de pluralismo jurídico, defendido por Boaventura de Souza Santos (1998), que consiste na concomitância de diferentes ordens jurídicas operando sobre o mesmo território, abstendo-se do monismo jurídico, fundamentado na teoria pura do Direito, que afirma uma autonomia absoluta da forma jurídica em relação ao âmbito social. (BOURDIEU, 2012)

Boaventura (1988) entende que na sociedade não existe uma, mas várias formas de direito ou modos de juridicidade, sendo o direito oficial, estatal, que está nos códigos e é legislado pelo governo ou pelo parlamento, apenas mais uma dessas formas (apesar de mormente ser o mais importante). Esses diferentes contornos variam de acordo com grupos e ações sociais.

Essa pluralidade de arranjos para estabelecer uma relação de segurança em relação à permanência na casa é para assegurar que o indivíduo possa viver resguardado, com paz e dignidade, sem medo de ser retirado de forma arbitrária do seu lar ou sofrer perturbações. De acordo com o Comentário Geral n. 4 do CDESCR, item 8, letra a, “todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta proteção legal contra despejo forçado, assédio e qualquer tipo de outras ameaças.”

Assim, os indivíduos devem gozar de certo grau de segurança, que, segundo o Comitê, se estende a todo o tipo de posse, independentemente da forma pela qual se constitui. O Comentário Geral n. 4, item 8, letra a, do CDESCR reconhece a diversidade de formas de origem da posse, como “o aluguel (público e privado), a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo próprio proprietário, a moradia de emergência e assentamentos informais,

incluindo a ocupação da terra ou da propriedade”²⁰

A Nova Agenda Urbana, item 35, confirma a segurança da posse como elemento essencial e a existência de pluralidade de tipos de posses, realçando a necessidade de desenvolver soluções adequadas concernentes a cada situação fática, levando em consideração fatores como questões etárias, de gênero, ambientais, direitos fundiários e de propriedade, com atenção dirigida à segurança da propriedade da terra pelas mulheres.

Posto isto, a mesma proteção garantida em um título propriedade, também é assegurada a um contrato de locação ou a uma relação de fato, já que a segurança da posse implica em aferir tranquilidade aos moradores não obstante ao modelo adotado.²¹

O direito à moradia adequada não é sinônimo de ter direito a uma propriedade. O direito à propriedade está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como, em outros tratados de direitos humanos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (BRASIL, 1969, artigo 5, d, v, e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (BRASIL, 2002, artigo 16 (h). Na Constituição Federal compõe as garantias fundamentais do indivíduo no artigo 5, inciso XXII.

O direito à moradia adequada, todavia, é mais amplo do que as noções convencionais do direito à propriedade privada, posto que “aborda direitos não relacionados à propriedade, visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel.” (BRASIL, 2013, p. 16).

Embora a proteção do direito de propriedade seja crucial para que os indivíduos possam desfrutar do direito à moradia adequada, a segurança jurídica da posse não se limita a atribuição de títulos formais. De fato, regularizar juridicamente é uma forma de fortalecer o vínculo do indivíduo com a casa e tornar o exercício da posse menos fragilizada, porém não é a titulação que confere segurança, mas sim o reconhecimento social.

A propriedade privada registrada não é o único instrumento de segurança da posse. Todavia, com frequência, políticas habitacionais no Brasil se revestem num padrão hegemônico de construir unidades de moradia com foco em transferir propriedade para a população.

É necessário pensar em políticas habitacionais que possibilitem uma variedade de

²⁰ A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013), também reconhece a segurança da posse, um dos pilares do direito à moradia adequada, podendo tomar uma variedade de formas, incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais.

²¹ Para Waldman e Sampaio (2019, p. 75), “a opção pela posse ao invés de pela propriedade demonstra a preocupação que a conferência tem com as irregularidades formais.”

arranjos. A segurança jurídica da posse pode ser alcançada em outras situações, como por exemplo, a segurança para inquilinos ou legalização de assentamentos informais.

De acordo com o Comitê, cabe aos Estados-membros adotar “medidas imediatas para conferir segurança jurídica da posse às pessoas e propriedades que careçam atualmente de tal proteção, em consulta genuína as pessoas e grupos afetados” (Comentário Geral n.4, item 8, letra a)

A adoção de medidas pelo Estado para o combate da insegurança da posse, deve superar os paradigmas de políticas públicas baseadas em financiamento de moradia, para adotar políticas inclusivas, centradas nos direitos humanos, e com participação popular durante o processo.

3.1.2 Habitabilidade

A habitabilidade é a dimensão da moradia adequada que possui enfoque na unidade habitacional em si e nas condições físicas, sanitárias, de conforto e de salubridade ofertadas por ela. De acordo com o Comentário Geral n. 4, item 8, letra d:

A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos riscos estruturais e dos vetores de doenças. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida também.

Deste modo, a moradia adequada abrange uma habitação resiliente perante fenômenos naturais e eventuais casos fortuitos, com tamanho adequado para o número de pessoas que nela residem e infraestrutura física que garanta bem-estar e segurança de seus moradores.

Considerando que é no locus doméstico que os indivíduos crescem e se desenvolvem, é essencial que a moradia possua espaço, com um número de cômodos adequados à realidade do grupo familiar, para que seus membros tenham uma relação saudável, aconchego, privacidade, podendo desempenhar as diferentes relações e atividades que queiram estabelecer naquela casa.

Além das dimensões do imóvel e seus cômodos e da proteção contra intempéries, a habitabilidade dialoga com outras dimensões da vida humana, sendo uma delas, o direito à saúde.

A Organização Mundial da Saúde (1989) expõe que a provisão inadequada para habitação afeta diretamente as condições de saúde, de modo que a superlotação, particularmente em conjunto com a pobreza ou com instalações inapropriadas, tem se mostrado como fator que aumenta as taxas de transmissão de doenças transmissíveis. Pessoas que dormem em locais mal

ventilados, por exemplo, ficam mais expostas as doenças propagadas pelo ar.²²

A OMS (1989) alerta também que as fontes e vetores de doenças são encorajados pelas condições em que as pessoas vivem, de acordo com o acesso da habitação à saneamento básico, água potável, reprodução de lixo, temperatura, entre outros fatores, causando um impacto que acarreta riscos à saúde física, bem como efeitos psicológicos e sociais aos indivíduos.²³

Em tempos de pandemia, onde se viu a necessidade de realizar isolamento social para evitar a propagação da COVID-19, a questão torna-se ainda mais evidente. Sem espaço apropriado ao número de pessoas no imóvel, como estudar ou realizar trabalhos remotos adequadamente? Ou como se isolar da família em caso de contaminação?

Quanto aos compartilhamentos, ventilações e instalações, como manter hábitos de higienização e seguir protocolos de saúde, se as condições da moradia são insalubres?

Apesar da pandemia da COVID-19 ter atravessado todo tecido social, o movimento “fica em casa” possui impacto diferente entre aqueles que possuem, ou não, condições apropriadas para morar. A pandemia expôs os níveis de desigualdades sociais e a necessidade de promover habitações adequadas para comodidade e proteção dos indivíduos.

O padrão de habitabilidade se relaciona, assim, com a adoção de medidas que envolvam o morar com desfrute de saúde e bem-estar, a fim de se garantir a dignidade humana. “Dessa forma, a habitabilidade promoveria o pleno exercício do ato de morar, ampliando e melhorando, respectivamente, a qualidade do espaço e da vida.” (VANNUCHI et al., 2015, p. 4)

Ao formular políticas habitacionais e programas de intervenção urbanística, é necessário ponderar que as condições de habitação não são homogêneas no Brasil, que existem diferentes arranjos de construção no espaço urbano, diversas composições familiares e necessidades distintas para cada grupo e local.

Existem fatores externos à habitabilidade como materiais de construção de baixa qualidade, terreno inapropriado, construção de risco à beira do córrego, encostas etc. Em

²² “Overcrowding, particularly in conjunction with poverty and inadequate facilities, has been shown to increase the transmission rates of such communicable diseases as tuberculosis, pneumonia, bronchitis and gastrointestinal infections. Persons sleeping in close proximity in poorly ventilated rooms are more exposed to the spread of airborne infections, including meningococcal meningitis, rheumatic fever, influenza, the common cold, measles, rubella and pertussis.” (OMS, 1989, p. 8)

²³ “Inadequate provision for housing in socioeconomic development schemes exposes these people to overcrowding, filth and physical danger; the sources and vectors of disease are encouraged by the conditions in which they live—drinking and bathing in contaminated water, direct exposure to excreta and to the „insects and rodents that breed in rotting refuse and standing water, eating spoiled or undercooked food, and breathing air polluted by the effluents of nearby industry and domestic cooking and heating. Risks to physical health are compounded by the psychological and social effect of being defenceless and vulnerable, of struggling along on the edge of survival.” (OMS, 1989, p. 21)

determinados casos faz-se necessário realizar melhorias na habitação, e em outros, providenciar uma nova moradia. (IACOVINI, 2019)

Para uma política habitacional garantir a habitabilidade, é necessário que a pauta apresente, além da provisão de novas unidades, linhas de crédito para compra de materiais de qualidade, assessoria técnica com arquitetos e engenheiros, participação popular para compreender a demanda local, entre outros componentes para melhoria da habitação. De todo modo, trata-se de um processo que deve ser contínuo, pois o território está em constante mutação.

3.1.3 Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura

Conforme a previsão do CDESCR uma moradia adequada deve ter disponibilidade de certos serviços essenciais para a saúde, a segurança, o conforto e nutrição de seus habitantes:

Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter acesso sustentável aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, serviço de aquecimento e iluminação, de saneamento e de limpeza, meios de armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, de drenagem do local e serviços de emergência. (Comentário Geral n. 4, item 8, letra b)

Diferente da habitabilidade, que trata da estrutura da casa em si, o conceito de disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura, concerne ao entorno da moradia, a escala do bairro, a região da cidade em que se encontra.

De acordo com esse elemento, a habitação deve ter acesso à serviços básicos como saneamento, água, luz, como também disponibilidades de serviços públicos próximos ao local da moradia

A habitação deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver serviços e equipamentos públicos básicos no cotidiano dos moradores, como escolas, postos de saúde, áreas de esporte e lazer, equipamentos culturais etc. Devem, ainda, estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros serviços básicos oferecidos localmente. (VANNUCHI et al., 2015, p. 4)

Juntamente com a questão da habitabilidade e localização, esta dimensão do direito à moradia mais se desenvolve nas experiências de urbanização e direito à cidade. De certo modo, exige mais apoio do Estado, com investimentos de recursos consideravelmente maior do que a melhoria incremental de unidades residenciais.

De acordo com Iacovini (2019), provavelmente isso se deva ao fato de que se trata de uma das dimensões da moradia adequada que possui maior materialidade, se comparada com outros elementos como aqueles relacionados à adequação cultural e à acessibilidade, que, em tese, são mais abstratos.

Outrossim, Iacovini (2019) aponta que a disponibilidade de serviços e infraestrutura, é uma dimensão site specific, considerando que sua materialização depende das condições topográficas, geológicas, hidrológicas etc. de cada região.

Nesse sentido, questiona-se a forma de prestação dos serviços públicos e a qualidade em que são oferecidos à comunidade. Não se pode desenhar uma política pública em abstrato. É necessário observar o território e suas particularidades e desenvolver soluções compatíveis com a realidade local para que a oferta de serviços e infraestrutura seja adequada para região. O diálogo com a comunidade é essencial nesse processo.

Contudo, em determinados casos, o poder público se isenta da responsabilidade de inserir infraestrutura urbana, deixando à cargo de companhias públicas ou privadas.

O cerne do problema volta-se para o particular, que prioriza o estímulo do mercado e setores relevantes para gerar lucro, ao passo que, o Estado deve avaliar seus esforços para alcançar o interesse coletivo. A realização de parcerias público-privado, muitas vezes, apoia projetos mais interessantes para empreendedores do que para cidade, deixando em segundo plano o planejamento urbano estratégico capaz de atingir as demandas de todo contexto social. (MARICATO, 2002)

Segundo Iacovini (2019, p. 12), a rápida expansão de oferta de serviços pelas companhias privadas “tem significado uma implantação por vezes descuidada, sem atenção com a topografia na qual se implanta, com a evolução da demanda e a previsão de seu crescimento, etc.” As consequências são interrupções dos serviços por diversos problemas de manutenção, deixando a população sem água ou energia elétrica, por exemplo.

No caso de moradia em favelas ou local de baixa renda, por vezes, há acesso ao sistema de fornecimento de água, mas a água não chega na torneira dos moradores ou chega de forma intermitente. De acordo com dados da Folha de São Paulo, cerca de 31 milhões de brasileiros não tem acesso adequado à uma rede geral de distribuição de água, cuja falta é comum em favelas. (UOL, 2020)

Em tempos de pandemia a situação se agrava, já que moradores ficam inibidos de ter acesso às condições de higiene protetivas. Além disso, oferta de serviços de transporte superlotados, sistema inadequado de coleta de lixo, ausência de saneamento, entre outros fatores, também contribuem para proliferação de outras doenças além da COVID-19, deixando

os cidadãos mais vulneráveis.

É importante que serviços básicos sejam implementados com qualidade e estejam disponíveis à comunidade. Não basta ter acesso à infraestrutura, é necessário que os serviços funcionem adequadamente. Para tanto, o Poder Público não pode negligenciar a supervisão da prestação de serviços ofertados pelas companhias privadas e deve cobrar a execução de infraestrutura adequada.

Programas habitacionais que constroem unidades residenciais não “fazem cidade”, e, portanto, não efetivam o direito à moradia digna em sua plenitude. Tais programas não podem focar apenas na reprodução de unidades habitacionais. Políticas de provisão devem vir acompanhadas de políticas de urbanização e de acesso à cidade.

3.1.4 Localização

Nos termos do Comentário Geral do CESCR, n. 4, item 8, letra f, a moradia adequada deve estar situada em um local onde as pessoas e famílias possam se desenvolver plenamente nas diversas esferas de suas vidas, como acesso à trabalho e fontes de renda, serviços sociais e equipamentos públicos que fazem parte do cotidiano, como as escolas, creches, postos de saúde etc. Além disso, deve ser considerado o tempo e o custo de deslocamento para ter acesso aos serviços e a proximidade da construção à lugares poluídos que ameaçam o direito à vida dos moradores:

A moradia adequada deve estar em um local que permita o acesso às opções de emprego, ao transporte, aos serviços de saúde, às escolas, às creches e a outros equipamentos sociais. Isto porque é praticamente certo que, tanto nas grandes cidades quanto nas áreas rurais, os custos temporais e financeiros de ir e vir do local de trabalho sobrecarregam de forma excessiva os orçamentos das famílias pobres. Da mesma forma, a moradia não deve ser construída em lugares poluídos, nem na proximidade imediata às fontes de poluição que ameaçam o direito à saúde dos habitantes

A localização adequada consiste, assim, em propiciar um desenvolvimento integral dos indivíduos enquanto cidadãos, com acesso ao ambiente natural e aos meios de subsistência e/ou ao trabalho, com oportunidades de expansão econômica, cultural e social.

É imprescindível que a localização também proporcione o contato de seus moradores com a diversidade social e cultural da cidade, dando-lhes oportunidade de interação, lazer, aprendizado e construção de redes de interação entre classes sociais. (IACOVINI, 2019)

Essa definição dialoga com os aspectos da Inserção Urbana Adequada, no sentido de

conectar a unidade residencial ao restante da cidade em diferentes escalas (regional, municipal, local). (IACOVINI, 2019)

É preciso observar como a articulação do território e seus moradores se manifesta com o restante do conjunto urbano, tanto em relação àquele imediatamente circundante, quanto as demais regiões do espaço intraurbano. A questão situa-se num quadro mais amplo de produção do espaço urbano como um todo. (IACOVINI, 2019)

Por essa razão, a localização adequada é uma dimensão que desafia o direito à moradia adequada, posto que percorre em conjunto com a formação do espaço urbano e diferentes processos econômicos, urbanísticos, demográficos etc., que tornam as circunstâncias mais complexas para reprodução adequada da localização e a incluem na dinâmica do mercado. (IACOVINI, 2019)

Além disso, algumas questões tornam-se relevantes do ponto de vista localização adequada. De acordo com o estudo desenvolvido pelo LabCidade (2014) para construção de ferramenta de avaliação da inserção urbana de conjuntos do programa Minha Casa Minha Vida, os parâmetros objetivos para avaliação de uma localização adequada consistem em três eixos, quais sejam: transporte; oferta de equipamentos, comércio e serviços; e desenho e integração urbana. Será abordado os principais aspectos desses indicadores, adaptando-os a diferentes contextos, além do referido programa.

As opções de transporte, é o indicador que avalia a qualidade dos serviços de transporte relacionada à quantidade de opções disponíveis e a diversidade de itinerários próximos a residência, permitindo que seus moradores acessem diferentes equipamentos sociais e destinos da cidade. (LabCidade, 2014)

Deste modo, ainda que a residência não esteja situada próxima de alguma área central, quanto maior for a variedade de lugares diferentes que possam ser acessados através das linhas de transporte disponíveis, melhor a qualidade da inserção urbana. (LabCidade, 2014)

A qualidade dos serviços de transporte mede-se pela distância dos pontos de ônibus ou estações do entorno da moradia (até 1km percorrido a pé da residência), pela quantidade de linhas e opções de transporte (percorridos por linhas de ônibus, trens, metrô, BRT, barcas, entre outros) e pela diversidade de itinerários (aqueles que estabelecem uma distância de pelo menos 2 km entre si em qualquer trecho de seus percursos). (LabCidade, 2014)

A frequência do transporte também é relevante. Além da diversidade de itinerários, as linhas de transporte próximas a moradia devem ter frequência regular e tempo de espera aceitáveis. (LabCidade, 2014)

No que tange à oferta de equipamentos, comércio e serviços disponíveis aos moradores,

observa-se as distâncias em relação a moradia, os meios disponíveis para acessá-los e se a oferta está dentro de padrões aceitáveis. O uso desses recursos é organizado em três escalas, dependendo da frequência de seu uso e da capacidade de deslocamento de seus usuários principais.

Os serviços, equipamentos e comércio de uso cotidiano, são aqueles que precisam se encontrar próximos da habitação, ou seja, devem estar no entorno da moradia, já que implicam em deslocamentos diários.

São os casos de equipamentos públicos de uso obrigatório como: as creches públicas; escolas públicas de ensino infantil; áreas livres para recreação e mercados; feiras; hortifrutis etc., como também equipamentos de uso complementar, quais sejam: as farmácias; restaurantes; academias; caixas eletrônicas; lojas de material de construção; entre outros. O parâmetro de adequação aceitável para acessibilidade desses serviços consiste em no máximo quinze minutos de caminhada a pé. (LabCidade, 2014)

Os serviços de uso eventual, por sua vez, devem ser acessíveis no máximo vinte minutos de deslocamento a pé ou trinta minutos de deslocamento via transporte público. Os usos eventuais obrigatórios são: as escolas públicas de ensino fundamental, médio e/ou técnico; unidades de saúde com pronto atendimento; áreas para práticas esportivas, supermercados; entre outros. Já as instituições de ensino superior, delegacias, centros médicos, bancos, livrarias, entre outros, são usos eventuais complementares. (LabCidade, 2014)

Quanto aos serviços de usos esporádicos e não essenciais (porém muito importantes para a garantia da qualidade da inserção urbana da moradia), são aqueles que são acessíveis em no máximo uma hora de deslocamento total por transporte público. Trata-se de hospitais públicos; Centro Público Administrativo (INSS, Poupatempo, Prefeitura etc.), como também cinemas, parques urbanos, teatros, museus, cartório etc. (LabCidade, 2014)

O desenho e integração urbana, por sua vez, aborda as características do desenho urbano da moradia e da área pela qual ela se insere. Cuida-se da integração da habitação com o seu entorno imediato, isto com é, com as condições de urbanidade local. É importante que a moradia não fique desconexa fisicamente e funcionalmente da cidade existente e que ao seu redor tenham espaços públicos estimulantes que promovam a circulação de pessoas e a sociabilidade. (LabCidade, 2014)²⁴

²⁴ “Parques urbanos e praças devem ser considerados usos compatíveis apenas se abrigarem espaços qualificados, como passeios, trilhas sinalizadas, equipamentos de lazer e esporte e mobiliário urbano que possibilite a permanência e a sociabilidade. Áreas de Proteção Ambiental sem qualquer tratamento para o uso público não devem ser consideradas como entorno efetivamente urbano.” (LabCidade, 2014, p.23)

Assim sendo, a localização adequada da moradia deve compreender essas diferentes escalas para garantia da qualidade da inserção urbana, oferecendo acesso à comunidade a serviços e equipamentos dentro de determinadas distâncias e tempos.

No contexto da pandemia da COVID-19, essa dimensão torna-se relevante, afinal, durante o período de distanciamento social, as famílias permaneceram em casa, e as saídas para atividades essenciais deram-se, na maioria das vezes, no entorno da moradia.²⁵

Assim, os espaços ao redor da moradia tornaram-se o principal local de circulação vivido por moradores, realçando a importância da localização adequada para o desenvolvimento e qualidade de vida dos cidadãos.

Todavia, o que se vê em termos de moradia no Brasil, são desigualdades espaciais, onde as áreas beneficiadas com obras de ampliação dos espaços públicos e acesso à infraestrutura da cidade, passaram a receber usos do solo mais nobres, enquanto a população de menor renda foi deslocada, passando a ocupar espaços menos integrados com a cidade. (SANTOS, 2012)

Em termos de políticas públicas, historicamente, as políticas habitacionais no Brasil frequentemente estavam ligadas aos interesses do capital imobiliário, provocando a especulação imobiliária e a exclusão urbana. (MARICATO, 2011). O Minha Casa Minha Vida, programa mais recente de habitação, reproduziu os mesmos parâmetros de segregação na cidade.

O programa baseia-se na perspectiva de segmentação dos beneficiários, divididos por faixas renda, o que termina por reproduzir a desigualdade do direito à cidade no desenho da política pública, pois o segmento de renda maior se encontra mais centralizado na cidade, e, portanto, com mais acesso à serviços, equipamentos e comércio, ao passo que, o segmento de renda menor possui menos inserção no espaço urbano. (MENEZES, 2014)

Por essa razão, políticas habitacionais, devem estar atreladas ao planejamento urbano e a outras políticas, a partir de arranjos intersetoriais entre as gestões, pensando nas diferentes estratégias para atender as demandas locais, a heterogeneidade de territórios e as diversas camadas sociais.

²⁵ “Explorar espaços de lazer que exijam o uso de transporte público, como um parque, por exemplo, deixou de ser uma boa opção. Ir ao shopping ou à casa de parentes em outros bairros, também. A escola, ambiente de aprendizado, de socialização e de nutrição, fechou as suas portas. Com isso, os espaços próximos à moradia da família tornaram-se o local, fora de casa, que é de fato vivido pela família” (NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA, 2021, p. 7)

3.1.5 Custo acessível

O custo acessível é a dimensão da moradia adequada referente ao conjunto de gastos para aquisição ou locação da habitação, bem como, para manutenção do imóvel. Nos termos do Comentário Geral do CDESCR. n. 4, item 8, letra c do C:

Os custos financeiros domésticos ou pessoais associados à moradia devem ser de um nível tal que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas nem comprometidas. Devem ser tomadas medidas pelos Estados partes para garantir que uma percentagem dos gastos relacionados à moradia seja, como regra, proporcional aos níveis de renda. Os Estados partes devem criar subsídios de moradia para aqueles incapazes de obtê-la, bem como formas e níveis diferentes de financiamento habitacional, que correspondam adequadamente às necessidades da moradia. De acordo com o princípio da possibilidade de custear a moradia, os inquilinos devem ser protegidos por medidas adequadas contra níveis ou aumentos desproporcionais do aluguel. Nas sociedades em que a matéria prima constitui a principal fonte de materiais de construção para habitação, medidas devem ser tomadas pelos Estados partes para assegurar a disponibilidade de tais materiais.

Assim, o conjunto de gastos domésticos associados à moradia não podem ser significativos ao ponto de comprometer o orçamento familiar com relação a outras necessidades básicas ou direitos humanos, como o direito à alimentação, direito à saúde, entre outros.

De acordo com Iacovini (2019), “o conceito engloba igualmente todas as despesas ligadas à manutenção da casa que sejam essenciais para se obter um padrão de vida digno, como energia elétrica, água e gás, que também não podem comprometer outros gastos essenciais.”

O estado brasileiro reconhece, de certo modo, a dimensão do custo acessível, ao adotar na composição do cálculo de déficit habitacional do país o componente do ônus excessivo com aluguel urbano. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020)

A Fundação João Pinheiro (2020) estipulou a parcela de 30% da renda domiciliar como valor limite a ser destinado com despesas de aluguel, entendendo que uma aplicação maior dessa porcentagem, configura ônus excessivo com aluguel, afetando a qualidade de vida e a capacidade de sobrevivência das famílias e indivíduos.

Vale observar, todavia, que o custo acessível compreende a totalidade de gastos com a moradia. Sendo assim, o parâmetro dos 30% não se refere apenas a quantia destinada para a prestação do aluguel, mas ao conjunto de despesas que fazem parte da manutenção da habitação, como condomínio, água, luz etc. Portanto, o comprometimento de 30% da renda domiciliar deve alcançar todo o conjunto de gastos com o imóvel.

Deve-se observar ainda que, no caso de moradias decorrentes de programas habitacionais, cujas unidades entregues aos beneficiários constituem-se sob a forma de condomínio, o valor das taxas passa a integrar os custos associados à moradia. (VANNUCHI et al, 2015)

Considerando a máxima dos 30% como parâmetro de comprometimento da renda domiciliar, é necessário desmuitar as despesas destinadas à moradia, ainda que o programa ofereça subsídios para sua aquisição, pois o orçamento envolve além da prestação do imóvel, a sua manutenção.

Ao ultrapassar o orçamento domiciliar, a questão supera a dimensão do custo acessível, afetando também a segurança da posse, já que a inadimplência das prestações e taxas condominiais implicam na ameaça da perda do benefício e do imóvel.

Ademais, no que tange às políticas de urbanização em favelas ou áreas de baixa renda visando a efetivar a moradia digna, é necessário pensar no impacto da intervenção sobre a valorização dos imóveis e na implantação e regularização de serviços públicos (fornecimento de água, energia elétrica etc.) que geram novos custos para os moradores. Na hipótese de realocação de moradores para novas unidades em condomínio, o morador também passa a ter que arcar com a taxa condominial.

As políticas habitacionais, sobretudo, as de provisão habitacional, devem ser cuidadosas com o custo acessível, para efetivar a moradia adequada às diferentes realidades sociais e faixas de renda da população brasileira.

3.1.6 Acessibilidade

A acessibilidade consiste na dimensão do direito à moradia adequada que diz respeito ao acesso de grupos vulneráveis da sociedade, como as crianças, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, à habitação.

Essa dimensão dialoga com o princípio da não-discriminação e com a necessidade de priorização desses grupos na esfera das políticas habitacionais. Tanto a legislação, como as políticas públicas devem levar em consideração as necessidades especiais de cada segmento, sendo dever estatal assumir obrigações governamentais que assegurem um lugar seguro para viver e o acesso à terra a todas as pessoas como um direito. É o que diz o Comentário Geral do CDESCR, n. 4. Item 8, letra e:

A moradia adequada deve ser acessível aos titulares do direito. Os grupos desfavorecidos devem ter acesso pleno e sustentável aos recursos adequados para conseguir uma moradia. Assim, a esses grupos desfavorecidos como os idosos, as crianças, os deficientes físicos, os doentes terminais, indivíduos HIV positivos, as pessoas com problemas persistentes médicos, os doentes mentais, as vítimas de desastres naturais, os grupos que vivem em área de risco e outros grupos deve ser assegurado um certo grau de prioridade na esfera da moradia. Tanto a legislação quanto as políticas públicas em matéria de moradia devem levar integralmente em conta as necessidades especiais destes grupos. Em muitos Estados partes, o maior acesso à terra por segmentos desprovidos de terra ou empobrecidos da sociedade deve constituir objetivo central da política. Os Estados devem assumir obrigações governamentais apreciáveis destinadas a assegurar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso à terra como um direito.

Assim, esse elemento visa garantir que nenhuma pessoa seja discriminada no acesso à moradia em função de sexo, raça, crença, orientação sexual e/ou condição econômica, quer seja na locação, aquisição, financiamento ou titulação da moradia, nos casos de ações de regularização. (IACOVINI, 2019)

Trata-se, portanto, de uma dimensão que se propõe a reequacionar as desigualdades sociais do ponto de vista da moradia. Segundo Iacovini (2019, p. 30), a acessibilidade “busca promover o (re)equilíbrio entre os diferentes grupos sociais, promovendo por um lado a não discriminação e por outro a priorização daqueles grupos em situação de desvantagem ou de vulnerabilidade social.”

Nesse contexto de priorização e promoção de equilíbrio entre os diferentes grupos sociais, no Brasil há programas e ações habitacionais que passaram a adotar como orientação a priorização do benefício a mulheres responsáveis pela unidade familiar, famílias em situação de risco ou vulnerabilidade, ou de que faça parte pessoas com deficiência e idosos, entre outros grupos vulneráveis. Trata-se de previsão que foi expressa no programa Minha Casa Minha Vida e que se manteve no atual programa habitacional Casa Verde e Amarela. (Lei n. 11.977/2009; Lei n. 14.118/2021)

Nos casos de locação de imóvel, é necessário coibir a discriminação por parte dos proprietários aos grupos vulneráveis. Há diversos obstáculos ou práticas abusivas contra esses grupos com relação ao aluguel.

Como exemplo, idosos enfrentam dificuldades para alugar determinado imóvel em razão da idade avançada e o tempo de duração do contrato de locação. Ou ainda, o proprietário hesita em alugar o imóvel a famílias monoparentais com receio da presença de um único provedor afetar o adimplemento das prestações. Também podem ocorrer práticas abusivas, como cobrar um valor superior do aluguel por motivo preconceituoso ou fútil.

Deste modo, é importante que grupos vulneráveis também tenham prioridade em programas de locação social ou subsídio a locação. É igualmente importante dar ouvido a esse grupo no processo político participativo para formulação de políticas habitacionais, a fim de que, além de garantir condições adequadas de moradia, ocorra o incentivo do desenvolvimento político e social dessa população.

3.1.7 Adequação cultural

A adequação cultural consiste em assegurar a expressão da identidade e da diversidade cultural da moradia, desde a forma como são construídas, os materiais de construção utilizados, como também as políticas em que se apoiam. Além disso, atividades voltadas para o desenvolvimento ou modernização da moradia devem preservar as dimensões culturais, de acordo com Comentário Geral do CDESCR, n. 4. Item 8, letra g.

No que concerne às políticas habitacionais brasileiras, os projetos de moradia de provisão de novas unidades e todo o sistema construtivo, aí incluída as reformas e modernizações, devem adequar-se à diversidade cultural existente no país.

Por ser um país com uma grande dimensão territorial e com população numerosa e miscigenada, o Brasil apresenta uma extensa diversidade cultural, com diferentes costumes, tradições e comportamentos no seu povo. Cada região do país possui suas particularidades e demandas diferentes para moradia.

Por essa razão, as políticas habitacionais devem incluir características culturais da população na sua formulação. A reprodução de projetos padronizados de provisão habitacional ou de reformas desconexos com a realidade local e com formas de morar inflexíveis, dificultam a adequação dos moradores a habitação.

O Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, não favoreceu a diversidade cultural. A padronização dos projetos era uma das estratégias das empresas construtoras para redução dos custos de produção, tendo em vista que viabilizavam taxas de retorno mais vantajosas. (VANNUCHI et al., 2015)

Segundo Vannuchi et al (2015, p. 12), “as grandes construtoras se utilizam de sistemas de gestão que permitem reproduzir à exaustão o mesmo ‘projeto carimbo’ das poucas tipologias existentes.”

As consequências podem ser observadas na reprodução em escala nacional de projetos homogêneos, com unidades habitacionais de configuração muito parecidas, que não correspondem à diversidade regional do país, e que nem sempre responde às necessidades dos

diversos arranjos de famílias atendidas pelo programa.

No entanto, tal unidade tipológica não é resultado exclusivo das estratégias empresariais, mas também do desenho do problema, pois “faz com que os projetos atendam a requisitos pouco flexíveis de número de cômodos, metragem das unidades e materiais, sem margem para que a diversidade da demanda habitacional existente seja levada em consideração na sua elaboração.” (VANNUCHI et al, 2015, p. 12)

Outra questão a ser levantada é a problemática da forma de condomínio, que foi multiplicada pelo Programa Minha Casa Minha Vida. De acordo com Vannuchi et al (2015, p. 13) “a organização condominial estabelecida nos conjuntos impõe uma nova forma de sociabilidade com regras e uma estrutura de gestão coletiva com as quais a maioria dos beneficiários não estão familiarizados.”

Segundo os autores, observou-se que uma série de conflitos surgiram deste arranjo, desde problemas do cotidiano do viver em condomínio, como também brigas em decorrência de barulho, proibição de animais domésticos, ou em casos em que a figura do síndico se torna “superpoderosa” e começa a intervir de forma autoritária na organização do condomínio. (VANNUCHI et al, 2015)

Deste modo, a forma de intervir deve levar em consideração as práticas reiteradas do local, a maneira de constituição da moradia (que também inclui os assentamentos informais), e o dinamismo social da comunidade, para criar desenhos de políticas, linhas de ação, financiamento, gestão etc., adequadas.

Para alcançar maior aderência entre as políticas públicas e as necessidades de reprodução sociocultural da comunidade é imprescindível o debate com a população. Processos participativos com moradores locais devem tomar como base as características pré-existentes para o melhor desenvolvimento do planejamento habitacional.

3.2 Instrumentos urbanísticos auxiliares da adequação da moradia

Visto no subcapítulo anterior, a moradia reveste-se de elementos que a tornam adequada para o ser humano. Muitos desses requisitos, sobretudo os que tratam do entorno da situação da moradia, são tratados no âmbito do Direito Urbanístico, realçando o papel da política urbana na ordenação do solo e nas ações de moradia.

Deste modo, este subcapítulo aborda os instrumentos jurídicos urbanísticos que auxiliam o alcance da moradia digna, na seguinte sequência: o Estatuto da Cidade; o parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC), o imposto predial territorial

urbano (IPTU) e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; a preempção; a outorga onerosa do direito de construir; a concessão de direito real de uso; as zonas especiais de interesse social (ZEIS) ou as áreas de especial interesse sociais (AEIS); e demais instrumentos para oferta de moradia.

Embora sejam instrumentos gerais instituídos pelo Estatuto da Cidade, mormente, em Plano Diretor em âmbito municipal, podem ser aliados às políticas habitacionais em âmbito nacional, já que possuem o potencial de regular o preço da terra, combater a especulação imobiliária, arrecadar recursos para moradia, ou ainda, disponibilizar terrenos bem localizados na cidade. Trata-se de uma alternativa para o poder público no combate à precariedade da moradia.

3.2.1 O Estatuto da Cidade e a Política Urbana

A ordem constitucional estabeleceu a função social da cidade como princípio dirigente da política urbana, de forma vinculada com a garantia do bem-estar de seus habitantes, abrangendo qualquer pessoa sem discriminação, independentemente de sexo, raça, cor, idade, condição econômica ou origem social.

A fim de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer as demais diretrizes da política urbana no Brasil, a Lei Federal n. 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, estabeleceu uma série de instrumentos para regular o melhor aproveitamento do solo e instituir políticas de desenvolvimento urbano que impactam a qualidade das moradias.

A lei federal estabelece normas de ordem pública e interesse social que organizam a cidade e regulam o uso da propriedade urbana em função do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos (artigo 1). À cidade são atribuídas funções sociais, quais sejam: “circulação, habitação, lazer e trabalho que, mal ou bem estabelecidas, irão influenciar na dinâmica de interação dos homens e na própria existência do homem e da cidade”, conforme aponta Domingues (2013, p. 211).

A Constituição Federal (artigo 182) delegou competência aos municípios pela política urbana. No Estatuto da Cidade estão dispostos os recursos que permitem o cumprimento dos objetivos de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes. Deste modo, os temas relacionados a habitação, regularização fundiária, mobilidade urbana, redução de riscos, saneamento ambiental e demais fatores urbanos que surtem efeitos no direito à moradia, possuem amparo legal no Estatuto da Cidade,

que disponibiliza instrumentos necessários para que os municípios atuem em planos setoriais.

No artigo 2 do Estatuto da Cidade, determina-se como as funções sociais devem ser aprimoradas para dar cumprimento aos seus princípios e objetivos e para respeitar os direitos e garantias fundamentais, de acordo com diretrizes que se destinam a ordenar o pleno desenvolvimento da cidade.

Dentre as diretrizes, destacam-se aquelas que se atrelam ao princípio da solidariedade²⁶, (artigo 3 da Constituição Federal) como: i) a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; ii) gestão democrática da cidade; iii) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; iv) planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, buscando evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; v) oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais. (artigo 2).

Quanto à diretriz que trata da ordenação e controle do solo, o Estatuto mostra ser necessário evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, assim como, a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização; a instalação de empreendimentos ou atividades que gerem tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental. (artigo 2)

Outra diretriz importante do Estatuto da Cidade revela-se no princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, pois estabelece que o Poder Público deve privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais, garantindo, em prol do interesse coletivo, a

²⁶ O artigo 3 da Constituição Federal apresenta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem qualquer preconceito ou discriminação em razão de raça, sexo, cor, idade ou origem. Assim, o princípio da solidariedade surge como objetivo fundamental do Estado, sob a ótica de corresponsabilidade individual de agir em conformidade com o bem comum e do destino comum da sociedade. Há, portanto, uma responsabilidade coletiva com os interesses dos cidadãos, especialmente os mais vulneráveis. Deste modo, esse princípio deve ser perseguido por todos e sua exigibilidade constitucional vincula os demais entes estatais.

universalização dos serviços e melhorias realizadas pelo poder público, na medida em que se desconcentram os investimentos dos lugares da cidade que já possuem infraestrutura para as áreas ocupadas pela população mais pobre, que geralmente são mais vulneráveis e necessitam de mais atenção estatal. (artigo 2)

Ao realizar cobranças de outorgas e taxas de melhorias, os impostos e taxas arrecadados possibilitam a recuperação de parte da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infraestrutura que, por sua vez, podem ser distribuídos nos locais menos favorecidos da cidade.

É também objetivo do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação de acordo com a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; assim como, a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais. (artigo 2)

Nesse contexto, compreende-se que o Estatuto acentua o valor do bem coletivo e do interesse social em suas diretrizes. Considerando que esses valores atuam como mecanismo de controle da vontade privada, e “como meio de atender a função social da propriedade na formulação e implementação das políticas urbanas, deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade, e sobre os interesses especulativos,” conforme salienta Nelson Saule Junior (2007, p. 42) Assim, a especulação imobiliária, a má distribuição de infraestrutura e as desigualdades socioespaciais não se alinham a visão adotada pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade.

Ao positivizar o princípio da função social no artigo 5, inciso XXIII, o constituinte retira o caráter individualista e absolutista que outrora fora atribuída a propriedade, limitando o poder de exercício do proprietário e buscando o bem-estar comum da sociedade e a igualdade material entre os homens.²⁷ O conteúdo relativo ao direito à propriedade passa a ser tutelado pela utilidade pública e pelo interesse comum da sociedade. (HOUAISS; ANDRADE, 2018)

As leis municipais, todavia, não gozam de liberdade absoluta quando estabelecem o conteúdo da função social da propriedade. Deste modo, de acordo com Frota (2015, p.47):

²⁷ Na medida em que a propriedade perde sua função social, destaca-se a posse funcionalizada como instrumento de erradicação de pobreza e das desigualdades sociais. (FROTA, 2015, p. 48) Esta é a justificativa para prevalência de um instituto sobre o outro e pela proteção constitucional do artigo 183.

É necessário considerar as diretrizes da política urbana, em especial o adequado aproveitamento do solo, o atendimento às demandas sociais por moradia digna, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o combate à especulação imobiliária e a correção das distorções do crescimento urbano.

Entendendo que a moradia integra a política urbana, que tem como um de seus principais objetivos efetivar esse direito fundamental (DOMINGUES, 2013), os valores da política urbana que envolvem o princípio da solidariedade, a ordenação do solo urbano e o combate a especulação imobiliária, a justa distribuição de recursos orçamentários e o cumprimento da função social da propriedade são de suma importância para atender as demandas da moradia adequada, sobretudo, os requisitos da disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura, custo acessível, localização e a adequação cultural.

Os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade que serão apresentados no item seguinte, permitem alterar o cenário orçamentário municipal, aumentar o quadro de ofertas de recursos da cidade, como também, aumentar a oferta de terras para fins de uso habitacional social ou instalação de equipamentos públicos. Embora sejam instrumentos constituídos em âmbito municipal, o Estatuto da Cidade trouxe o valor da democratização do acesso à terra urbanizada para o ordenamento jurídico nacional.

Por ser papel dos municípios o exercício da política urbana e a garantia da qualidade do entorno das moradias, uma política habitacional em nível nacional deve ser articulada intersetorialmente com a política municipal, incorporando os valores adotados pela política urbana e tratando de mecanismos de gestão e integração de ações de diferentes setores, elevando os recursos orçamentários investidos em habitação para enfrentar as necessidades habitacionais locais. Assim, deve ser feita a distribuição dos recursos federais aos municípios vinculados à política nacional, bem como, a fiscalização do uso dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

A aplicação dos princípios e instrumentos jurídicos de política urbana nos planos diretores municipais, se acompanhados de investimentos públicos e da política nacional habitacional, possuem o potencial de reduzir desigualdades socioespaciais, garantindo o acesso à terra com infraestrutura urbana a todos e a concretização dos requisitos da moradia digna, em conformidade com os principais documentos internacionais.

Nesse contexto, os instrumentos jurídicos que causam um maior impacto para regular e promover o acesso à terra são: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir; as zonas especiais de

interesse social ou áreas de especial interesse sociais; a concessão de direito real de uso, entre outros, abordados nos itens seguintes.

3.2.2 Instrumento de funcionalização da propriedade

Previstos na Constituição Federal (artigo 182) e no Estatuto da Cidade (artigo 5 ao 8), o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, são os instrumentos que visam a obrigatoriedade do uso social da propriedade, através do combate do acúmulo de terrenos ociosos ou subutilizados na cidade e do estímulo ao melhor aproveitamento do espaço urbano.

Considera-se ocioso o terreno vazio, vago, que não contém nenhuma construção. Trata-se de glebas e terrenos urbanos oriundos do processo acelerado de urbanização, formados pela desarticulação de aprovação de loteamentos ou práticas conscientes de especulação imobiliária, o que dificulta a locomoção urbana e subutiliza a infraestrutura investida. (ROLNIK et al, 2010)

Por sua vez, os imóveis subutilizados, são entendidos como aqueles que, apesar de conter alguma construção, o Plano Diretor Municipal ou legislação dele decorrente considera o aproveitamento abaixo do mínimo razoável (artigo 5, §1, inciso I), isto é, a sua utilização é insuficiente se comparada ao potencial e importância que sua localização possui para o conjunto da cidade em função como, por exemplo, da disponibilidade de infraestrutura e equipamentos ao seu redor. (ROLNIK et al, 2010)

Sabendo-se que o histórico de planejamento e gestão urbana foram excludentes e que a habitação popular fora erguida fora dos centros urbanos, geralmente em terrenos desprovidos de infraestrutura, dificuldade de acesso a equipamentos públicos, serviços essenciais e oferta de emprego (como se verá no capítulo 5), a utilização do PEUC, IPTU e Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, permitem garantir uma cidade mais equilibrada.

Uma das consequências negativas da periferização é o processo de esvaziamento dos centros urbanos da maior parte das cidades brasileiras. Por outro lado, os centros também deixam de ser ocupados pela alta e classe média, na medida em que se desvalorizam em função dos lançamentos de produtos imobiliários em novas frentes de expansão. (ROLNIK et al, 2010)

Os centros, que em geral comportam áreas repletas de infraestrutura básica (redes de esgoto, água, sistema viário implantado com ruas, calçadas, praças e equipamentos, tais como escolas, hospitais, bibliotecas públicas etc.) e acessibilidade de transporte coletivo amplo, tornaram-se monofuncionais, limitando-se a função de comércio e serviços e perdendo a função

residencial. (ROLNIK et al, 2010)

A partir dos instrumentos do PEUC, IPTU e a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, terrenos subutilizados ou vazios localizados em áreas dotadas de investimento público e com boa infraestrutura consolidada, podem ser utilizados para cumprir a sua função social através da: promoção de uma urbanização compacta, utilização da capacidade investida na infraestrutura urbana já existente; esquivar-se de desarticulações viárias, formação de lixões, becos ou terrenos baldios; combate do uso especulativo da terra, assim como, a promoção da utilização adequada dos espaços da cidades, em conformidade com suas demandas (habitação, serviços, equipamentos públicos, etc.) (ROLNIK et al, 2010)

Uma das formas de otimizar recursos públicos, é produzir moradia adequada em zonas consolidadas e bem localizadas, já que se aproveita a infraestrutura existente, estimula a diversidade de ocupação, enfrenta a demanda habitacional em observâncias dos princípios democráticos e redistributivos, minimiza a necessidade de deslocamentos, diminui os impactos ambientais decorrentes do processo de espraiamento e, não menos importante, garante localização adequada para todas as classes sociais, sobretudo, para a população de baixa renda que, em tese, é a mais excluída dos espaços urbanos. (ROLNIK et al, 2010). Essa é uma das maneiras de dar cumprimento à função social da propriedade.

Seguindo o mesmo raciocínio, ainda que os espaços ociosos ou subutilizados não sejam destinados à moradia popular, é necessário promover a sua utilização adequada em conformidade com as demandas locais, como instalação de serviços e equipamentos públicos que, de certo modo, surtirão impactos na moradia, afinal, moradia adequada é aquela que também possui acesso a infraestrutura urbana.

O melhor aproveitamento desses espaços deve ser definido pela prefeitura, analisando sua função em relação ao conjunto da cidade, e sob o ponto de vista coletivo. Nas palavras de Rolnik et al (2010, p. 64): “a perspectiva coletiva do melhor uso do imóvel dentro da cidade é o que transforma a busca da função social da propriedade em realidade.”

O cumprimento a função social da propriedade ociosa ou subutilizada sucede da seguinte forma: primeiramente, o município realiza uma notificação ao proprietário para que tome as providências necessárias para conferir o melhor aproveitamento de seu terreno na cidade, dando-lhe um prazo. Decorrido o prazo sem o cumprimento da ordem municipal, aplica-se o IPTU progressivo no tempo.

Assim, o IPTU progressivo no tempo é o instrumento urbanístico que pune o proprietário pelo descumprimento das notificações para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do terreno urbano pouco ou não aproveitado, mediante aumento anual da alíquota

de IPTU do imóvel pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor do imóvel.²⁸ (artigo 7 do Estatuto da Cidade).

Quando o proprietário não se mobiliza diante da notificação de PEUC, nem a obrigação do pagamento do IPTU progressivo o faz dar utilidade ao terreno após o prazo de cinco anos, aplica-se o instrumento da desapropriação, acarretando a perda da propriedade particular em favor da prefeitura mediante precatórios.

De acordo com o artigo 8 do Estatuto da Cidade: “decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.”

No que tange ao direito à moradia, caso o proprietário não tenha se mobilizado diante da notificação do PEUC e o consequente pagamento do IPTU progressivo, a desapropriação com títulos da dívida pública resgatará este terreno que poderá ser destinado para execução de projetos habitacionais ou para instalação de serviços e equipamentos públicos, com potencial de tornar as moradias adequadas ao seu redor.

3.2.3 Demais instrumentos do Estatuto da Cidade

Além do PEUC, do IPTU e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, o Estatuto da Cidade elenca outros instrumentos que podem ser aliados à adequação da moradia. Trata-se do direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; concessão de direito real de uso; e as zonas especiais.

O direito de preempção consiste no instrumento que confere ao poder público municipal preferência para a compra de imóvel urbano antes que seja comercializado entre particulares. (artigo 26 do Estatuto da Cidade) Por essa razão, é também conhecido como direito de preferência.

Para tanto, é necessário que o instrumento esteja previsto em uma lei do município, como o Plano Diretor ou outra lei municipal. O município deve identificar e especificar quais são as áreas passíveis de preempção ou definir que toda a cidade é passível de preempção, sempre que o imóvel tiver alguma finalidade para uso público. (ROLNIK, 2010)

²⁸ Para tanto, é necessário que o poder público municipal implemente o aumento anual das alíquotas em conformidade com o valor de mercado dos terrenos da cidade. Ademais, é de suma importância a atuação da participação popular em conjunto com a prefeitura sobre as alíquotas que representarão a progressividade desse instrumento. (ROLNIK et al, 2010)

Se tratando de terrenos localizados em áreas cercadas de infraestrutura urbana, o direito de preempção é um instrumento útil para obtenção de terrenos com a finalidade de executar programas e projetos habitacionais de interesse social nos espaços já consolidados da cidade. (artigo 26, inciso II do Estatuto da Cidade), permitindo o aproveitamento dos recursos públicos quando executa programas habitacionais nos lugares em que já houve investimento em infraestrutura.

Além dos programas e projetos habitacionais, a preempção também atende ao direito à moradia quando possibilita a oferta de terrenos para regularização fundiária, o ordenamento e direcionamento da expansão urbana, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental. (artigo 26, incisos I, III, IV, V, VI, VII do Estatuto da Cidade)

Dar tratamento a regularização fundiária é uma forma de fortalecer a segurança da posse das habitações e intervir nos espaços urbanos ao redor das moradias também é um mecanismo de torná-las mais adequadas, gerando mais qualidade de vida aos cidadãos.

Outro instrumento colaborador é a outorga onerosa do direito de construir. Prevista nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, a OODC é “uma das formas de recuperação de mais valia urbana” (DOMINGUES, 2013, p. 221)

Trata do instrumento que possibilita que o município estabeleça no Plano Diretor uma relação entre a área do terreno e a área edificável, instituindo um limite máximo de edificação dado por um coeficiente de aproveitamento. Ao ultrapassar o limite estabelecido, é permitida a edificação mediante contrapartida financeira proporcional ao valor do terreno. Segundo Domingues (2013, p. 221):

Embora seja paga usualmente pelo empreendedor que irá edificar, seu custo recai sobre o proprietário que aliena a coisa inserindo no preço o valor da expectativa de lucro que o empreendedor terá com a venda das unidades edificadas. O custo recai sobre o proprietário porque o empreendedor não poderá, sob pena de reduzir sua margem de lucro, pagar o valor da outorga onerosa ao Município e o valor da expectativa de lucro embutida pelo proprietário no preço de venda

Além desta, o artigo 29 do Estatuto da Cidade traz outra hipótese referente a aplicação da outorga onerosa por alteração de uso do solo para fim diverso do original, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário:

Alteração de uso do solo é a alteração de uso de fins rurais para fins urbanos, assim como a alteração de uso residencial para comercial e industrial, comportando, ainda, graduações de uso em razão do impacto da atividade a ser desenvolvida. A alteração de uma tipologia de uso para outra causa impacto na estrutura urbana, demandando manutenção da malha viária, orientação do trânsito, segurança pública, varrição de rua (esta é classificada como atividade de saneamento básico). A autorização administrativa para uso diverso do imóvel gera ao proprietário uma valorização da coisa sem concurso de trabalho seu, sendo justa a imposição de ônus a ele por esta autorização pública. (DOMINGUES, 2013, p. 221)

A recuperação da mais valia urbana permite ao Estado controlar a densidade populacional e o preço das habitações, possibilitando também que o valor pago por intermédio da OODC, seja revestido em melhorias para a comunidade que, por sua vez, tendem a tornar a moradia mais adequada quando o valor arrecado é redistribuído para oferta de infraestrutura e serviços ao redor das habitações vulneráveis.

Quanto à transferência do direito de construir, em termos de moradia adequada, a TDC é o instrumento urbanístico do Estatuto da Cidade (artigo 35) que autoriza o “proprietário de imóvel urbano privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente” quando o imóvel for considerado necessário para implantação de equipamentos urbanos e comunitários (inciso I) ou servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. (inciso III)

Portanto, similar aos demais instrumentos, ao se tratar de área já consolidada da cidade, a TDC também permite que o poder público utilize como estratégia executar programas habitacionais nos locais em que já houve investimento público.

Porém, se a vulnerabilidade das habitações de determinado local consistir na ausência de oferta de serviços urbanos, através da TDC é possível implantar equipamentos urbanos e comunitários no espaço de troca, resultando em moradias mais adequadas aos cidadãos da comunidade local.

A concessão de direito real de uso, por sua vez, é prevista como instrumento urbanístico no Estatuto da Cidade e no Decreto-Lei n. 271/196, pelo qual consiste no repasse, por meio de termo ou contrato, de certos direitos da propriedade imobiliária. As partes do contrato são: a concedente (proprietário da área que transfere parte de seus direitos) e o concessionário (aquele que recebe os direitos de uso de um imóvel para os fins contratados). (ROLNIK et al, 2010)

A CDRU pode ser utilizada como alternativa para implantação de projetos habitacionais, sem que necessariamente precise de compra, desapropriação, doação etc. Os imóveis podem ser concedidos pela União, Estado, Município ou, com menos frequência, por

proprietários privados. (ROLNIK et al, 2010)

No que tange à moradia, apesar da norma prevê a sua finalidade voltada à regularização fundiária de interesse social e à urbanização, A CDRU também pode ser aplicada como forma de utilização de terrenos vazios para realização de projetos e programas habitacionais nos espaços consolidados na cidade. (ROLNIK et al, 2010)

Por fim, quanto às zonas especiais e sua importância para adequação da moradia, as zonas especiais de interesse social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Sociais (AEIS) “são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular.” (ROLNIK et al, 2010, p. 42)

Existem dois tipos de ZEIS: as ZEIS que já estão ocupadas por assentamentos de população de baixa renda que necessitam de urbanização e regularização e as ZEIS de áreas vazias ou mal aproveitadas, mas que podem ser destinadas à construção de habitações de interesse social. (ROLNIK et al, 2010)

A delimitação das ZEIS permite regular o mercado de terras urbanas, compelindo o preço dos terrenos. Também amplia a oferta de terras urbanizadas, bem localizadas e com infraestrutura para a população de baixa renda, criando uma reserva de mercado de terras destinada a habitação de interesse social. (ROLNIK et al, 2010)

Considerando que a política urbana visa o controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade, uma boa maneira de atender a essa premissa seria articular a aplicação do PEUC com as ZEIS ou AEIS, disponibilizando os terrenos vazios ou mal aproveitados que estejam localizados em área urbana já consolidada para a implantação de programas habitacionais.

Cabe ao município a garantia dos critérios da adequação e boa localização da moradia (ROLNIK et al, 2010). Nesse sentido, a instituição de ZEIS ou AEIS é importante porque permite a demarcação de terras nas áreas mais centrais, equipadas de serviços e providas de infraestrutura urbana.

Assim, nos casos em que o déficit habitacional apontar para necessidade de realocação de famílias para novas habitações e ao mesmo tempo, houver escassa verba pública para implementação de serviços e infraestrutura, ao invés de afastar a população de baixa renda das áreas centrais, a terra ociosa pode ser demarcada para habitação popular, evitando que seja necessário destinar grande quantia de recursos públicos na provisão de vias e equipamentos públicos ao entorno da nova construção.

Reforça-se que, tal solução se justifica na hipótese de falta de verba orçamentária ou para induzir a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura, pois é dever do poder público

investir em todas as áreas da cidade, democratizando o acesso à transporte, serviços urbanos básicos, infraestrutura e lazer.

3.2.4 Demais instrumentos que permitem ampliar o acesso à terra

Para aumentar a oferta de terras e de imóveis no intuito de atender à demanda habitacional existente, além dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e em Planos Diretores, existem outros tipos de instrumentos que possibilitam o acesso à terra para produção habitacional de interesse social. É necessário que o poder público aumente a sua capacidade de intervir sobre o uso do solo e sobre a rentabilidade das terras urbanas para que as funções sociais da cidade e da propriedade sejam cumpridas.

Entendendo que a moradia também exerce uma atividade econômica, o Estado possui um papel importante em sentido amplo (atividade econômica em sentido estrito e os serviços públicos) de normalizar e regular as atividades econômicas, respeitando a logística do sistema capitalista e a efetivação do modelo de bem-estar (DOMINGUES, 2013). Nos termos do artigo 174 da Constituição Federal:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado

Assim sendo, através das políticas públicas e demais instrumentos jurídicos, cabe ao Estado regular as atividades econômicas e usar estratégias para dar cumprimento à normativa, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

No tocante as estratégias de intervenção estatal para obtenção de terras para execução de programas habitacionais ou disponibilidade de serviços em volta das habitações, o poder público pode utilizar a dação em pagamento como forma de regular o mercado imobiliário, redistribuir a propriedade nos locais de interesse público ou instalar serviços públicos. Apesar de não ser originariamente um instrumento urbanístico, a dação em pagamento pode se tornar um mecanismo importante para execução de políticas públicas habitacionais. Enquanto instrumento tributário, a dação incentiva a quitação das dívidas tributárias do devedor contribuinte através de terrenos e prédios que possui.

O município de São Carlos, por exemplo, utilizou a dação em pagamento como forma de obtenção de terras nos limites do seu território. Desde a sua regulamentação na Lei n.

13.255/03, a prefeitura faz uso desse dispositivo para arrecadar terrenos para realização de projetos de interesse público. (ROLNIK et al, 2010)

O instrumento é utilizado da seguinte forma:

1.O proprietário oferece o terreno em pagamento de uma dívida com o poder municipal para a Secretaria da Fazenda do Município. 2. A Secretaria da Fazenda avalia o valor de mercado daquele terreno e submete o terreno e sua avaliação à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. 3. A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano avalia a utilidade daquele terreno e responde a Secretaria da Fazenda seu interesse. 4. Após a manifestação de interesse da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano a Secretaria da Fazenda concretiza a negociação com o proprietário. 5. O terreno é incorporado ao patrimônio público municipal. (ROLNIK et al, 2010, p. 123)

Em seguida, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano realiza o projeto para utilização do terreno de acordo com o interesse público. Outro artifício que pode ser utilizado para obtenção de terras de interesse público é o procedimento de desapropriação de determinado imóvel, mediante indenização ao proprietário. A desapropriação é um dos instrumentos urbanísticos mais antigos na prática brasileira e em sua forma tradicional é um instrumento de política urbana que permite a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social.

A utilização deste instrumento se dá por intermédio de normas federais, como o Decreto-Lei Federal n. 3.365/41, que cuida das situações de utilidade pública e pela lei n. 4.132/62 que define os casos de desapropriação por interesse social, voltadas principalmente ao aproveitamento de bens improdutivos ou explorados sem correspondência com as necessidades de habitação, as terras de valorização extraordinária pela conclusão de obras e serviços públicos e à construção de casas populares. (artigo 2)

Assim como a dação em pagamento, a desapropriação pode ser realizada com vistas à compensação de valores de dívidas tributárias. A título de exemplo, a prefeitura de São Paulo, desapropriou 80 imóveis que tinham capacidade de alojar cerca de 4300 pessoas, com a compensação de dívidas tributárias dos proprietários de prédios situados nas áreas centrais da cidade. (ROLNIK et al, 2010)

Além desses, os casos de abandono de imóvel também podem ser uma alternativa para o poder público arrecadar a propriedade imobiliária e dar cumprimento à função social. O instrumento é disciplinado no artigo 1276 do Código Civil, onde define que o imóvel urbano que o proprietário abandonar, sem a intenção de conservar seu patrimônio e que não se encontre na posse de outra pessoa, após três anos, poderá ser arrecadado como bem vago à propriedade

do município ou do Distrito Federal. (§1)

Igualmente, a falta de pagamento de taxas e impostos incidentes sobre o imóvel é presunção absoluta de abandono, ocasionando a perda do direito de propriedade sobre ele. (§2) Ressalta-se que, neste último caso, apesar da lei determinar que o abandono é presumido de forma absoluta para os que deixam de pagar os tributos inerentes de sua propriedade, a prefeitura deve realizar um levantamento a respeito dos imóveis que estejam visivelmente abandonados. (ROLNIK et al, 2010) Do contrário, tal instrumento pode fragilizar a segurança da posse de terceiros de boa-fé.

Por fim, vale destacar o papel do consórcio imobiliário²⁹ como instrumento estratégico para induzir e viabilizar a utilização de terrenos para o desenvolvimento do município. Trata-se de um mecanismo que incentiva “parcerias entre proprietários de imóveis e prefeituras para urbanizar áreas que tenham carência de infraestrutura e serviços urbanos e/ou contenham imóveis subutilizados ou não utilizados.” (ROLNIK et al, 2010, p. 88)

Novamente, partindo da premissa que a moradia é parte integrante da política urbana e que sua adequação também depende da disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura ao seu redor, o consórcio imobiliário atende as necessidades da moradia ao possibilitar urbanização de uma área específica, assim como, a oferta de terra urbanizada para população de baixa renda.

Além disso, de acordo com Rolnik et al (2010, p. 88), o consórcio imobiliário pode ser conjugado com outros instrumentos como o IPTU Progressivo no Tempo, ao “transferir as obras de urbanização ou edificação para o poder público quando estiver sujeito ao IPTU progressivo no tempo.”

Os instrumentos apresentados, portanto, podem ser um mecanismo redistributivo da terra, através do combate do mercado imobiliário restritivo e especulativo. Além disso, os instrumentos podem ser usados como mecanismo de recurso para políticas de provisão habitacional, não apenas como alternativa para disponibilizar terrenos para programas habitacionais, mas respondendo as demandas do direito à moradia em diversas esferas. Cabe ao Estado utilizá-los de maneira estratégica, articulando-os a fim de dar cumprimento à função social da propriedade e da cidade.

²⁹ “No Consórcio Imobiliário o proprietário transfere para o Poder Público Municipal um imóvel e este se responsabiliza por executar as obras de infraestrutura e urbanização (abertura de vias públicas, pavimentação, rede de água, iluminação pública), parcelamento ou até a construção das habitações. Em troca, o proprietário do terreno ganha alguns lotes ou unidades habitacionais no mesmo valor que tinha o terreno antes das obras. Os demais lotes ou unidades habitacionais ficam para o Poder Público, que poderá comercializá-los, cedê-los ou utilizar qualquer modalidade para atender a população que necessita de habitação” (ROLNIK et al, 2010, p. 88)

4 A MORADIA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Uma vez introduzidas as vertentes do direito à moradia, os requisitos para o alcance da moradia digna, bem como, os instrumentos jurídicos do direito urbanístico que auxiliam a sua adequação em conformidade com as agendas internacionais e com o ordenamento jurídico interno, cabe analisar o direito a moradia como um problema de política pública que merece atenção Estatal. No decorrer dos anos a questão habitacional tornou-se um dos fatores mais vulneráveis das pautas urbanas, tomando proporções maiores e de difícil reparação que persistem no déficit habitacional nos dias de hoje. Para fins de compreensão da necessidade de adoção de medidas consistes para assegurar esse direito no escopo das políticas públicas, este capítulo apresenta os principais fatores históricos, políticos e socioeconômicos que deram origem ao problema.

4.1 O período imperial

A forma como as moradias se constituiu no Brasil é tido como um problema que precisa ser atacado. A questão da moradia é um problema social e econômico ainda não superado com impacto significativo na configuração das cidades brasileiras, “seja pela demanda por infraestrutura urbana, gerada a partir das novas oportunidades habitacionais promovidas pelo poder público e privado, seja pelas pressões fundiária e ambiental”, decorrente das “soluções” alternativas adotadas pela população de baixa renda para aquisição da moradia. (favelas, aglomerados, moradias em encostas, assentamentos precários etc.) (MARGUTI, 2018, p.119).

Como se verá a seguir, o atual cenário das condições habitacionais no Brasil é um problema que reflete um processo histórico de viés patrimonial, urbanização acelerada, insuficiência de políticas públicas, segregação e exclusão social no espaço urbano.

Uma das primeiras crises de moradia geradas no Brasil sucedeu em 1808 com a chegada da família real portuguesa que veio acompanhada de uma corte constituída de aproximadamente 15 mil pessoas. Devido à falta de acomodação suficiente para receber a coroa e a nobreza, os melhores imóveis da sede da então Colônia passaram a ser confiscados para acomodar o contingente populacional que chegava. (SANTOS; DUARTE, 2010).

A família podia ocupar qualquer residência que desejasse. As casas eram pintadas com as letras “P.R”, uma marca que identificava a requisição do imóvel e a saída do morador para dar lugar à realeza. “P.R” era a abreviação de Príncipe Regente, mas ficou criativamente

conhecido no seio popular como Ponha-se na Rua. (SANTOS; DUARTE, 2010; PAULO, 2013)³⁰

A crise da falta de moradia nas cidades foi se tornando um problema paulatinamente maior na medida em que ocorria a expansão da urbanização da população nas duas últimas décadas do século XIX.³¹ Nas principais cidades o problema da urbanização acelerada era mais intenso, destacando-se a cidade do Rio de Janeiro, capital da República e maior cidade brasileira à época. Segundo Angela Moulin Penalva Santos e Sandro Marinho Duarte (2010, p. 3) “o centro da cidade refletia a ocupação do período colonial, sem qualquer preocupação com o ordenamento urbanístico, mas acompanhando os acidentes geográficos numa área marcada pela presença de morros”

Além do crescimento econômico do país, a abolição da escravatura, em 1888, também foi um fator que contribuiu para transferir enormes contingentes demográficos até o Rio de Janeiro e provocar uma crise habitacional. Importante mencionar que o fim do tráfico negro e a abolição da escravatura estavam intimamente ligados a Lei de Terras³², legislação que prejudicava o acesso dos mais pobres à terra. (SANTOS; MOTTA, 2003)

Outrossim, as consequências da Revolução Industrial implicaram num aumento de imigrantes para região sudeste, excedente populacional agrícola que migrou para o Brasil para

³⁰ A situação se repetiu no período de megaeventos no país, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas no Rio de Janeiro. A preparação desses eventos trouxe remoções forçadas e transtornos para parcela da população marginalizada. As casas removidas foram “marcadas com as letras SMH, de Secretaria Municipal de Habitação, que a criatividade popular também não deixou escapar e chama de Sai do Morro Hoje.” (PAULO, 2013, p. 18)

³¹ “O século XIX surge marcado pelo predomínio incontestável de uma nova ordem política, econômica e social que alterou as relações e o ritmo de produção vigentes nas economias dos países europeus. O surgimento do modo-de-produção capitalista, desintegrando por completo as velhas estruturas europeias baseadas no trabalho servil, no artesanato e no mercantilismo, profundas repercussões teriam sobre o mundo colonial. As mudanças ocorridas na Europa tinham contribuído para alterar as relações de dependência existentes entre os países coloniais e as metrópoles sem, contudo, transformar as relações de produção desses países, estruturas estas bastante conhecidas, apoiadas na grande propriedade ou “plantation”, na monocultura de exportação e no braço escravo.” (GADELHA, 1989, p. 156)

³² “Marcam o início da era capitalista no Brasil dois diplomas: 1º) A Lei que aboliu o Tráfico (04-09-1850); 2º) e a Lei de Terras nº 601 (18-09-1850). Era finalidade principal da Lei de Terras ‘destruir as antigas formas de apropriação do solo’. O fato é que a terra, até então, quase nenhum valor possuía entre nós. ‘A terra deve adquirir valor e os proprietários renda’, argumentava o Deputado Barbosa, representante do Rio de Janeiro, porém, no sistema, para explorar e dominar o trabalho. A Lei fixaria, portanto, o preço da terra para os posseiros, mas desconsideraria os roçados simples como característica da posse. Restringia-se, assim, a possibilidade da pequena propriedade, preservando-se, ao mesmo tempo, a estrutura da propriedade. Quanto aos escravos - e a Lei alegava também a necessidade de substituição dos braços escravos -, tratava-se de resolver o novo fator de irracionalidade que atingira o sistema escravagista, encarecendo o custo do escravo e de sua exploração, consequência maior da abolição do tráfico africano. Porém, os objetivos capitalistas dos proprietários só seriam alcançados se o acesso do solo aos ex-escravos e aos trabalhadores nativos fosse dificultado. Assim, conforme a Lei de Terras, os trabalhadores tiveram que ser: 1º) Afastados da terra e dos meios de subsistência; 2-) afastados da propriedade desses meios. Num país em que a posse representava não somente o meio mais fácil de ocupação do solo, como também, a única forma de subsistência do homem livre não proprietário, restringia-se a possibilidade de existência da pequena propriedade, preservando-se a estrutura latifundiária da terra.” (GADELHA, 1989, p. 161-162)

suprir a carência escrava. (SILVA, M., 2018)

O Rio de Janeiro, que já era a maior cidade brasileira em população, sofreu um chamado inchaço demográfico, se tornando uma região que além de ser habitada pela elite, era “abundante de ex-escravos negros, trabalhadores imigrantes, vendedores ambulantes, etc. que se amontoavam em habitações precárias na cidade” (SILVA, M., 2018, p. 48), gerando uma grave crise habitacional.

Entre o período de 1903 e 1906, início do século XX, houve outra manifestação da crise de moradia no Rio de Janeiro. A cidade vivenciou a Reforma Pereira Passos³³, período de um número significativo de obras públicas que redefiniram a estrutura urbana (SANTOS; MOTTA, 2003). Por ser a porta de entrada de escravos e de migrantes desde os tempos coloniais, o Rio de Janeiro ficou conhecido como a cidade do trabalho. Ainda marcado pela escravidão, o Rio era visto como um lugar desagradável pela elite carioca devido à falta de estrutura e ruas lotadas por pessoas mais pobres. (SILVA, S., 2018)

A fim de se nivelar com as grandes nações do mundo, sobretudo de inspiração europeia, a cidade fez uma corrida em direção à modernidade. (SILVA, S., 2018) De acordo Angela Moulin Penalva Santos e Marly Silva Motta (ano, p. 19), “houve uma verdadeira reconstrução do centro da cidade, rompendo com as características de cidade colonial e fazendo emergir novos traçados mais compatíveis com o uso de trens e bondes, em vez de animais e carruagens.”

Contudo, embora houvesse pretensão de ordenar a expansão urbana, a reforma foi feita “às expensas da população que vivia e trabalhava numa área de alta densidade demográfica” (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 3).

A pretensão de modernizar a cidade esbarrou, assim, com a questão da habitação popular, obstáculo que provocou conflitos sociais e tornou-se alvo das autoridades públicas, de médicos higienistas, autoridades policiais, vereadores, fiscais da municipalidade. (SILVA, S. 2018). Todos estavam voltados para essas habitações de baixa renda.

No século XX foi iniciada uma crise habitacional grave, vez que o crescimento considerável da população não acompanhou a quantidade de moradias acessíveis. As consequências desse episódio resultaram em casas de aluguel cada vez mais superlotadas e precárias, afetando principalmente a população mais pobre. (NÓBREGA, 2007)

A destruição de construções provocadas pela reforma, resultou no afastamento de

³³ “Ao tempo de Pereira Passos, reforma urbana correspondia à “cirurgia urbana”, transformações radicais na malha urbana via obras públicas. Hoje, reforma urbana está mais bem referida às políticas de ampliação do acesso aos serviços públicos de infraestrutura urbana, em particular, à terra urbana para moradia.” (SANTOS; MOTTA, 2003. p. 18)

muitos moradores que vivam na parte superior de sobrados. Esse afastamento levou a “ocupação das áreas localizadas ao longo do ramal ferroviário da Leopoldina, separando a residência e o trabalho desses deslocados pelas obras.” (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 3)

Em contrapartida, os moradores que não puderam custear esses deslocamentos, somada a intenção de permanecerem próximos aos polos de emprego e do centro da cidade, “passaram a ocupar as encostas de morros – terrenos de difícil ocupação à época – ou a engrossar o contingente de moradores de cortiços³⁴” (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 3), que por seu turno, marcavam a paisagem da cidade.

Os cortiços se situavam no centro comercial, em casarões que anteriormente pertenceram a membros da elite carioca, os quais, com o aumento de pessoas pobres nos centros urbanos, deslocaram-se para arredores da cidade, em que se concentravam as famílias com poder aquisitivo. Com a intenção de gerar mais lucros, os casarões se transformaram em cortiços, a partir de várias divisões de cômodos internos, possibilitando o abrigo de mais pessoas no local. (SILVA, S., 2018)

Por causa do trabalho, a localização dos cortiços no centro da cidade era um forte atrativo para aqueles que queriam evitar deslocamento e não tinham renda suficiente para ter uma moradia própria.

Ademais, devido à falta de condição financeira dos indivíduos que residiam nesses espaços, o deterioramento das habitações aconteceu de forma rápida. Assim, os casarões que um dia foram o lar de membros da elite, transformaram-se em barracos aglomerados, ocasionando um aspecto feio e de atraso social a cidade. (SILVA, S., 2018)

Nesse contexto de pobreza, os cortiços passaram a ser marginalizados pela sociedade, como uma espécie de ameaça aos “bons cidadãos.” Seus habitantes tornaram-se uma classe perigosa na perspectiva do restante da população. (SILVA, S., 2018)

Outro fator essencial que passou a ser associado ao cortiço foi o discurso higienista. A ocorrência de epidemias como a varíola e a febre amarela levou a suspeita de que a aglomeração de pessoas em habitações coletivas eram um agravante para o quadro de saúde pública. A insalubridade carioca estava ligada ao precário calçamento, a falta de distribuição de água e coleta de esgoto, estando os cortiços constantemente em discursos de sanitaristas como foco do problema. (SILVA, M., 2018)

³⁴ “Estudo do Finep-GAP define este tipo de construção como constituída “de uma 4 fileira de quartos de aluguel, fisicamente semelhante à senzala. Apenas em um as portas se fecham por dentro, em outros por fora. São, em geral, cômodos construídos para alugar, com tanques e instalações sanitárias de uso comum (...). Os cortiços serviam de moradia para 4% da população do Rio por volta de 1869 e chegaram a 25% nos primeiros anos da República” (TASCHNER, 1997, p. 9, apud, SANTOS; DUARTE, 2010, p. 4).”

A condição precária de vida verificada nos quartos sem janela, banheiros coletivos, problemas com falta de água e saneamento básico contribuíam para esse tipo de concepção. (SILVA, S., 2018)

De certo modo, conforme aponta Marcelo Silva (2018, p. 50-51), “a classe dominante e também os higienistas, atribuíam a estas habitações a culpa, se assim podemos dizer, da insalubridade urbana, tomando a população pobre, em classe mais específica, os negros, como proliferadores de tais doenças.”

Sendo assim, além de “manchar” a imagem da cidade, os cortiços também era os culpados pela contaminação de doenças. Com o interesse de reverter esse cenário e tornar a cidade um grande cartão postal, o local em que os cortiços estavam situados passaram a ser desejados pelos setores imobiliários devido a sua boa localização. (SILVA, S., 2018)

Progressivamente, redigiram-se posturas municipais com o intuito de proibir a construção de novos cortiços nas zonas centrais da cidade, além da fiscalização de forma mais severa das condições das habitações coletivas já existentes. A erradicação desses alojamentos dos centros urbanos, permitiria a elite a ocupação desses espaços, que até então não estavam apropriados. (SILVA, S., 2018)³⁵

O processo de modernização, foi mais que uma solicitação das elites para tornar os centros urbanos habitáveis. Havia uma noção de avanço brasileiro nas questões urbanas, representada na figura da cidade do Rio de Janeiro, que tinha a projeção de futuro para o país. (SILVA, S., 2018)

Na década de 1920 as reformas do Rio assumiram um apelo mais nacionalista, todavia, o modelo parisiense de cidade não deixou de ser seguido, havendo a tentativa de aliar valores brasileiros aos europeus. O empenho de tornar o Rio de Janeiro um dos maiores centros urbanos do mundo, engendrou no estado, um papel regulador e este passou a desempenhar a organização de atividades e projetos voltados para uma linha progressista.

Nesse período, o objetivo da implementação da política urbana higienista era destruir construções desordenadas com o potencial de disseminação de doenças infectocontagiosas, para que fossem construídos novos espaços urbanos que favorecessem a iluminação e ventilação. Esse processo higienista levou ao encarecimento da terra urbana e ao enobrecimento territorial dos novos espaços. (SANTOS, 2012)

³⁵ Quanto aos cortiços na cidade de São Paulo, Maricato assinala que este era a forma principal dos trabalhadores urbanos, entre o final do século XIX e começo do século XX. Assim como no Rio de Janeiro, houve tentativa do “poder público de acabar com os focos de moradias pobres e insalubres... apenas legislando” (2002, p. 150)

Os efeitos das reformas e melhorias urbanas³⁶ resultaram na expulsão daqueles que não podiam suportar os custos fundiários, e no conseqüente deslocamento da população de baixa renda em direção à periferia urbana, aos subúrbios, às áreas ambientalmente frágeis, às áreas distantes dos serviços públicos, à ocupação dos morros localizados próximos ao Centro da cidade. O Estado teve participação ativa na reprodução do território informal e no crescimento de moradias inadequadas. (NISIDA, 2017)

É nesse contexto que no início do século XX surgem as primeiras favelas³⁷ na cidade do Rio de Janeiro, então capital do país. Essa alternativa informal de moradia foi a solução encontrada diante da dificuldade de acesso à terra e do não investimento do Poder Público em políticas habitacionais e/ou de mobilidade urbana. (SANTOS, 2017)

Exibiu-se até o momento a crise habitacional iniciada no Rio de Janeiro, devido ao papel relevante da cidade no início da urbanização do país a começar no período colonial, pelo qual foi considerada a maior cidade brasileira e capital da República durante anos. A questão da moradia é também um problema verificado nas demais regiões do país, principalmente após as mudanças socioeconômicas ocorridas no século XX.

4.2 As mudanças socioeconômicas do século XX

Ao longo do século XX as cidades do país estavam em constante desenvolvimento. O processo brasileiro de industrialização intensificado após a revolução de 1930 provocou a crise da agro exportação e desestruturou as atividades rurais, transformando as relações socioeconômicas no campo e na cidade,³⁸ o qual liberou a força de trabalho que passou a buscar

³⁶ Trata-se do planejamento urbano de viés higienista. (SANTOS, 2012)

³⁷ No entanto, “a maioria das favelas de hoje começou na década de 1970, quando o forte crescimento econômico intensificou o êxodo rural de trabalhadores dos estados mais pobres (nordestinos, sobretudo) em direção às regiões mais ricas (Sudeste, principalmente), o que levou à formação de enormes comunidades em termos populacionais.” A origem do termo favela “encontra-se no episódio histórico conhecido como Guerra dos Canudos. A cidadela dos revoltosos de Canudos foi construída em morros, dentre os quais o Morro da Favela. Alguns dos soldados que foram pra guerra, ao regressarem ao Rio de Janeiro, em 1897, instalaram-se em construções provisórias erigidas sobre o Morro da Providência. O local, então, passou a ser designado popularmente como Morro da Favela, referência à ‘favela’ original. O IBGE cunhou o aglomerado subnormal para fazer referência a favelas. (SANTOS, 2017, p. 23)

³⁸ Segundo Marcelo Penna da Silva (2018, p. 49) “não podemos falar do processo de urbanização ocorrida nos primeiros anos do século XX, sem mencionar o café – principal produto brasileiro por cerca de quase 100 anos – e da mobilidade populacional acarretada pelo processo abolicionista. A atividade cafeeira consolidou-se como principal atividade nacional, enraizou-se na região sudeste, concretizando novamente esta região como o eixo econômico brasileiro. Dessa forma, temos plena consciência de que a população está atrelada à economia, na qual mobilidade demográfica está voltada para o eixo econômico do país, como foi na época da mineração, da cana-de-açúcar, do látex, sendo a migração populacional direcionada para essas regiões mais perceptíveis e as mudanças urbanísticas foram latentes para a época.”

novas oportunidades de emprego nas cidades.³⁹ Desde então, formaram-se áreas metropolitanas. (SANTOS, 2017)

Entre 1930 e 1980, a economia do país cresceu dinamizada pela indústria como atividade dominante, o que acentuou o processo de êxodo rural e tornou os centros urbanos cada vez mais atrativos. O processo de urbanização ocorreu de forma acelerada. A população brasileira experimentou uma forte diminuição do peso demográfico da população rural, com intensa taxa de urbanização e concentração populacional nas maiores cidades, principalmente, na região Sudeste, epicentro da economia industrial. (SANTOS, 2017)

Essa transição foi justificada devido a oferta de melhores condições de vida nas cidades e a elevada distribuição espacial das oportunidades de trabalho, sobretudo, ligada a óptica do capitalismo contemporâneo e do processo de globalização.

A intensificação de fluxos migratórios rural-urbanos fez crescer o loteamento de antigos terrenos rurais e a construção de imóveis para locação. A moradia se inseriu no mercado de tal forma que “o empreendimento imobiliário urbano nas grandes cidades tornou-se uma rentável fronteira econômica para o capital, competindo até com a inversão nas atividades industriais, conforme verificado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1948). SANTOS; DUARTE, 2010, p. 4”

Maricato (2015) afirma que, por pior que fosse a condição na cidade, ainda assim era melhor do que viver no campo, uma vez que, houve considerável diminuição da mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida, aumento de escolaridade, mais ofertas de serviços, queda de número de filhos por mulheres em idade fértil, mais informação às mulheres na cidade. Todas essas mudanças tinham relação com o processo de urbanização.

Em contrapartida, o crescimento significativo da urbanização da população salientou o surgimento de novos contratempos devido à alta densidade demográfica de algumas cidades que, em termos de moradia, revelou-se na dificuldade de equilibrar o crescimento da cidade no tempo e no espaço com a demanda por habitação na área urbana.

A expansão do contingente populacional para as cidades em contínuo crescimento acentuou a necessidade de elaboração de políticas públicas relativas ao controle do uso do solo urbano, programas habitacionais e demais infraestruturas urbanísticas. Sob a égide de um

³⁹ “Os defensores das grandes cidades as veem como locais que favorecem a diversidade (JACOBS, 2003) e comandam espaços de fluxo (CASTELLS, 1999) e que estimulam a inovação, através da disseminação do conhecimento tácito que é produzido por seus residentes (STORPER e VENABLES, 2005; GLAESER, 2001). O principal atributo dessas cidades seria a sua capacidade de reunir a população com elevados níveis de escolaridade interagindo e produzindo novidades ponto a força econômica desses grandes aglomerados urbanos seria o burburinho que favorece a diversidade, além dos ganhos de escala associados à economia do escopo ponto.” (SANTOS, 2017, p. 19)

mundo globalizado, a importação de ideias de planejamento urbano para as metrópoles brasileiras tornou-se praxe. (SANTOS, 2012)

O novo tipo de urbanismo foi caracterizado numa concepção técnica e modernista, marcado pelo poder da tecnologia e por modelos replicáveis em qualquer cidade. A partir de 1930, a eficiência, a ciência e a técnica passaram a substituir os conceitos de planejamento urbano como instrumento de saneamento, melhoramento e embelezamento, mostrando que a cidade da produção precisava ser eficaz. (MARICATO, 2002)

O período do pós-guerra deu impulso ao crescimento urbano, de modo que, a produção artesanal da moradia unifamiliar já não era mais compatível com os aspectos modernistas que se queria produzir. (SANTOS, 2012) Enquanto as periferias iam se formando nesse período, ocorre uma reestruturação técnica produtiva.⁴⁰ (MARICATO, 2015)

O parecer tecnocrático passou a conceber a cidade como resultado de quatro funções, quais sejam: moradia, trabalho, circulação e de lazer. Deste modo, as políticas urbanísticas passaram a projetar a construção de espaços urbanos capazes de combinar essas funções. (SANTOS, 2012)

As soluções que poderiam ser replicadas no espaço para atender as novas demandas de moradia seriam a construção de edifícios à guisa de conjuntos habitacionais, de modo a baratear os projetos e atender um número maior de unidades habitacionais multifamiliares. (SANTOS, 2012). Contudo, deve-se destacar que esse tipo de planejamento urbano trazia a ideia de que todas as pessoas possuíam renda suficiente para residir nesses novos espaços.

Santos (2012, p.96) salienta que em sociedades mais igualitárias, a política tecnocrática “responde melhor aos desafios do planejamento urbano do que em sociedades como a brasileira, que são marcadas por fortes desigualdades sociais e espaciais e, sobretudo, onde haja grande contingente de pobres.” A autora ainda aponta que “a solução tecnocrático-modernista pode baratear o custo da produção da moradia [...], mas, isso é insuficiente para dar acesso à moradia a uma expressiva parcela da população” (SANTOS, 2012, p.96)

Foi a partir do Governo Vargas (1930-1945) que o poder público passou a utilizar uma legislação urbanística para prover diretamente a produção e financiamento da moradia nas cidades, assim como, a regulação do crescimento urbano.

⁴⁰ Para Maricato (2015), um país impactado pela herança colonial teria mais dificuldades de atingir uma realidade plenamente moderna. A autora acentua que o contexto de modernização capitalista que chegou na Inglaterra, por exemplo, certamente teria resultados diferentes no Brasil, um país marcado por desigualdades.

5.3.3 A era Vargas

A era Vargas representou mudanças significativas no cenário legislativo e socioeconômico brasileiro com impacto na habitação. A regulação da moradia se iniciou por intermédio do Decreto-Lei 58/1937, que regia o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações; pela criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões; e pelo Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, que congelava aluguéis. (SANTOS; DUARTE, 2010)

A partir da década de 1930, os grandes investidores do setor privado passaram a se interessar pelo mercado habitacional, direcionando investimentos para construção civil (construtores e incorporadores) e financiando a produção de novas unidades (bancos) para a população de baixa renda. (MASTRODI; ZACCARA, 2016)

Durante as décadas de 1940 e 1950, o Instituto de Aposentados e Pensionistas de algumas categorias, como os trabalhadores do Comércio e da Indústria, passou a incluir serviços na área da habitação, o qual exerceu um papel importante na produção de moradias nesse período. No entanto, vale ressaltar que a carência de moradia e o subsídio ofertado era restrito àquelas categorias profissionais, não abrangendo um atendimento universal da população. (SANTOS, 2012)

Em 1946, ocorreu a criação da Fundação da Casa Popular, através do Decreto-Lei n. 9.777, cujo objetivo era a aquisição, construção e financiamento da casa própria, mediante a atuação de empresas comerciais, industriais, ou outras instituições, bem como, sob a responsabilidade de prefeituras municipais. Essa foi a primeira configuração voltada para produção de moradias para as camadas populares. (MASTRODI; ZACCARA, 2016)

O Estado assumiu o papel de ator coadjuvante, se comparado ao “protagonismo assumido pelos atores principais do mercado privado de habitação que, ao fabricar as novas moradias, definem desde a escolha da localização dos terrenos à entrega das chaves do imóvel” ao tratar da produção de moradias subsidiadas. (MASTRODI; ZACCARA, 2016, p. 874)

Essas medidas sugerem que o governo não escolheu a política de aluguel de imóveis públicos, que posteriormente veio caracterizar a política de habitação popular na França e na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial. Diversamente, prevaleceu a opção por programas pautados na casa própria. (SANTOS; DUARTE, 2010)

Para Santos e Duarte (2010, p. 4) “essa escolha refletia o interesse em associar a ‘questão da moradia popular’ ao estímulo à indústria da construção civil.” Os autores observam que a cadeia produtiva da construção habitacional é principalmente composta por três setores da

economia, que por sinal, são muito desenvolvidos no Brasil. Trata-se da:

Indústria extrativista do calcário e da argila, que disponibiliza o material necessário para a produção de pisos, azulejos e tijolos; a indústria extrativista de petróleo, necessário para a produção de plásticos e tintas; e, finalmente, a indústria extrativista do minério, fundamental para a cadeia produtiva habitacional, disponibilizando material para a produção do ferro que, posteriormente, será transformado em vergalhões, emendas hidráulicas e materiais metalizados para acabamentos. (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 4)

Ademais, deve-se frisar que a era do governo Vargas marcou a introdução de uma legislação trabalhista que passou a conceder direitos e benefícios aos trabalhadores. Esse episódio também contribuiu para o aumento da transferência de trabalhadores rurais em direção às indústrias nas grandes cidades.⁴¹

A década de 1950 protagonizou o desenvolvimento industrial no país. O crescimento econômico brasileiro foi impulsionado pela atração do capital internacional, dependendo, dentre muitos fatores, de uma mão-de-obra excedente e barata.

Nesse sentido, Maricato (2015) destaca que o Brasil é um país de industrialização tardia com baixos salários, correspondendo ao que a autora denomina de “urbanização dos baixos salários.” Isso significa que parte da população, sobretudo a classe trabalhadora, não recebia o suficiente para comprar uma casa no mercado formal capitalista.

A urbanização e o crescimento econômico acompanhado de baixos salários era muito mais que a consequência intrínseca do sistema capitalista, era a própria condição para industrialização do país. (NISIDA, 2017)

Como forma de minimizar os gastos com habitação pela classe trabalhadoras, a autoconstrução e a expansão de habitações inadequadas tornaram-se uma solução viável, entre outros meios, para garantir minimamente uma moradia, ainda que precária, inadequada ou fora dos padrões urbanísticos vigentes. Vê-se que a exclusão social é parte da própria estrutura do processo de urbanização brasileiro.

Conforme destaca Maricato, é para a população excluída do mercado legal que se constituem as formas de provisão habitacional tais como, “os cortiços de alugueis, as favelas e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado devido à baixa oferta de moradias resultante das políticas sociais” (2012, p.157)

De acordo com Nisida, a população de menor renda realizava um trabalho adicional para construir a própria casa, no qual “os gastos com a aquisição ou aluguel de um imóvel

⁴¹ As principais cidades de destino desses trabalhadores foram o Distrito Federal e a cidade do Rio de Janeiro. Tal ocorrência fez com o governo Vargas criasse o Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal.

formal não compunham o cálculo dos salários, o que alimentou e impulsionou a expansão do território informal, tudo com o consentimento do Estado” (2017, p.17)

Ao longo do tempo, as periferias autoconstruídas distantes dos moldes de infraestrutura, dos serviços urbanos básicos e à margem das leis que cuidavam da regulação urbanística, foram avançando pela cidade. A administração municipal permitiu todo tipo de ilegalidade e informalidade na autoconstrução em loteamentos irregulares. Essa era uma estratégia do governo para “solucionar” a questão habitacional diante de um cenário social de trabalhadores mal remunerados. (NISIDA, 2017)

Segundo Bonduki, o Estado consentiu e estimulou a ocupação irregular pela cidade ao mesmo tempo em que impedia a instalação de serviços urbanos:

o Estado não só deixou de combater como estimulou a abertura de loteamentos clandestinos e sua ocupação pela moradia popular, ao mesmo tempo que punia os que ali iam residir com uma legislação que impedia a instalação de serviços urbanos. (Bonduki, 2004, p.288)

Pode-se perceber que o Estado negligenciou a situação que estava se formando. Em contrapartida, entre a queda de Vargas (1945) e o regime militar (1964-1985), houve algumas iniciativas governamentais de enfrentamento da crise da moradia popular, destacando-se: a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, e a Lei de Favelas, em 1956.

Segundo Santos e Duarte (2010, p. 4) “a FCP foi o primeiro órgão voltado à provisão, por meio de venda, da casa para a população de baixa renda, mas não obteve sucesso. Tampouco foi exitosa a segunda, que visava oferecer crédito.”

4.3 O golpe militar e a política habitacional

Em resposta a crise habitacional que se estruturava num país que estava se urbanizando aceleradamente, o governo militar criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) responsável por executar as políticas habitacionais.

Tais iniciativas tinha a intenção de “angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder”, e ao mesmo tempo, “criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer” (BONDUKI, 2008, p. 72)

Em tempos de guerra fria e polarização política ideológica mundial, Bonduki (2008, p.

72) cita a famosa frase dita pela primeira presidente do BNH – “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” – como expressão da “preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país.” (2008, p. 72)

Essa ideologia se consolidou de tal forma que repercute até os dias atuais através de políticas públicas habitacionais que são pautadas no apego à casa própria. Contudo, apesar das críticas ao sistema do BNH, do ponto de vista quantitativo, a política habitacional preconizada por ele exerceu importante papel econômico e produção habitacional significativa. O Regime Militar passou a destinar enorme quantidade de recursos federais para produção habitacional com fundo público, algo que até então nunca tinha ocorrido na história brasileira.

O BNH foi responsável por dinamizar a economia do país, através da geração de empregos, e por fortalecer o setor da construção civil, estratégia dos governos militares. Segundo Bonduki (2008, p. 73) esse período (1964-86) “foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação.”

No ano de 1960 foram produzidos alguns “super planos” com diretrizes e recomendações para os diferentes níveis de governo. Foi nesse período que o planejamento urbano mais se desenvolveu no Brasil e foi, de fato, uma prioridade nas políticas governamentais.

Tais programas foram responsáveis pela maior parte dos investimentos para baixa renda (0 a 3 salários-mínimos), destinando 250 mil unidades, correspondente a 5,9% do total financiado pelo BNH. (KINTOWITZ, 2021)

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) se estruturou com os recursos gerados pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, somada aos recursos da poupança compulsória/voluntária dos assalariados brasileiros, que veio formar o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). (BONDUKI, 2008)

Para Bonduki (2008, p. 73), havia uma estratégia bem articulada para intervir na questão habitacional, formada por uma:

Estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas.

Tal articulação resultou no financiamento de 4,3 milhões de unidades residenciais novas, sendo 2,4 milhões com recursos do FGTS destinado ao setor popular, e 1,9 milhões com

recursos do SBPE para o mercado de habitação direcionado a classe média. Considerando que SFH continuou funcionando após a extinção do BNH, em 1986, cerca de 6,5 unidades habitacionais foram financiadas até o período dos anos 2000, o que representou 25% do mercado habitacional produzido. (BONDUKI, 2008)

Também vale ser mencionado que o SFH exerceu papel importante no saneamento, destacando o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que expandiu redes de água e esgoto nas principais cidades do Brasil. Mais de 90% da população urbana foi abastecida por rede de água. (BONDUKI, 2008)

Deste modo, é inegável a importância da ação desenvolvida pelo sistema do BNH. Porém, se tratando de uma país que estava se urbanizando de forma acelerada, a entrega da quarta parte das unidades residenciais construídas, ainda que relevante, não foi suficiente para enfrentar adequadamente a questão da moradia popular e os desafios da urbanização brasileira. (BONDUKI, 2008; SANTOS; DUARTE, 2010)

Muito embora seja razoável considerar que o SFH não conseguiria abranger toda a dimensão necessária e solucionar o problema da falta de moradia, Bonduki (2008, p. 73-74) faz uma análise crítica chegando à conclusão de que um dos erros do sistema foi concentrar os recursos na produção da casa própria sem considerar formas alternativas tanto para produção da moradia como para urbanização (erro que deve ser evitado nos dias de hoje):

um dos grandes equívocos foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil, sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades.

Para Santos e Duarte (2010, p.5), o motivo do fracasso residia “no não reconhecimento de que a moradia popular precisava ser subsidiada, não devendo ser tratada da mesma forma como se operava o financiamento da habitação para a população que constituía demanda solvável.”

Deste modo, apesar da intenção do órgão de combater a falta de moradia no Brasil, o BNH deixou de cumprir seu objetivo de viabilizar a produção da moradia popular, transformando-se em um instrumento de expansão imobiliária oportuno da classe média. Além disso, a estratégia do BNH mais beneficiou o setor de construção civil, que contou com uma fonte de financiamento estável para produção de unidades do que o problema que levou a sua criação. (BONDUKI, 2008)

Assim, esse período que marcou a maior fase de crescimento das cidades brasileiras, ao mesmo tempo que, nas palavras de Bonduki (2008, p.74), provocou "um intenso processo de urbanização informal e selvagem." A consequência foi o agravamento de uma situação que já havia se instaurado – a extensão da autoconstrução da casa própria de formas inadequadas:

onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto empreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais. (BONDUKI, 2008, p. 74)

A gestão utilizada pelo BNH era rígida, centralizada e inflexível (características do regime militar), de maneira que, não dialogava com as práticas que foram adotadas pela população para encarar o problema da habitação a custos mais baixos. Além do pressuposto da casa própria como única forma de acesso à moradia⁴² – decorrente de uma cultura patrimonialista que fora cultivada – outros problemas podem ser identificados:

administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos [...]; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. Ademais, utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional. (BONDUKI, 2008, p. 74)

Outro fator que comprometeu a dinâmica do mercado imobiliário foi a entrada em vigor da legislação que congelava os aluguéis, que até então era uma modalidade de acesso à moradia popular predominante nos mercados das cidades grandes. Quando a legislação do inquilinato foi modificada, passou a vigorar uma nova lei que trazia o instituto chamado de “denúncia vazia”, mecanismo que facilitava a retomada dos imóveis pelo locador. (SANTOS; DUARTE, 2010)

“Esta foi considerada uma medida legal necessária para estimular a produção

⁴² “[...] A criação do BNH foi apresentada como política em prol da produção da moradia; no entanto, visava outros dois importantes objetivos. O primeiro foi estimular comportamentos conservadores dos novos adquirentes da casa própria, objetivo que fica claro no discurso do ministro Roberto Campos na inauguração do banco. Segundo ele, “proprietário não se mete em arruaças” (Haddad & Cintra, 1978). O segundo remete ao apoio já tradicional do governo aos empreendimentos da cadeia produtiva da construção civil, setor que, além de ser caracterizado pela forte presença do capital privado nacional, usa intensivamente o recurso “trabalho”. E mais: é intensivo em trabalho pouco qualificado, o que se coadunava com o interesse em inserir os significativos fluxos de migrantes de baixa escolaridade no mercado de trabalho urbano.” (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 6)

imobiliária, mas dirigida ao investidor em busca de oportunidade de renda – e não para solucionar problema de acesso à moradia popular,” conforme apontam Santos e Duarte (2010, p.6).

A política tecnocrática que fora desenvolvida no período de autoritarismo produziu numerosos planos territoriais, trouxe vitalidade ao mercado imobiliário, diminuiu problemas provocados pelo crescimento urbano, mas não enfrentava a pobreza.

Apesar de todo impacto da política habitacional, não houve mitigação do problema relativo à moradia popular, que segundo Santos e Duarte (2010, p. 7), refere-se a um segmento que “não deve ser confundido com o segmento do mercado habitacional com demanda solvável.” Segundo os autores: “o regime militar preocupava-se menos com a proteção daquilo que viria a ser identificado como ‘direito à moradia’ do que com os outros objetivos subjacentes à sua política habitacional” (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 6),

Perante a atividade técnica, a população pobre continuou ocupando espaços desguarnecidos, áreas que até então eram inacessíveis para moradia, o que tornou ainda mais custosa a implantação da infraestrutura urbana de reparação.

Entre a década de 1960 e 1970, todavia, a prática do planejamento territorial se tornou mais corrente. Via-se instrumento de regulação do Estado sobre as cidades, produção de Planos Diretores, estruturação de um sistema nacional de desenvolvimento urbano com fundos e instituições gestoras, a fim de tornar viável o planejamento e a implementação de políticas urbanas e habitacionais. (NISIDA, 2017)

Os anos 1970 acarretaram grande prestígio ao planejamento urbano, de tal modo que ocasionou o aumento de órgãos públicos municipais de planejamento, assim como, impulsionou o aumento de cursos nas escolas de arquitetura. Contudo, o ensino da arquitetura e do urbanismo possuía um tratamento ideológico nas universidades. A prática profissional estava voltada principalmente para o mercado, mantendo distância da realidade dos grandes problemas sociais da cidade concreta.

Os órgãos públicos voltavam-se para uma gestão urbana injusta, composta por professores, técnicos e profissionais que não incluíam a cidade produzida fora dos padrões legais em sua cartografia ou suas diretrizes normativas. (MARICATO, 2012)

Grande parte dos instrumentos de planejamento ignoravam a cidade real. Na cidade de São Paulo, por exemplo, os assentamentos populares não eram classificados na Lei de Zoneamento, isto é, no conjunto de normas que regulam o uso e ocupação do solo para todo o território da cidade. (NISIDA, 2017)

Essa abordagem do planejamento urbano pôde ser identificada no fenômeno do

empreendedorismo nas cidades, que passou a ser tratada como nascedouro de oportunidades de negócios lucrativos da iniciativa privada. (SANTOS, 2012)

As novas fórmulas urbanísticas transformaram as cidades em um grande negócio, cercadas de privatizações, desregulamentações, empreendedorismo e competições com outras cidades. De acordo com Maricato (2015, p.16):

A cidade pode ser vista então como palco das relações sociais ou palco dos negócios, mas ela pode ser vista como o próprio negócio ou mercadoria. Há uma diferença entre ser suporte, palco onde as coisas acontecem ou objeto central do processo de acumulação.

O alto custo de realização de obras e a necessidade de contar com o capital privado passa a comprometer o sucesso de planejamento urbano, na medida em que, as empresas possuem critérios de investimentos diferentes do poder público.

O particular prioriza o estímulo do mercado e setores relevantes para gerar lucro, ao passo que, o Estado deve avaliar seus esforços para alcançar o interesse coletivo. A realização de parcerias público-privado, muitas vezes, apoia projetos mais interessantes para empreendedores do que para cidade, deixando em segundo plano o planejamento estratégico capaz de atingir todas as demandas do contexto social. (MARICATO, 2012)

A elaboração de planejamentos por técnicos e especialistas distantes da realidade local e sem participação popular colaboraram e continuam colaborando para a segregação dos espaços urbanos. As áreas da cidade em que há maior investimento público-privado e oferta de serviços propiciam o encarecimento da terra urbana, tornando a moradia cada vez mais sujeita ao preço do mercado.

Entendendo que a moradia é parte da política urbana, é desarrazoável que a oferta de serviços públicos e infraestrutura urbanística sejam fatores que aumentam o preço da habitação de tal forma que a torne inacessível para uma parcela da população. Nesse sentido, de acordo com Domingues (2013, p. 219-220):

[...] a variação de preço da habitação deveria ser condicionada apenas pelos custos da produção (material, mão de obra e tamanho da edificação) e pela localidade (proximidade da praia, por exemplo). A proximidade de serviços públicos ofertados não deveria ser uma condicionante de grande consideração, eis que a oferta deveria ser uniforme em toda a cidade e de fácil acesso pelos meios de transportes públicos coletivos.

Ao analisar a trajetória da ocupação irregular e clandestina nos grandes centros urbanos, percebe-se que o processo político e econômico no Brasil arquitetou uma das sociedades mais

desiguais do mundo, no qual o planejamento urbano contribuiu para “ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo.” (MARICATO, 2012, p. 124)

A origem do déficit habitacional no país dá-se como resultado do caminho de desigualdade gerado por um “processo de metropolização descuidada dos agentes públicos na execução de políticas públicas efetivas.” (CORREA, MENEZES, 2016)

Ao longo do tempo a legislação urbanística definiu o que era legal e o que era proibido, partindo de um ideal de referência de cidade que não se familiarizava com o que se sucedeu nos bairros populares, assentamentos informais, loteamentos clandestinos ou quaisquer outros aspectos estruturais e morfológicos, produzidos fora dos moldes da logicidade do mercado formal. (ROLNIK, 1997)

Tais condições contribuíram para que distonias fossem geradas na questão habitacional brasileira, reforçando desigualdades que em termos de moradia foram intensificadas entre aqueles que possuem acesso à moradia digna e aqueles que ocupam a terra de forma inadequada. (CORREA, MENEZES, 2016)

O que pode ser percebido até então, é que em todos os tipos de políticas desenvolvidas no Brasil, seja sob o viés higienista, tecnocrático ou empreendedor, havia ressalva no acesso à moradia dos menos favorecidos e na inserção dos espaços ditos formais da cidade.

Contudo, entre o período de 1964 a 1985, sucederam importantes avanços na política urbana, embora ainda estivessem à vista das necessidades da industrialização. As cidades receberam muitas obras viárias, a fim de adaptá-las as necessidades do uso de automóvel, pelo qual a indústria era a base do processo industrial do país. (SANTOS, 2017)

Nesse período surgiram muitos problemas associados à urbanização extensiva, como questões de insustentabilidade e saneamento ambiental, questões de mobilidade urbana e questões de segurança pública. Tal fato ocasionou a deterioração da qualidade de vida, afetando principalmente a população cuja moradia se encontrava na cidade informal. Houve demanda crescente para investimentos em serviços públicos, emergindo movimentos sociais muito ativos nas décadas de 1970 e 1980. (SANTOS, 2017)

Se destaca o movimento da Reforma Urbana, que alcançou progressos significativos para promoção de políticas públicas a fim de reordenar a lógica das cidades, não apenas na distribuição de moradia, mas também na democratização das condições sociais nos espaços das cidades e melhoria de acesso para as camadas de menor poder aquisitivo.

Em 1985, foi criado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, considerado como a principal frente de luta por essas questões no Brasil, além de ter sido responsável pela

introdução de um capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988. (SANTOS, 2017)

É a partir do processo de redemocratização do país e da promulgação da Constituição de 1988 que as políticas públicas são descentralizadas e se estendem à política habitacional, articulando estados e municípios que passaram a atuar com mais intensidade na produção da moradia popular.

4.4 Os avanços da política urbana após a promulgação da Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe nova abordagem para a questão urbana. A Carta de 88 foi a primeira constituição brasileira a abranger explicitamente a questão urbanística como princípio de desenvolvimento econômico e social. “A partir de então, a política urbana deixou de ser entendida como modernização do espaço urbano dentro do processo de industrialização e passou a ser identificar com o direito à cidade” (SANTOS, 2017, p. 25)

Assim, viu-se mudanças nas agendas de políticas urbanas e nos parâmetros que regulam o parcelamento, o uso e a ocupação do solo. A nova Constituição elevou o município à posição de ente federativo, pelo qual conferiu responsabilidade e autonomia municipal na área urbana (artigo 182) e simplificou a regularização fundiária urbana, ao estipular o direito à posse da moradia ocupada por cinco anos ininterruptos e sem oposição. (artigo 183) Além disso, o direito à moradia passou a se vincular com os objetivos da política urbana e com os interesses no desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Essa nova abordagem que surgiu é reflexo de uma Constituição que, em muitas de suas dimensões essenciais, é uma Constituição do Estado Social, conforme aponta Bonavides (1993). A máxima do Estado social pode ser identificada no próprio preâmbulo da constituição, na medida em que o constituinte expressou que o Estado Democrático de Direito se destina a assegurar, “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

4.5 Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Dentre os avanços na política urbana brasileira e no apreço pelo cumprimento da função social da cidade e da propriedade, cabe destacar a criação do Ministério das Cidades (atualmente diluído no Ministério do Desenvolvimento Regional), em 2003, sob o mandato do governo Lula. A criação desse órgão acentuou o papel do governo federal na política urbana e no desenvolvimento urbano e, de certo modo, retomou a formulação e implementação de uma política habitacional que fora interrompida pelo BNH em 1986.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha delegado aos municípios a responsabilidade pela política urbana, a complexidade dos desafios inerentes ao desenvolvimento das cidades e ao acesso à terra não podiam ser enfrentados apenas em escala municipal. Por essa razão, o governo federal cuidou de constituir quatro secretarias nacionais: Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos. (SANTOS, 2017)

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) ficou responsável por acompanhar e avaliar, formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, articulando-os com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, especificamente, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia.

O desenvolvimento e a coordenação dessas ações incluem desde o apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos até a promoção de participação e controle social nos programas habitacionais, além da função de promover e acompanhar as atividades referentes à área de habitação no Conselho das Cidades.

No ano de 2005, entrou em vigor a Lei n. 11.124, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), integrando-o ao Ministério das Cidades, juntamente com o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a Caixa Econômica Federal, entre outros órgãos públicos vinculados à habitação social.

Essa lei federal foi criada com o objetivo principal de implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda a fim de combater o déficit habitacional. Para executar a Política Nacional de Interesse Social, estados e municípios precisavam fazer adesão ao SNHIS, cumprindo três obrigações para que a política federal estivesse alinhada com a responsabilidade compartilhada entre os três entes federativos:

“i) Criar um fundo específico para gerir as receitas de habitação ii) instituir os conselhos gestores desse fundo; e iii) aprovar seus planos de habitação - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e Plano Local de Habitação de Interesse Social. (PLHIS)” (SANTOS, 2017, p. 30)

Nesse contexto, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009, para desempenhar a Política Nacional de Interesse Social, gerando subsídios à aquisição de moradia de até dez salários-mínimos, como se verá no item seguinte.

5 ANÁLISE DAS RECENTES POLÍTICAS DE MORADIA NO BRASIL À LUZ DO CONCEITO DE MORADIA DIGNA

Uma vez já compreendidos os conceitos bases necessários à contextualização jurídica do direito à moradia, bem como, o impacto da problemática habitacional, o presente capítulo dá início ao aprofundamento do objeto de estudo deste trabalho. Inicialmente é exibido a definição de políticas públicas pela doutrina. Em seguida, designa-se o ciclo das políticas públicas referentes a elaboração de ações e programas governamentais; os indicadores do déficit habitacional atual; características e dados referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida e ao Programa Casa Verde e Amarela. Por fim, aborda-se a análise do déficit habitacional sob a perspectiva da moradia digna.

5.1 Contornos das políticas públicas

A literatura sobre o tema não apresenta uma definição única sobre políticas públicas. Thomas Dye a descreve como “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (1972, p. 2, tradução nossa). Trata-se da decisão consciente tomada por políticos eleitos ou funcionários oficiais que representam os cidadãos para resolver um problema e alcançar objetivos públicos.

Nessa perspectiva, Howlett e Ramesh propõem uma definição funcional de política pública a partir da articulação dos atores, estruturas e ideias que permeiam os objetivos políticos por meio de deliberações, discursos e instrumentos políticos para atingir esses objetivos. Os autores sustentam que a policy-making é “um processo técnico político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições.” (2003, p.4, tradução nossa).

Para Howlett e Ramesh (2003), as políticas são ações intencionais de governo repletas de objetivos articulados, ainda que tais objetivos tenham sido identificados, justificados e formulados. Referem-se também aos meios para alcançar objetivos, independentemente de estarem bem ou mal interligados às finalidades propostas. São os governos que possuem os recursos e a responsabilidade de dar apoio à sociedade e garantir o bem-estar social, apesar de nem sempre o comportamento mostrar-se direcionado para o alcance dos objetivos.

No mesmo sentido, Jenkins parte da premissa de que as políticas públicas estão relacionadas a ações de grupos políticos que visam cumprir metas e objetivos que estão ao seu alcance. Nas palavras do autor, políticas públicas são:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (JENKINS, 1978, tradução nossa)

Para Thomas Birkland (2016, p.18, tradução nossa), política pública é uma declaração do governo, em qualquer nível e em qualquer forma relacionada ao que se pretende fazer sobre um problema público, de modo que, “essas declarações podem ser encontradas na Constituição, estatutos, regulamentos, jurisprudência (isto é, decisões judiciais), decisões de agência ou liderança, ou mesmo em mudanças no comportamento do governo.”

Seguindo o mesmo raciocínio, Kraft e Furlong (2018) entendem as políticas públicas como a escolha entre fazer ou não fazer que incide sobre um problema público. O poder de decisão é atribuído aos funcionários públicos dentro do governo e, por extensão, aos cidadãos que por eles são representados.

Os autores salientam que problemas públicos são inaceitáveis e, por essa razão, demandam o papel do governo para intervir. De acordo com os autores:

Política pública é o que os funcionários públicos dentro do governo e, por extensão, os cidadãos que eles representarem, escolher fazer ou não fazer sobre os problemas públicos. Problemas públicos referem-se a condições que o público amplamente percebe como inaceitáveis e que, portanto, exigem intervenção. (KRAFT; FURLONG, 2018, p. 37, tradução nossa)

A essência das políticas públicas visa cumprir metas, objetivos e responder a problemas públicos. É a definição e os contornos de um problema que dão a política o caráter “público” (SECCI, 2013). Problemas como degradação ambiental, acesso insuficiente a serviços de saúde, proteção do consumidor, segurança dos indivíduos, educação, acesso à moradia, entre outros, são entendidos como coletivamente relevantes.

A escolha da implementação da política depende de “como o público define o problema e as atitudes sociais e as atitudes sociais prevalentes sobre a ação privada em relação ao papel do governo” (KRAFT; FURLONG, 2018, p. 37, tradução nossa). Deste modo, a política é interpretada e executada por atores públicos e privados, que por sua vez, possuem diferentes interpretações de problemas, soluções, além das suas próprias motivações. A política é feita em nome do público. (BIRKLAND, 2016)

Políticas públicas são, portanto, um conjunto de decisões interrelacionadas, cuja decisão governamental é sistematizada em meios e objetivos determinados preliminarmente. Trata-se de uma resposta às necessidades coletivas da sociedade que, por sua vez, possuem o papel de

orientar o comportamento do processo de tomada de decisão. O Estado e a sociedade devem, assim, atuar de maneira conjunta neste processo.

5.2 O ciclo das políticas públicas

O ciclo de políticas públicas refere-se ao processo de elaboração de programas e ações que visam tornar possível a execução de determinado objetivo social. Considerando que as políticas públicas são o retorno do Estado às necessidades da sociedade visando melhorar a condição humana, é imprescindível que haja planejamento em tal processo.

O termo processo de política sugere a existência de algum tipo de sistema que traduz ideias em políticas reais. A estrutura funcional permite descrever como as políticas podem ser criadas ou como deveriam ser geradas ou produzidas. De acordo com Birkland (2016), o modelo de estágio do processo político é mostrado em direção a um objetivo ou estado desejado, como a solução de um problema.

Para fins analíticos, a política pública exhibe um procedimento contínuo desdobrado em um “conjunto de estágios interrelacionados através dos quais os temas políticos e as deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os insumos (problemas) até os produtos (políticas)” (HOWLETT; RAMESH, 2003, p. 10, tradução nossa)

No mesmo sentido, Secci (2013, p. 33) aponta que o ciclo de políticas públicas é “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.” As fases principais desse processo são: a identificação do problema; a formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e a extinção.

A identificação do problema é essencial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que um problema é a “discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível” (SECCI, 2013, p. 34), enquanto um problema público é a “diferença entre aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública.” (SECCI, 2013, p. 34)

Dito de outro modo, um problema público é um conceito intersubjetivo que passa a afetar a percepção de um número considerável de atores relevantes na medida em que compreendem determinada situação pública como insatisfatória. (SECCI, 2013)⁴³

Destaca-se que nem sempre as políticas públicas serão capazes de resolver

⁴³ No contexto deste trabalho, tem-se o déficit habitacional como um problema público.

completamente um problema público, já que muitas vezes são elaboradas apenas para mitigá-los ou minimizar suas consequências negativas. Todavia, Secci (2013, p. 35) observa que “dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução.”

Assim, a partir da delimitação de um problema passível de solução e do seu reconhecimento por algum ator político que tem o interesse de mitigá-lo, tal problema entra na pauta de prioridades do poder público, também conhecida como agenda. A formação da agenda consiste na fase do processo pelo qual identificam-se os problemas, ideias, possíveis soluções e as alternativas que ganham ou perdem visibilidade governamental (BIRKLAND, 2016).

Trata-se da fase de planejamento que considera os problemas existentes que merecem urgência, a realidade social, dados que evidenciam a condição de determinada situação, os recursos que estão disponíveis, assim como a avaliação do custo-benefício para implementar um plano ou programa subjacente.

Vale ressaltar que definir um problema não é suficiente para busca de soluções ou formulação de políticas. Tanto os legisladores, como a sociedade devem reconhecê-lo como um problema para que a ação se torne provável. Assim, Kraft e Furlong (2018) observam, que nem todos os problemas sociais alcançam o status de agenda. Existem muitas questões que estão competindo por atenção social e política. Alguns entram na agenda e outros não.

No entanto, na medida em que determinada questão é introduzida na agenda, se inicia a fase de formulação de alternativas, que por sua vez, combina soluções e alternativas para o problema público. Neste momento ocorre a definição de objetivos, estratégias para alcançar resultados esperados, assim como o estudo de especialistas sobre consequências, custos e benefícios de cada alternativa de solução disponível. (SECCI, 2013)

Os atores envolvidos no processo realizam propostas e planos para programas e ações que podem ser elaborados, baseados nas avaliações de alternativas que podem mitigar ou eliminar o problema previamente definido na agenda.

A avaliação das políticas públicas começa por meio da análise *ex ante*, a fim de verificar se estas respondem a um problema bem delimitado e pertinente.⁴⁴ É necessário, portanto, um objetivo claro e preciso sobre a atuação do Estado e a proposta de desenho que efetivamente possa ser alcançado para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados.

O papel da análise *ex ante* no ciclo da política pública consiste, sobretudo, em propor e aperfeiçoar sua racionalidade e, por conseguinte, instruir a tomada de decisão dos gestores. (IPEA, 2018) A tomada de decisão é a etapa que sucede a formulação de alternativas. Ela

⁴⁴ O fundamento da análise *ex ante* é orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente (IPEA, 2018)

representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são declaradas.

Uma vez estabelecidos os objetivos e estudado o problema, busca-se escolher “qual das alternativas é a mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão” (SECCI, 2013, p. 40)

Após a tomada da decisão, a próxima etapa refere-se a fase de implementação da política pública. Trata-se do momento em que a administração pública converte as intenções, planejamentos e escolhas em ações concretas. Deste modo, são direcionados os recursos necessários para a execução da política pública.

A etapa subsequente do ciclo de políticas públicas consiste na avaliação. Nesta fase, o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados a fim de compreender tanto o estado que a política se encontra, como a produção de resultados diante do problema que a gerou. É importante ressaltar que a avaliação deve ser realizada em todos os ciclos.

Existem três tipos de avaliação: a avaliação *ex ante*, a avaliação *ex post* e a avaliação *in itinere*. Uma avaliação *ex ante* é aquela que antecede a fase de implementação. Já avaliação *ex post* consiste na avaliação posterior a implementação da política pública. Se, todavia, a avaliação ocorrer durante o processo, trata-se da modalidade *in itinere*. (SECCI, 2013)

O processo de avaliação torna possível averiguar e corrigir as possíveis falhas da política a fim de que se obtenha a maior efetivação. Outrossim, esse processo de avaliação compreende a definição de critérios, indicadores e padrões.

Os critérios podem ser entendidos como macro objetivos ou justificativas para alguma mudança de política. São valores ou princípios que estão presentes na sociedade, como o princípio da eficiência, eficácia e equidade. Os indicadores, por sua vez, operacionalizam tais princípios, tornando-os mensuráveis. (SECCI, 2019)

Os principais critérios para avaliar e confrontar resultados são: economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, equidade, produtividade e validade política. Esses aspectos jurídicos, entre outros, são utilizados na avaliação como parâmetro para analisar o funcionamento da política. (SECCI, 2019)

Baseando-se nos critérios, os indicadores são os instrumentos que indicam o potencial de desempenho da política pública. Eles permitem mensurar e acompanhar o nível ou cumprimento dos objetivos da política e a obtenção dos resultados esperados. (SECCI, 2019) Os padrões, por sua vez, dão mecanismos de avaliação ou controle que criam referências comparativa aos indicadores. Sendo assim, eles permitem uma comparação espacial e temporal

do problema e das políticas públicas.

A fase de avaliação pode levar a continuidade da política pública, a reestruturação de aspectos práticos da política pública, ou ainda a sua extinção, nos casos em que o problema público é insuperável, já foi resolvido, ou quando a política pública se torna ineficaz. (SECCHI, 2013)

Por fim, a etapa de extinção da política pública pode ocorrer, por exemplo, na hipótese de mudanças no mandato legislativo e executivo, reformas ministeriais, substituição de programas em detrimento de novas políticas, ineficiência de programas, leis ou ações, resolução do problema que deu origem à política pública, como também nos casos em que o problema não foi resolvido, mas perdeu a importância nas agendas políticas.

O presente estudo situa-se no escopo de análise de políticas públicas, explorando a etapa da identificação do problema e da avaliação das políticas habitacionais, ao buscar interpretações sobre o processo de implementação e desempenho de programas de moradia, as causas e consequências das políticas implementadas, e a atuação estatal na sociedade, com o intuito de compreender seus resultados e corrigir possíveis falhas.

5.3 Indicadores do déficit habitacional atual

Em pesquisa realizada na Fundação João Pinheiro, instituto que contribui estrategicamente para indicadores e efetividade das políticas públicas, verificou-se que o déficit de habitação no Brasil foi estimado em 5.876 milhões de domicílios, dos quais “5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural. Em termos relativos, o número total representa 8,0% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020, p.113).

Em termos absolutos, a região sudeste lidera o maior índice de inadequação, somando um déficit total de 2,287 milhões de domicílios. Em segundo lugar, a região nordeste apresentou 1,778 milhão de unidades. Em terceiro, a região Norte, com um déficit de 719 mil domicílios. Em seguida, a região Sul, com 618 mil. E em último lugar, a região Centro-Oeste, com 472 mil. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Em termos relativos, a região geográfica com maiores números é a Norte, cujo déficit habitacional representa 12,9% do estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados. Em seguida, aparece o Nordeste, com 9,2%; o Centro-Oeste, com 8,4%; o Sudeste, com 7,2%; e, por fim, o Sul, com 5,6%. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Entre as Unidades Federativas, São Paulo foi o estado com maior déficit absoluto, apresentando 1,226 milhão de unidades. Em segundo lugar, Minas Gerais, com 496 mil, e Rio de Janeiro, com 481 mil. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Em termos relativos, Maranhão e Roraima foram as Unidades Federativas que constituíram os maiores déficits considerando o número total de domicílios particulares permanentes e improvisados, ambos com 15,2%. Em seguida, Amazonas (14,8%) e Pará (13,5%). Por sua vez, as unidades federativas com os menores percentuais relativos, foram Rio Grande do Sul (5,1%), Espírito Santo (5,8%), Santa Catarina (5,9%), Paraná (6,1%) e Minas Gerais (6,6%). (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Pelo recorte metropolitano, as regiões de São Paulo e do Rio de Janeiro apresentaram os maiores números absolutos, 590 mil e 361 mil domicílios, respectivamente. Do ponto de vista relativo, os maiores percentuais de déficit domicílios em relação ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados foram Macapá (18,3%), Manaus e Maceió (ambos com 13%). Em relação ao caráter urbano ou rural do déficit habitacional, as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem mais de 90% da sua composição em áreas urbanas. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Para fins de entendimento do déficit habitacional a partir dos dados apresentados, é importante compreender que a nomenclatura abrange dois conceitos, quais sejam: o déficit habitacional e a inadequação de domínios. (KINTOWITZ, 2021)

De forma reduzida, o déficit habitacional propriamente dito, corresponde ao número de reposição de estoque, isto é, o número de casas que precisam ser construídas para suprir a demanda por moradia ou para que as pessoas possam obter moradia de forma adequada. (KINTOWITZ, 2021)

A inadequação de domicílios, ao contrário, refere-se à necessidade de melhoria da habitação, mas sem necessidade de reposição. Isto é, trata-se de uma parte da população que possui uma casa, mas que não tem garantido o seu direito à moradia devido às condições inadequadas do local. (KINTOWITZ, 2021)

A metodologia do cálculo do déficit habitacional utilizado pela Fundação João Pinheiro traz a distribuição de três componentes que comprometem a adequação da moradia, tendo por base os conceitos estabelecidos no censo do IBGE, tais como: a habitação precária; a coabitação familiar e o ônus excessivo de aluguel.

A habitação precária consiste naquela cuja moradia não é adequada para uma família. O termo compreende os domicílios rústicos (como barracos de madeira, moradia sob lonas, acampamentos etc.) e domicílios improvisados, isto é, lugares que não são propícios para ser

domicílios, mas que são utilizados com tal finalidade (ocupação de galpões, fábricas, domicílios na rua etc.) (KINTOWITZ, 2021)

A coabitação, por sua vez, refere-se ao caso de famílias que não possuem capital financeiro suficiente para ter um domicílio próprio, realizando, assim, arranjos para que mais de uma família possa residir no mesmo espaço. Trata-se do convívio não por desejo, mas por necessidade. (KINTOWITZ, 2021)

Cabe ainda destacar o adensamento excessivo de domicílios alugados como um problema que compõe o déficit habitacional. Trata-se de um componente muito próximo da concepção de coabitação, porém, enquanto a coabitação tange a presença de mais de uma família morando no mesmo lar, o adensamento excessivo de domicílio retrata o compartilhamento do mesmo cômodo por mais de três pessoas, uma concentração habitacional que apresenta a necessidade de uma casa maior. (KINTOWITZ, 2021)

Já o componente do ônus excessivo do aluguel urbano representa o comprometimento de mais de 30% da renda familiar com aluguel. Entende-se que a implicação dessa parcela da renda familiar afeta a qualidade de vida e a capacidade de sobrevivência dos indivíduos. (KINTOWITZ, 2021)

No ano de 2019 o ônus excessivo com aluguel urbano foi considerado o principal componente do déficit habitacional brasileiro, apresentando, ao todo, 3,035 milhões de domicílios que ultrapassaram o limite de 30% da renda com o pagamento do aluguel, representando 51,7% do total do déficit habitacional do país. Em seguida, destaca-se as habitações precárias, com 1,482 milhão de unidades, correspondendo a 25,2% do déficit. Por último, a coabitação, com 1,358 milhão de domicílios e porcentagem de 23,1% do déficit total. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020)

Em quatro, das cinco regiões geográficas do Brasil, o ônus excessivo apresentou-se como fator principal do déficit habitacional, tendo maior relevância na região Sudeste, no qual os números apontaram para 1,545 milhão de domicílios, equivalente a 67,7% do déficit total. Em segundo lugar, a região Centro-Oeste apresentou um déficit de 59,3%, correspondente a 280 mil domicílios e a Sul, com 58,7% ou 363 mil domicílios. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020)

Na região Nordeste, o ônus excessivo com aluguel também lidera o índice de componentes do déficit habitacional, com 39,1%, ou 695 mil domicílios, muito embora os números de habitações precárias também se destaquem na região, apresentando 35,6% do déficit total ou 634 mil domicílios. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020)

A coabitação, por sua vez, se mostrou relevante no déficit das regiões Norte (35,9%, ou

258 mil domicílios), Nordeste (25,3% ou 449 mil domicílios), Sudeste (20,2% ou 461 mil domicílios) e Centro-Oeste (20,0% ou 94 mil domicílios), mas não foi um componente tão expressivo para a região Sul, com apenas 15,4%, ou 95 mil domicílios. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020)

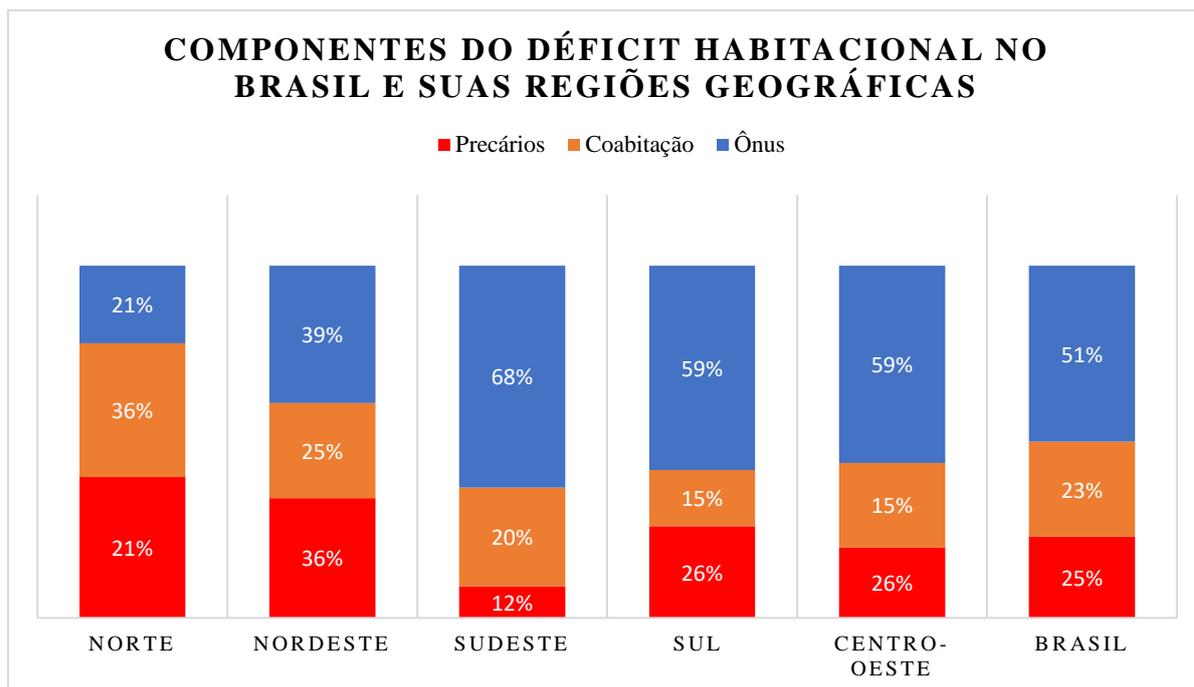
A composição do déficit mais distinta das demais pôde ser observada na região Norte, onde as habitações precárias foram uma questão mais significativa, apresentando 43,1% do total do déficit ou 310 mil domicílios, sendo o fator ônus excessivo com aluguel o menos importante, representando 21% do déficit da região ou 151 mil domicílios. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Abaixo, as tabelas e gráficos demonstram a especificação da participação das regiões geográficas do Brasil nos componentes do déficit habitacional:

Tabela 1: Participação das 5 regiões geográficas brasileiras no déficit habitacional - 2019.

REGIÃO	HABITAÇÃO PRECÁRIA	COABITAÇÃO	ÔNUS	TOTAL
			EXCESSIVO COM ALUGUEL	
Norte	310.312	258.206	151.120	719.638
Nordeste	634.070	449.418	695.477	1.778.964
Sudeste	280.267	461.144	1.545.710	2.287.121
Sul	160.423	95.150	363.299	618.873
Centro-Oeste	97.514	94.456	280.132	472.102
Brasil (Total)	1.482.585	1.358.374	3.035.739	5.876.69

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020.

Gráfico 1: composição do déficit habitacional brasileiro distribuição por região – 2019.

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020.

Tabela 2: Participação de cada região no déficit absoluto total do Brasil e nos seus componentes – 2019.

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT (%)	HABITAÇÃO PRECÁRIA	COABITAÇÃO	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL
Norte	12	20,9	19,0	5,0
Nordeste	30,3	42,8	33,1	22,9
Sudeste	38,9	18,9	33,9	50,9
Sul	10,5	10,8	7,0	12,0
Centro-Oeste	8,0	6,6	7,0	9,2
Brasil	100	100	100	100

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021.

Além das composições apresentadas, o déficit também pode ser observado através do sexo do responsável pelo domicílio. Em termos absolutos e para o Brasil, no que tange ao componente do ônus excessivo de aluguel, o déficit habitacional é maior para os casos em que

as mulheres são responsáveis pela família, somando um percentual de 62,2%. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020)

As estimativas constataam que as mulheres são a pessoa de referência de 3,523 milhões dos domicílios com déficit habitacional no Brasil, o que corresponde a um percentual de 60% do total do déficit. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020)

No entanto, a situação varia de acordo com a região do país e é mais acentuada na região Sudeste, onde 62,3% ou 1,423 milhão domicílios tinham uma mulher como responsável. De todo modo, em todas as regiões geográficas e diante de todos os componentes do déficit, as mulheres representaram a maioria responsável pelo domicílio, como se verá nas tabelas a seguir:

Tabela 3: Componentes do déficit habitacional por sexo do responsável pelo domicílio regionalmente – 2019.

REGIÃO	HABITAÇÃO PRECÁRIA		COABITAÇÃO		ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Norte	139.284	171.028	118.542	139.665	59.669	91.452
Nordeste	261.726	372.344	198.287	251.131	260.290	435.187
Sudeste	91.015	189.251	188.293	272.851	583.818	961.892
Sul	76.636	83.788	42.638	52.511	139.937	223.362
Centro- Oeste	43.148	54.366	45.474	48.982	104.766	175.366
Brasil (Total)	611.808	870.777	593.234	765.140	1.148.480	1.887.259

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Em termos percentuais, tem-se os seguintes dados:

Tabela 4: Composição percentual dos componentes do déficit habitacional por sexo do responsável pelo domicílio regionalmente – 2019.

REGIÃO	HABITAÇÃO PRECÁRIA		COABITAÇÃO		ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Norte	44,9	55,1	45,9	54,1	39,5	60,5
Nordeste	41,3	58,7	44,1	55,9	37,4	62,6
Sudeste	32,5	67,5	40,8	59,2	37,8	62,2
Sul	47,8	52,2	44,8	55,2	38,5	61,5
Centro- Oeste	44,2	55,8	48,1	51,9	37,4	62,6
Brasil (Total)	41,3	58,7	43,7	56,3	37,8	62,2

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020. Elaboração própria.

Em termos absolutos, o déficit habitacional em razão do sexo apresenta-se da seguinte forma:

Tabela 5: Déficit habitacional segundo sexo do responsável pelo domicílio regionalmente – 2019.

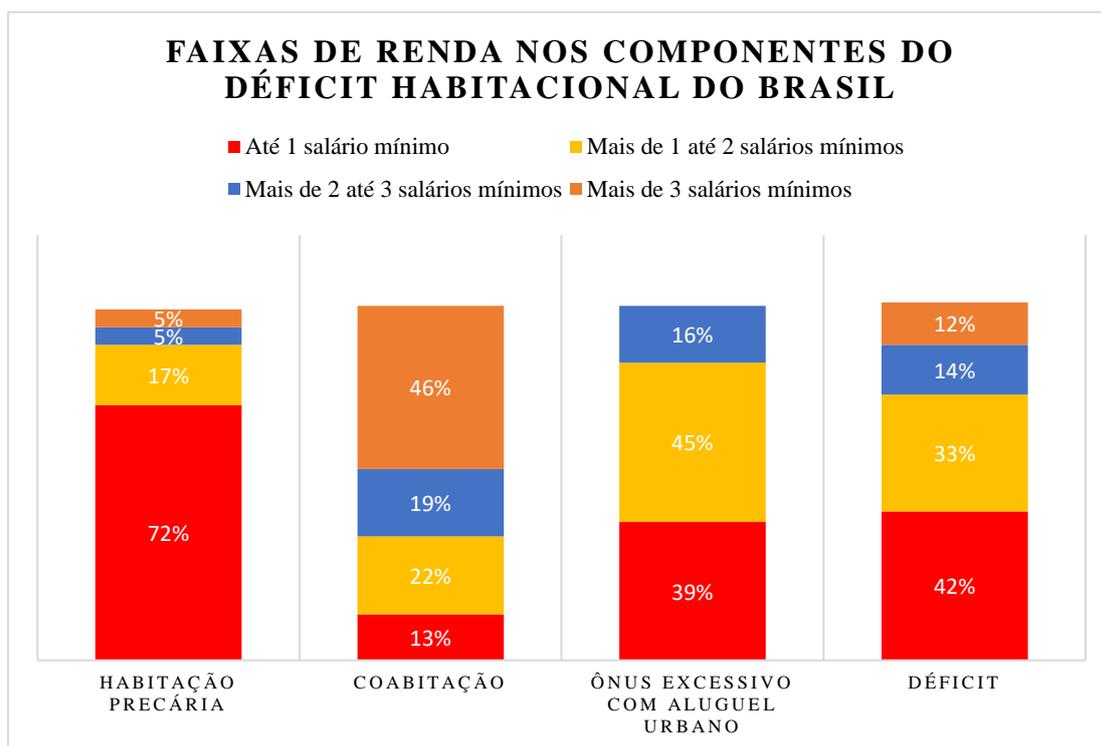
REGIÃO	DÉFICIT		PERCENTUAL	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Norte	317.494	402.144	44,1	55,9
Nordeste	720.302	1.058.662	40,5	59,5
Sudeste	863.127	1.423.994	37,7	62,3
Sul	259.211	359.662	41,9	58,1
Centro-Oeste	193.388	278.714	41,0	59,0
Brasil (Total)	2.353.522	3.523.177	40,0	60,0

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Analisando sob a ótica da faixa de renda domiciliar média, foi possível verificar que há certa heterogeneidade da distribuição dos componentes do déficit habitacional. Assim, observa-se que para a habitação precária, cerca de 76% dos domicílios possuem renda domiciliar de até um salário-mínimo.

Já para coabitação, estima-se que a renda domiciliar esteja acima de três salários-mínimos em aproximadamente 42% dos casos. Quanto ao ônus excessivo com aluguel urbano, é predominante os domicílios com renda domiciliar entre um e dois salários-mínimos ou aproximadamente 45% dos domicílios desse componente, como se vê nos próximos gráficos: (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020)

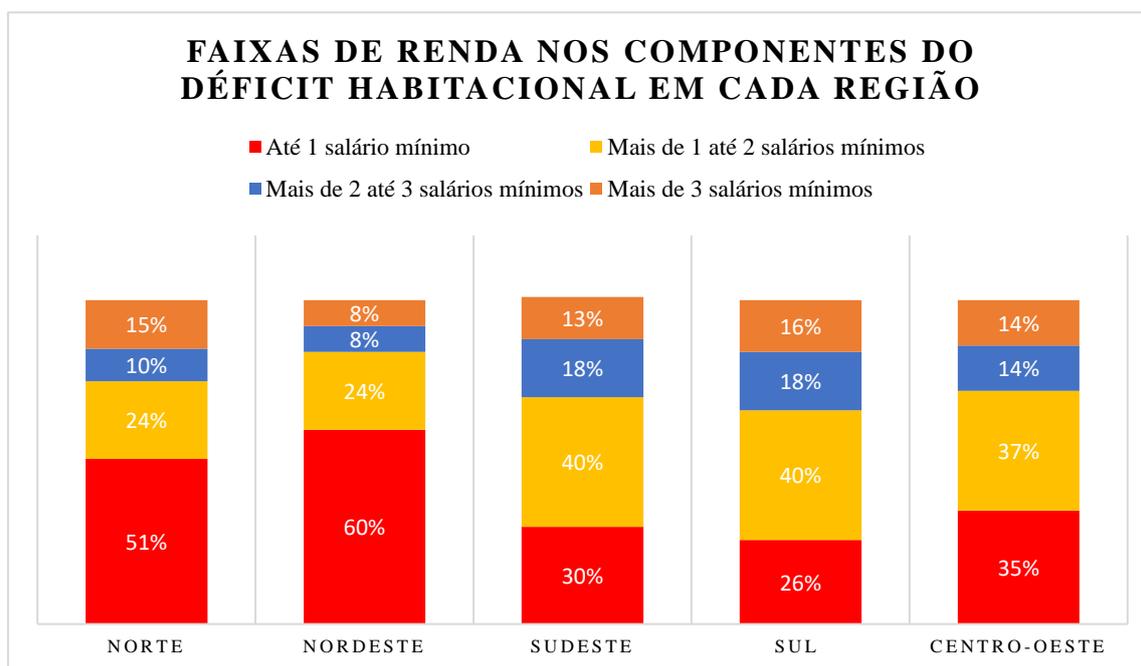
Gráfico 2: Participação das faixas de renda nos componentes e no déficit habitacional brasileiro — **2019.**



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Quanto ao déficit habitacional por faixa de renda em cada região geográfica do país, a distribuição se dá da seguinte forma:

Gráfico 3: Participação das faixas de renda no déficit habitacional das regiões geográficas – 2019.



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Pode-se observar, então, que nas regiões Norte e Nordeste, a maior parte do déficit está presente entre os domicílios com até um salário-mínimo, ao passo que, para as demais regiões é predominante os domicílios com renda domiciliar entre um e dois salários-mínimos.

Fazendo-se a matriz de distribuição dos componentes do déficit pelas 5 regiões brasileiras, segundo as diferentes faixas de renda, o recorte se dá desta maneira:

Tabela 6: Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – região norte

REGIÃO	COMPONENTE	ATÉ 1 SALÁRIO	MAIS DE 1 ATÉ DOIS SALÁRIOS	MAIS DE 2 ATÉ 3 SALÁRIOS	MAIS DE 3 SALÁRIOS	TOTAL
	Precários	227.466	58.897	16.453	7.496	310.312
NORTE	Coabitação	48.926	63.927	47.861	97.493	258.207
	Ônus	89.100	51.292	10.728	-	151.120
	Déficit	365.492	174.116	75.042	104.989	719.639

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Tabela 7: Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – região nordeste

REGIÃO	COMPONENTE	ATÉ 1 SALÁRIO	MAIS DE 1 ATÉ DOIS SALÁRIOS	MAIS DE 2 ATÉ 3 SALÁRIOS	MAIS DE 3 SALÁRIOS	TOTAL
	Precários	515.536	91.141	17.010	10.383	634.070
NORDESTE	Coabitação	91.789	128.567	98.961	130.101	449.418
	Ônus	461.186	203.531	30.760	-	695.477
	Déficit	1.068.511	423.239	146.730	140.484	1.778.964

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Tabela 8: Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – região sudeste

REGIÃO	COMPONENTE	ATÉ 1 SALÁRIO	MAIS DE 1 ATÉ DOIS SALÁRIOS	MAIS DE 2 ATÉ 3 SALÁRIOS	MAIS DE 3 SALÁRIOS	TOTAL
	Precários	206.929	45.490	16.296	11.551	280.266
SUDESTE	Coabitação	27.107	79.492	78.785	275.760	461.144
	Ônus	446.381	788.738	310.592	-	1.545.711
	Déficit	680.417	913.721	405.673	287.311	2.287.122

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Tabela 9: Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – sul

REGIÃO	COMPONENTE	ATÉ 1 SALÁRIO	MAIS DE 1 ATÉ DOIS SALÁRIOS	MAIS DE 2 ATÉ 3 SALÁRIOS	MAIS DE 3 SALÁRIOS	TOTAL
	Precários	59.414	41.255	20.674	39.080	160.423
SUL	Coabitação	4.206	15.180	12.922	62.842	95.150
	Ônus	95.773	192.025	75.502	-	363.300
	Déficit	159.393	248.460	109.097	101.922	618.872

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Tabela 10: Déficit habitacional por faixas de renda segundo regiões geográficas – centro-oeste

REGIÃO	COMPONENTE	ATÉ 1 SALÁRIO	MAIS DE 1 ATÉ DOIS SALÁRIOS	MAIS DE 2 ATÉ 3 SALÁRIOS	MAIS DE 3 SALÁRIOS	TOTAL
	Precários	62.454	18.031	5.413	11.616	97.514
CENTRO-OESTE	Coabituação	7.168	17.573	15.466	54.250	94.457
	Ônus	97.159	137.439	45.534	-	280.132
	Déficit	166.780	173.043	66.413	65.866	472.102

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Tabela 11: Déficit habitacional total

REGIÃO	COMPONENTE	ATÉ 1 SALÁRIO	MAIS DE 1 ATÉ DOIS SALÁRIOS	MAIS DE 2 ATÉ 3 SALÁRIOS	MAIS DE 3 SALÁRIOS	TOTAL
	Precários	1.071.799	254.815	75.845	80.127	1.482.586
BRASIL	Coabituação	179.196	304.739	253.995	620.445	1.358.375
(TOTAL)	Ônus	1.189.599	1.373.025	473.115	-	3.035.739
	Déficit	2.440.593	1.932.578	802.955	700.572	5.876.698

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020. Data de extração: 14/11/2020.

Outrossim, como já enfatizado anteriormente, o déficit habitacional pode ser compreendido tanto através da necessidade de reposição do número de casas que precisam ser construídas para suprir a demanda por moradia ou torná-las adequadas, bem como, através da inadequação de domicílios, referente à necessidade de realizar melhorias na habitação.

Neste último, a matriz do déficit habitacional é dividida em 5 componentes, tais como: carência de infraestrutura (energia elétrica, água, esgotamento sanitário etc.); adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios (sendo o caso de adensamento em domicílios alugados, não pode ser construído um novo cômodo no local. Situação diferente ocorre no adensamento de domicílio próprio em que é possível expandir, ou seja, é possível melhorar esse tipo de déficit apenas ampliando as casas); ausência de banheiro exclusivo; cobertura

inadequada e inadequação fundiária. (KINTOWITZ, 2021)

No último CENSO do IBGE foi identificado que mais de 11 milhões de brasileiros viviam em 6.329 “aglomerados subnormais”, em 323 municípios do país. (IBGE, 2010) Em decorrência da pandemia da COVID-19, o novo mapeamento dos aglomerados subnormais encontra-se em caráter preliminar. Trata-se de uma previsão quantitativa estimada pelo IBGE sujeita a ser recenseada. Até então, a versão preliminar incorporada de atualizações até dezembro de 2019 identificou o número de 13.152 aglomerados subnormais, localizados em 734 municípios em todos os estados e no Distrito Federal, totalizando 5.127.747 domicílios. (IBGE, 2019)

A análise dos dados apresentados permite refletir por qual caminho a política habitacional deve permear, para então pensar em estratégias.

5.4 O Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida foi a maior iniciativa de acesso à casa própria criada no Brasil, cuja finalidade era o incentivo à produção e compra de unidades habitacionais, abrangendo todos os municípios brasileiros e contemplando a necessidade social de parte da população considerada de baixa renda.

O Programa é um dos desdobramentos do Plano Nacional de Habitação (Planhab), um dos mais importantes instrumentos para a implementação da política habitacional brasileira. Previsto na Lei n. 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ele foi elaborado com o objetivo de formular uma estratégia a longo prazo (período de 2009 a 2023) para equacionar as necessidades habitacionais do país. (BRASIL, 2009)

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), o setor habitacional enfrentou uma desarticulação e fragmentação institucional, perdendo a capacidade decisória e reduzindo os recursos disponíveis para investimento. A aprovação da Planhab, juntamente com a criação do FNHIS e do SNHIS, trouxe maior representação institucional na esfera federal desse setor. (BRASIL, 2009)

Coube ao Planhab orientar o planejamento das ações públicas e privadas (SANTOS, 2017), direcionando e mobilizando da melhor maneira possível os recursos existentes para enfrentar as necessidades habitacionais do país no horizonte temporal estabelecido. (BRASIL, 2009)

A questão habitacional passa, então, a ser compreendida como uma política de Estado,

sendo o poder público “o agente indispensável para a regulação urbana e do mercado imobiliário, e para a provisão da moradia e a regularização de assentamentos precários.” Contudo, não se rejeitou a ideia de que a política deve ser pactuada com os diferentes segmentos da sociedade, extrapolando as gestões governamentais e possibilitando o controle social e a transparência das decisões. (BRASIL, 2009)

A Planhab também considera ser necessário a articulação da política habitacional com a política urbana, integrando-a com ações das demais políticas sociais e ambientais, tornando o acesso à terra como parte estrutural da política de habitação. A Planhab se propôs demonstrar que é possível transformar as condições de moradia no país, “através da participação ativa dos setores públicos estaduais e municipais, do setor privado e dos agentes e movimentos sociais.” (BRASIL, 2009, p. 3)

O Planhab buscou alcançar os objetivos de: i) alimentar a política identificando fonte de recursos; ii) articular recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais; iii) definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda segmentando a demanda que necessita de subsídios; iv) estabelecer metas e distribuir recursos de acordo com o déficit habitacional; v) definir faixas prioritárias de atendimento; vi) estabelecer metas financeiras para subsidiar o programa; fomentar a produção da construção civil; vii) articular programas de caráter nacional, bem como, o conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional; viii) propor medidas de política urbana para facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS); ix) criar um sistema de monitoramento e avaliação periódicas sobre o desempenho da política e x) orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal. (BRASIL, 2009)

Em síntese, a estratégia de implementação dos objetivos do Planhab se deu em quatro eixos estruturadores da política habitacional: i) modelo de financiamento e subsídio; ii) política urbana e fundiária; iii) arranjos institucionais e iv) cadeia produtiva da construção civil. (BRASIL, 2009)

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em abril de 2009, juntamente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁴⁵ foi criado para colocar em curso as

⁴⁵ O PAC foi lançado antes do PMCMV, em 2007, com a intenção de unir o investimento público em infraestrutura social e urbana com as políticas de habitação, visando priorizar políticas “de saneamento e de mobilidade, e a infraestrutura econômica, como transportes, energia e comunicações, visando impulsionar o crescimento econômico, com perspectivas de ampliação da oferta de bens e serviços de natureza pública.” (SOUZA-LOPES; SAAB, 2021, p. 3)

premissas, objetivos e metas desenhadas pelo Planhab, dentro de uma perspectiva a longo prazo para o setor habitacional e com grande impacto no setor da construção civil. (BRASIL, 2009)

O Programa foi instituído com a finalidade de “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” (artigo 1 da Lei n. 11.977/09), incluindo subprogramas como o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (artigo 1 da Lei n. 11.977/09), entre outros instrumentos legais, portarias interministeriais e decretos presidenciais.

O programa presenciou duas fases: a primeira, quando de sua criação em 2009 pela Lei n. 11.977; e a segunda em 2011, mediante a Lei n. 12.424/2011. Na primeira fase objetivou-se construir 1 milhão de moradias para famílias com renda inferior a 10 salários-mínimos, posteriormente ampliado para 3,4 milhões na segunda fase em 2011. (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014)

As diretrizes do PMCMV tinham o enfoque de diminuir as desigualdades em termos habitacionais, incluir a camada de renda mais baixa historicamente excluída das políticas habitacionais e reduzir o déficit habitacional do país.

Embora estivesse focado na produção de moradias, o PMCMV foi criado para alcançar objetivos mais gerais, no entanto, algumas decisões importantes para o combate do déficit habitacional foram camufladas pelo imperativo de produzir resultados imediatos e com finalidade econômica. Uma das principais consequências disso foi uma aderência muito pequena do PMCMV às premissas estabelecidas pelo Planhab. (MARQUES; RODRIGUES, 2013)

Partindo do pressuposto de que “as soluções do mercado não permitiriam dar cobertura integral ao direito à moradia, o PMCMV estabeleceu uma política de subsídio à habitação social e popular, recorrendo a uma instituição financeira, a Caixa Econômica Federal”, como agente financeiro do programa. (SANTOS, 2017, p. 40)

A Caixa ficou responsável por receber e aprovar (ou não) as propostas de construção dos empreendimentos apresentados pelas empresas de construção civil. Quanto aos governos locais coube, principalmente, flexibilizar a legislação urbanística e edilícia, bem como, viabilizar a terra na medida em que realizavam a adesão ao programa junto à CEF. (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014) Por isso, reforça-se a importância dos municípios no uso de estratégias para conceder terra bem localizada na cidade através dos instrumentos jurídicos.

As casas produzidas pelo PMCMV são conhecidas por serem pequenas, planejadas com

economia do gasto em construção pelas construtoras, com uma planta simples, geralmente composta de sala, cozinha, dois quartos e banheiro, podendo variar o tamanho conforme o valor do imóvel. “Porém, o modelo proposto pelo programa impunha uma padronização do produto ‘habitação’ a partir de parâmetros nacionais postos pela Caixa Econômica” (MARTINS; LIMA, 2018, p.4)

Os benefícios oferecidos pelo PMCMV foram divididos por faixas de renda. A faixa 1, era destinada para as famílias consideradas de interesse social, cuja com renda mensal era de até R\$1.800, podendo o programa custear até 90% do imóvel para os beneficiados e sem taxas de juros.

Na faixa 1, a alienação de unidades habitacionais podia ser feita através dos empreendimentos construídos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV- Empresas - FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; bem como, o Fundo de Desenvolvimento Social (PMCMV- Entidades- FDS), para famílias organizadas em cooperativas, associações ou entidades sem fins lucrativos; ou com a Oferta Pública de Recursos, nos casos de município com população inferior a 50 mil habitantes. (BRASIL, 2022).

Tinha-se ainda a modalidade Rural, destinada à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. Este é um dos aspectos positivos do programa que conta com uma ampla oferta de recursos e subsídios para a faixa 1. A fonte de recursos das demais faixas, por sua vez, se constituíam através do financiamento pelo FGTS, sendo as operações realizadas diretamente pelo mercado imobiliário. (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017).

A faixa 1.5, foi criada posteriormente em 2017, no governo Dilma, como modalidade intermediária entre a faixa 1 e a faixa 2. Esta faixa atendia as famílias cuja renda mensal era até R\$2.600. Neste caso, o limite de financiamento correspondia ao valor de R\$ 47.500 e com de incidência 5% de taxas de juros ao ano. (BRASIL, 2022)

A faixa 2, por sua vez, era destinada às famílias com renda mensal entre R\$2.601 e R\$ 4.000 e o financiamento alcançava a marca de R\$ 29.000 com variação de 6% ou 7% de juros ao ano. E por último, a faixa 3, correspondente ao financiamento do imóvel às famílias cujo rendimento mensal atingia o valor entre R\$4.000 e R\$7.000, com incidência de 8,16% de juros ao ano. (BRASIL, 2022)

Do período de 2009 a 2020, o programa contou com mais de 6 milhões de unidades habitacionais contratadas, entrega de 5,1 milhões de unidades e 807.058 unidades habitacionais vigentes, distribuídas da seguinte forma entre as faixas de renda:

Tabela 12: Contratações Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2020)

Faixa	Valor Contratado	Unidades				
		Unidades Habitacionais Contratadas	Unidades Vigentes	Unidades Concluídas Não Entregues	Unidades Entregues	Unidades Distratadas
Faixa 1	98.399.451.977,10	1.910.503	278.923	0	1.540.754	80.792
Faixa 1.5	18.381.128.748,20	150.144	0	0	150.144	0
Faixa 2	358.025.425.284,60	3.110.029	0	0	3.110.029	0
Faixa 3	57.324.397.803,90	363.420	0	0	363.420	0
Produção/Estoque	15.448.530.892,40	527.748	528.135	0	0	0
TOTAL	547.578.934.706,20	6.061.844	807.058	10.146	5.164.347	80.792

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação: Governo Federal. 2009-2020. Data de extração: 02/01/2022.

Desconsiderando a produção/estoque de unidades habitacionais, em termos percentuais a tabela se configura da seguinte forma de acordo com as faixas de renda beneficiadas pelo programa:

Tabela 13: Percentual de contratações Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2020)

Faixa	Valor Contratado	Unidades Habitacionais Contratadas	Unidades Entregues
Faixa 1	18,49%	34,5%	29,83%
Faixa 1.5	3,45%	2,7%	2,90%
Faixa 2	67,28%	56,2%	60,22%
Faixa 3	10,77%	6,6%	0,19%
TOTAL	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação: Governo Federal. 2009-2020. Data de extração: 02/01/2022.

Nota-se que a faixa 2 possui a maior representatividade de contratações, assim como, o maior valor investido. Somado à faixa 3, a proporção alcança 78,05% do valor contratado, 62,8% das unidades contratadas e 60,4% das unidades entregues. Esses dados demonstram a priorização do programa a camada de demanda da sociedade que possui melhores condições de se inserir no mercado imobiliário.

Ao considerar o montante contratado pelas cinco regiões do país, no período de 2009 a

2016, vê-se o destaque da faixa 2, principalmente na região Sudeste. Somada à faixa 3, a representatividade correspondeu a 61,4% do investimento total do programa, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 14: Contratação Programa Minha Casa Minha Vida por região

Região	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total
Centro-Oeste	150.023	308.464	55.578	514.065
Nordeste	703.643	472.997	91.759	1.268.399
Norte	219.829	54.480	25.245	299.554
Sudeste	470.713	838.408	304.241	1.613.362
Sul	196.503	525.733	85.615	807.851
Total	1.740.711	2.200.082	562.438	4.503.231
Representatividade de	38,7%	48,9%	12,5%	100,0%
Valor Contratado (R\$)	83.486.234.994, 31	198.860.636.755, 79	50.118.952.330, 24	332.465.824.077, 30

Fonte: MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017.

O atendimento do programa dividido por grupos específicos faz parte da estratégia prevista no Planhab, porém, essa estratégia foi adotada parcialmente pelo PMCMV, que utilizou apenas a variável da renda familiar para desenhar o programa, ao passo que, a proposta do Planhab havia considerado outras variáveis para agrupar demandas além da renda. (BRASIL, 2009; ROMAGNOLI, 2012)

O planhab criou cinco grupos de atendimento, observando as condições de: acessar um financiamento de acordo com a renda familiar e per capita, assim como a análise da cesta de consumo; a tipologia dos municípios e a relação com o *funding* adequado para cada situação, e partir disto, montar o modelo de financiamento e subsídio. (BRASIL, 2009; ROMAGNOLI, 2012)

De acordo com Bonduki (2009), a distribuição das unidades por faixa de renda que foram adotadas pelo PMCMV não obedecem ao perfil do déficit habitacional. Essa decisão de atender grupos considerando apenas a renda torna problemática o desenvolvimento do programa, principalmente em função das variações dos ajustes do salário-mínimo. Por essa razão, o Planhab adotou os valores nominais nas propostas e eliminou o salário-mínimo como referência.

Segundo Romagnoli (2012, p. 94) a divisão que foi adotada pelo PMCMV “acaba não representando fielmente a realidade, criando uma disfunção na aplicação justa dos recursos”, além de, “manter excluído o programa aqueles que não possuem renda.”

Ou seja, os mais afetados são o segmento de renda inferior que mais precisa de subsídio, enquanto o segmento da classe média se beneficia da oferta do mercado privado, provocando a repetição do quadro histórico em que a camada de baixa renda sempre esteve em desvantagem quanto à aquisição da moradia.⁴⁶

Nesse sentido, no ano de lançamento do programa, Bonduki (2009) já alertava para o risco de o programa produzir moradias precárias e com pequena aderência ao perfil do déficit habitacional, cuja concentração se encontrava na faixa 1, tendo em vista que o desenho do PMCMV havia se distanciado do conjunto de estratégias que o Planhab julgou ser indispensável para equacionar o problema habitacional.

O autor também destacou preocupação com a localização dos terrenos que poderia ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, podendo também, gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, na medida em que o subsídio fosse transferido para especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa. (BONDUKI, 2009)

A literatura e diversos estudos de casos em diferentes estados e municípios posteriormente confirmaram este cenário, onde a localização dos empreendimentos levou a mais um ciclo de produção de habitação em localizações periféricas, robustecendo a segregação e exclusão social no espaço e, de certo modo, repetindo os erros das experiências verificadas no período do BNH. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS, 2015; LabCidade, 2014; NISIDA, VANNUCHI, ROSSI, BORELLI, LOPES, 2015; MASTRODI, ZACCARA, 2016; VANNUCHI, IACOVINI, PEREIRA, MOREIRA, 2015; MARQUES, RODRIGUES, 2013; CRUZ, 2019; CARDOSO, ARAGÃO; JAENISCH, 2017; ROLNIK et al, 2015).

Rolnik et al (2015, p. 131-132) observam que, apesar do papel mais ativo do município na oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, “o protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente.” Ademais, faltou fiscalização dos municípios quanto a execução dos instrumentos urbanísticos.

⁴⁶ Em pesquisa na região metropolitana de São Paulo, Rolnik et al (2015, p. 134) apontaram que “a ausência de programas habitacionais direcionados à população de baixíssima renda num contexto de crescimento demográfico acelerado acarretou a proliferação de um universo expressivo de assentamentos precários e irregulares concentrados majoritariamente na porção sudoeste da região metropolitana, onde o interesse do mercado imobiliário é menor e a tolerância em relação à informalidade na ocupação do solo é maior.

Os autores complementam que o PMCMV se consolidou em um modelo pelo qual a oferta de habitação se transformou num negócio lucrativo para empresas construtoras orientado “por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são elaborados” (ROLNIK et al, 2015, p. 132)

De forma geral, é possível apontar para uma tendência em direcionar a implantação de empreendimentos da faixa 1 nos limites da área urbanizada, isto é, localizados em áreas mais afastadas dos polos de emprego, transporte, lazer, oferta de infraestrutura urbana e serviços públicos, situação bem diferente dos empreendimentos destinados às faixas destinadas aos segmentos de renda superior. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS, 2015; LabCidade, 2014; NISIDA, VANNUCHI, ROSSI, BORELLI, LOPES, 2015; MASTRODI, ZACCARA, 2016; VANNUCHI, IACOVINI, PEREIRA, MOREIRA, 2015; MARQUES, RODRIGUES, 2013; CRUZ, 2019; CARDOSO, ARAGÃO; JAENISCH, 2017; ROLNIK et al, 2015)

Segundo Angela Moulin Penalva Santos (2017, p. 44), “no passado recente, os grandes conjuntos produziram a tendência de segregar os pobres em áreas longínquas dos centros urbanos, reproduzindo um quadro de pobreza.” Situação similar foi provocada pelo Programa Minha Casa Minha Vida. A autora explica que a distância dos centros urbanos sucede a “elevação do preço da terra urbana, dado o valor limite para o financiamento da produção pelos promotores imobiliários, o que os leva a comprar terras baratas nas franjas urbanas” (SANTOS, 2017, p. 44)

Assim, ao invés de priorizar os instrumentos urbanísticos que estimulariam a maior adequação da produção imobiliária, o PMCMV repercutiu a ideologia da casa própria consolidada na política do BNH, conduzindo a construção de novas unidades habitacionais e sendo implementado “segundo uma política macroeconômica anticíclica.” (SANTOS, 2017, p. 43)

As diretrizes propostas pelo Planhab estabeleceram um leque de alternativas habitacionais com custos unitários mais reduzidos, como por exemplo, lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica que, em tese, tem potencial de atender um número maior de famílias. No entanto, o PMCMV focalizou na produção de unidades prontas, agradando o setor da construção civil. Os valores médios disponibilizados para o subsídio foram mais elevados do que seria necessário caso fosse estabelecido uma estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para o todo. (BONDUKI, 2009)

Quanto à localização adequada dos empreendimentos, é importante ressaltar que as possibilidades do governo federal são limitadas caso os municípios não estejam dispostos a

definir nos planos diretores e habitacionais, os locais onde seria permitido e estimulado a implantação de novos empreendimentos. (BONDUKI, 2009)

Por essa razão, é de suma importância a atuação dos municípios na adoção de políticas fundiárias e urbanas, colocando em prática os instrumentos jurídicos que possibilitam o melhor ordenamento e uso do solo e que venham combater a retenção especulativa imobiliária e garantir o acesso à terra urbanizada, fazendo com que a propriedade urbana cumpra sua função social. A política habitacional não pode, assim, ser exercida de forma desarticulada e sem fiscalização.

O Plano Nacional de Habitação entende ser necessário esse ajuste da política habitacional com a política urbana e com ações das demais políticas sociais e ambientais. O direito à moradia envolve muitos outros fatores além da construção em si. O PMCMV não adotou o conjunto de estratégias proposto pelo Planhab, exercendo-o de maneira incompleta, o que gerou consequências no cenário habitacional.

5.5 O Programa Casa Verde e Amarela

O Programa Casa Verde e Amarela foi instituído através da Lei n. 14.118 de março de 2021, a partir da conversão da Medida Provisória n. 996 de agosto de 2020. O novo programa é considerado o sucessor do Programa Minha Casa Minha Vida, com o principal objetivo de ampliar o estoque de unidades habitacionais, maiormente, ao segmento de baixa renda.⁴⁷

O PCVA integra a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional, que fundiu e substituiu o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional e teve origem no Poder Executivo, indicando, de certa forma, a execução de uma política pública.

Além disso, o fato de ter nascido de uma medida provisória revela, em tese, uma certa urgência e relevância da matéria, que foi justificada pela fragilidade das favelas ou comunidades, e moradias em condições precárias de inúmeros brasileiros, o que facilita a propagação do vírus da COVID-19. (SOUSA; MACIEL; USHARA, 2021)

A meta do programa consiste em atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até o ano de 2024, sendo possível com a redução na taxa de juros

⁴⁷ Outrossim, a vigência da nova lei alterou normas significativas do direito urbanístico, como a Lei n. 6766/1979 e a Lei n. 13.465/2017.

do FGTS e mudanças na remuneração do agente financeiro.

Em teoria, o PCVA amplia as modalidades de atendimento à moradia pois, além da produção habitacional, o programa também visa promover a regularização fundiária, a reparação moradias inadequadas (incluindo as inadequações de caráter fundiário, edificação, de saneamento, infraestrutura e equipamentos públicos), o estímulo a modernização do setor da construção civil (melhoria da qualidade da produção habitacional, incluindo a sustentabilidade ambiental da produção) e a inserção de micro e pequenas empresas, ou microempreendedores individuais do setor da construção civil. (artigo 3)

A finalidade do programa baseou-se em conferir o direito à moradia as famílias com renda mensal de até 7 mil reais, residentes nas áreas urbanas, e a famílias de renda anual de até 84 mil reais, residentes em áreas rurais, buscando o desenvolvimento econômico, a geração de trabalho e de renda, bem como, a elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população. (artigo 1)

Está é outra diferença do programa, pois a nova norma amplia o número de beneficiados com os programas de habitação, estipulando teto maior que o PMCMV, que atendia famílias com renda mensal de até 4.650 reais. (artigo 1, Lei n. 11.977/2009)

Para fins da contabilização do cálculo da renda familiar, não são considerados os benefícios de natureza indenizatória, assistencial ou previdenciária (artigo, §3), como por exemplo, o Benefício da Prestação Continuada (BPC), auxílio-doença, seguro-desemprego, ou o auxílio emergencial em decorrência da pandemia da COVID-19.

Com relação às taxas de juros, enquanto o PMCMV estabelecia uma única taxa para todo o país variando de acordo com a renda mensal familiar, o PCVA constituiu taxas de juros variadas tanto em conformidade com a faixa de renda, quanto em razão da localidade do imóvel. As regiões Norte e Nordeste, por exemplo, tiveram suas taxas reduzidas, ampliação da abrangência de beneficiados e aumento do limite do valor dos imóveis financiados.

Outra mudança pode ser identificada na divisão dos grupos beneficiados. No PMCMV, as modalidades de atendimento eram realizadas pelas faixas 1; 1,5; 2 e 3. O PCVA retira a faixa intermediária 1,5 e divide três grupos de atendimento: grupo 1 (renda de até 2 mil reais mensais); grupo 2 (2 mil até 4 mil reais mensais) e grupo 3 (4 mil a 7 mil reais mensais)

A partir de 2020, o programa contou com mais de 400 mil unidades habitacionais contratadas, entrega de 461.453 unidades, distribuídas da seguinte maneira entre as faixas de renda:

Tabela 15: Contratações Programa Casa Verde e Amarela (a partir de 2020)

Faixa	Valor Contratado	Unidades Habitacionais Contratadas	Unidades Entregues
Grupo 1	14.314.140.581,20	106.297	106.297
Grupo 2	46.511.060.983,00	291.325	291.325
Grupo 3	12.276.185.964,30	63.831	63.831
Total	73.101.387.528,50	461.453	461.453

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação: Governo Federal. 2020-2022. Data de extração: 11/01/2022.

Em termos percentuais, a representatividade dos grupos de renda no programa ocorre da seguinte forma:

Tabela 16: Percentual contratações Programa Casa Verde e Amarela (a partir de 2020)

Faixa	Valor Contratado	Unidades Habitacionais Contratadas	Unidades entregues
Grupo 1	19,58%	23,03%	23,03%
Grupo 2	63,62%	63,13%	63,13%
Grupo 3	16,80%	13,83%	13,83%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação: Governo Federal. 2020-2022. Data de extração: 11/01/2022.

Constata-se que o grupo 2, equivalente à faixa 2 do PMCMV, igualmente possui a maior representatividade de contratações, bem como, o maior valor investido. Ao somar com o grupo 3, a proporção atinge 80,43% do valor contratado e 76,96% das unidades contratadas e entregues. Não se verificou uma meta efetiva relativa à faixa 1, que mais necessita do programa e mais se concentra o déficit habitacional. Os dados revelam a repetição do padrão do PMCMV, onde a representatividade total do programa era majoritariamente concentrada nos grupos de renda superior.

Apesar do caráter recente do PCVA que impede uma avaliação mais precisa dos seus impactos na garantia do direito à moradia adequada, aparentemente o programa não possui potencial significativo para modificar o panorama habitacional. No entanto, apenas o tempo poderá confirmar seus resultados.

De todo modo, malgrado a escassa quantia de materiais e estudos de caso, a literatura já vem apontando que o programa padece nos mesmos erros de programas habitacionais anteriores. Diante do pretexto de efetivar o direito constitucional à moradia, focaliza no fomento da atividade da construção civil. (SOUSA; MACIEL; UCHARA 2021)

O BNH e o Programa Minha Casa Minha Vida incorreram neste erro e agora foi substituído por outro programa muito semelhante em suas premissas, o que futuramente poderá impactar a manutenção da inconstitucional ausência de solução adequada ao problema habitacional que se repercute por anos na história brasileira. (SOUSA; MACIEL; UCHARA 2021)

Antes mesmo da aprovação no Senado Federal, críticas contundentes foram feitas ao PCVA, principalmente pela falta de debate prévio com a sociedade civil, e a dispensa da participação do Conselho Nacional das Cidades no processo de elaboração do programa.⁴⁸ (BALBIM, 2020; MARCO; BATTIROLA, 2021)

Além disso, criticou-se a “falta de estabelecimento de teto limite para a realização dos financiamentos para que esses não comprometam a renda mensal das famílias urbanas e rurais” (podendo levar a inadimplência e comprometer o sucesso do programa); a falta de “inclusão automática no cadastro de isenção das tarifas sociais de luz e água” (comprometendo o custo acessível como requisito da moradia adequada.); o aumento da securitização⁴⁹ que “traz o aumento do grau de endividamento, não corrigindo graves problemas e acabando por excluir as pessoas mais pobres.” (MARCO; BATTIROLA, 2021, p. 1863-1864)

Quanto a participação dos municípios, o PCVA não segue o modelo de aplicação de recursos descentralizado do PMCMV. Assim, de acordo com Marco e Battirola (2021, p. 1865),

⁴⁸ “No Conselho Nacional das Cidades havia representação de diversas categorias como a academia, movimentos sociais, empresários, entidades de classe, sindicatos, estados e municípios. Hoje existe um conselho formal, legal, mas sem formação e atuação, o que retira a possibilidade de utilização de um mecanismo de controle social de políticas públicas e de avaliação de resultados” (MARCO; BATTIROLA, 2021, p. 1863)

⁴⁹ “Com visão extremamente genérica, a promessa da redução das taxas de juros não se sustenta porque a Selic (taxa básica de juros da economia) está em queda; logo, como o programa anterior, as taxas de juros estão abaixo daquelas gerais de mercado. Além disso, a diminuição de juros foi aceita pela Caixa Econômica Federal em 50% (cinquenta por cento) devido à quantidade de pessoas que estão sendo “banquerizadas”, tanto pelo recebimento de auxílio emergencial quanto pela possibilidade de adesão a financiamentos por mais de 1 milhão de famílias. Ainda e não menos importante, a redução das taxas de juros também pode ser justificada pela possibilidade de portabilidade do financiamento dentre as instituições bancárias, fato que aumenta a concorrência entre elas.” (MARCO; BATTIROLA, 2021, p. 1864)

“com menor participação no processo, as especificidades locais e as demandas também não são consideradas, situação agravada pelo afastamento do ConCidades do processo de elaboração.”

As consequências podem afetar diretamente requisitos da moradia adequada, como os da localização e da disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, posto que é imprescindível a vinculação do programa à uma política local para que não haja incompatibilidade entre a produção de moradia e a necessidade local do município.

No que tange a regularização fundiária, “constata-se que o processo antes arcado pelas prefeituras, poderá ter seu processo “acelerado”, porque realizado por empresas privadas. O Estado acaba por privatizar então uma função que é sua constitucionalmente.” (MARCO; BATTIROLA, 2021, p. 1864).

Neste ponto, cabe levantar questões que até o momento não possuem resposta como: qual será o mecanismo de regulação utilizado? Haverá fiscalização das empresas? Existe limite de endividamento no financiamento para regularizar os imóveis? Os imóveis poderão ser utilizados como garantia dos financiamentos? Essas questões podem afetar o requisito da segurança da posse, pois existe o risco na perda futura desses imóveis em razão do financiamento. Nota-se a preocupação do programa com a titulação, embora a regularização fundiária fortaleça o vínculo do morador com seu imóvel.

De acordo com o que se defende neste trabalho, Marco e Battirola (2021, p. 1866) salientam que “a casa-própria (regularizada agora) como ativo financeiro aquece o mercado imobiliário, mas a intenção de que as famílias extraíam valores de suas casas não atendem ao propósito constitucional do direito universal de garantia à moradia.

O programa não vinculou ao objetivo, a solução de problemas mais complexos inerentes a moradia, que envolvem tanto o requisito da habitabilidade como a disponibilidade de acesso a instalações públicas, como o tratamento de áreas de risco, os a precariedade das habitações e assentamentos precários, o fornecimento de água potável, energia, saneamento básico etc. Sem essa vinculação, o programa deixa de lado a garantia da moradia digna adequada a milhões de brasileiros.

Para Renato Balbim (2020), o PCVA foi uma jogada de marketing do governo Bolsonaro que em nada altera a provisão habitacional. Houve mudança nas taxas de juros, de nomenclaturas, mas não combate à desigualdade excludente e segregadora, que retira do trabalhador a possibilidade de ascender socioespacialmente.

Desenhado nos escritórios de Brasília, no âmbito político-administrativo, sem diálogo com a sociedade civil no debate da política urbana e nas esferas públicas, com pareceres de construtoras e instituições financeiras, sem planejamento do espaço público, sem vinculação

com políticas locais (BALBIM, 2020; MARCO, BATTIROLA; 2021), e repetindo erros do passado, dificilmente espera-se efeitos positivos do Programa Casa Verde e Amarela perante a garantia dos requisitos do direito à moradia adequada.

Durante a pandemia, cresceu o número de habitações irregulares e habitações precárias, dentre outros aspectos que atingem o direito à moradia digna, como o empobrecimento da população para manutenção e custeio da moradia, a fragilidade das habitações, bem como, o acesso a serviços públicos. Para um programa que surgiu nesse período pandêmico, o momento seria oportuno para reformar a lógica que estrutura as políticas habitacionais e buscar atender as demandas do déficit habitacional atual, apresentado no item a seguir.

5.6 O déficit habitacional analisado sob a perspectiva da moradia digna

A partir da leitura dos gráficos e tabelas apresentados, percebeu-se que em âmbito nacional o principal segmento que compõe o total do déficit habitacional brasileiro encontra-se no ônus excessivo com pagamento de aluguel, sobretudo, na faixa entre um e dois salários-mínimos de renda domiciliar, demonstrado um problema de economicidade do ponto de vista dos requisitos do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, já que a moradia não é adequada quando o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Na sequência, em nível nacional, destaca-se em segundo lugar as habitações precárias e em seguida a coabitação, revelando um problema no requisito da habitabilidade, pois a moradia não é adequada se a sua estrutura apresenta condições precárias para viver ou não possui tamanho adequado para família.

Se verificados regionalmente, os números apresentam variações, evidenciando problemas diferentes para cada região geográfica do Brasil. Na região Norte e Nordeste, por exemplo, os domicílios precários se destacam na faixa de renda de até um salário-mínimo. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, todavia, o principal componente do déficit é o ônus excessivo de aluguel com maior concentração nas faixas de renda de um a dois salários-mínimos. Nota-se então, que para cada região do país existe um esvaziamento dos requisitos do direito à moradia adequada que necessita de mais atenção em detrimento de outros.

Por essa razão, a estrutura de uma política habitacional não pode surgir de uma fórmula pronta e generalizada. Existe no Brasil uma diversidade muito grande entre as regiões geográficas e com elas, necessidades habitacionais diferentes. A política e o planejamento

habitacional devem estar de acordo com cada especificidade local. No entanto, desde o período da década de 1960 até os dias atuais, tem-se no Brasil um sistema de política habitacional muito homogêneo mesmo diante de dinâmicas habitacionais urbanas muito diferentes que surgiram no decorrer dos anos.

Ademais, as estimativas apresentadas também revelam um problema no requisito da acessibilidade à moradia, tendo em vista que os componentes do déficit habitacional dividido por gênero apontaram que a vulnerabilidade é maior para os casos em que as mulheres são as responsáveis pelo lar, seja em razão das condições precárias da habitação, do ônus excessivo com aluguel ou da coabitação.

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não considera a moradia adequada quando as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos não são consideradas, como é o caso das mulheres. Neste ponto, todavia, na política habitacional brasileira, tal requisito foi atendido no Programa Minha Casa Minha Vida e se manteve no Programa Casa Verde e Amarela, ao priorizar as mulheres no atendimento do programa juntamente com outros grupos vulneráveis da sociedade.

Quanto a composição por faixa de renda, foi constatado que a composição do déficit habitacional era predominante na parcela da população que recebe até 2 salários-mínimos, camada popular que acaba tendo mais dificuldade de ostentar em sua moradia a segurança da posse, o acesso a serviços públicos e infraestrutura urbana, a boa localização, o custo acessível, e condições de habitabilidade.

Atualmente tem-se mais de 11 milhões de brasileiros experimentando cidadanias vulneráveis vivendo em aglomerados subnormais em razão da pobreza. Com os altos custos para obter a moradia, grande parte da população mais pobre acaba ocupando o mercado informal em habitações precárias localizadas nas regiões periféricas da cidade. Nesse sentido, tanto o Programa Minha Casa Minha Vida como o Programa Casa Verde e Amarela criaram uma disfunção na aplicação justa dos recursos do programa, já que, em termos práticos, apresentaram uma aderência maior da camada da sociedade que possui melhores condições de se inserir no mercado imobiliário, repetindo os erros da política habitacional do BNH.

Devido ao caráter recente do programa Casa Verde e Amarela, exige-se mais amadurecimento nas pesquisas para tirar conclusões sólidas do seu desenvolvimento no plano fático, no entanto, aparentemente o programa segue os mesmos moldes do programa Minha Casa Minha Vida que, embora tenha sido arquitetado com o objetivo de atender uma demanda de moradia destinada a famílias de baixa renda, foi pautado sob a visão empresarial da política habitacional, ressaltando a ideologia da transferência da casa própria. O estímulo de

construções de novas casas pela iniciativa privada para resolver o déficit de moradia no país é um erro cometido desde a década de 1960, com a política nacional do BNH.

Nota-se que em termos gerais o PMCMV entregou 5,1 milhões de unidades, sendo que o déficit de habitação no Brasil acumulou a estimativa de 5.876 milhões de domicílios até 2019. Mesmo com o investimento de 110 bilhões de reais e subsídios, o déficit habitacional que estava sendo atacado pelo programa não foi reduzido significativamente.

A estratégia do atendimento habitacional através da aquisição da casa própria e do consentimento de financiamento apenas para unidades habitacionais novas, foram medidas substanciais do Sistema Financeiro de Habitação para assegurar que o fluxo de crédito fosse conduzido à construção de novas unidades, incitando o setor da construção civil sem a preocupação consistente com o espaço urbano em seu conjunto.

Essa estratégia antiga e que ainda repercute no cenário brasileiro ofusca o atendimento de outras necessidades que também poderiam fazer parte da política habitacional em plano nacional para mitigar problemas, tais como, a reforma e melhoria de moradias inadequadas, a compra e venda de imóveis usados, urbanização de favelas, implementação de aluguel social, entre outros. Os dados demonstram que o problema do déficit habitacional não se resolve com políticas habitacionais revestidas numa ideia generalizada de construir novas unidades de moradia e transferir propriedade para população.

O PMCMV se distanciou de diversos requisitos propostos pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para concretização da moradia adequada, exceto o requisito da acessibilidade. Na segurança da posse, o programa adota o modelo da propriedade privada individual como instrumento para propiciar a segurança jurídica em detrimento de outros arranjos de moradia. Apesar de realizar o “sonho da casa própria” — e por isso pode ser entendido como um aspecto positivo para a população — encobre o fato de que, em determinados casos, conferir um título de propriedade não é a solução.

Quanto ao requisito do custo acessivo, de acordo com os dados apresentados, constata-se que o programa ainda não significa para as famílias mais pobres uma moradia de fato acessível economicamente. Em relação a adequação cultural, o programa não favoreceu a diversidade regional e cultural das famílias beneficiadas haja vista a uniformidade tipológica das unidades habitacionais reproduzida num modelo padronizado em larga escala no país e a imposição do modelo de condomínio residencial.

Já o requisito da habitabilidade, embora as unidades padronizadas não estejam plenamente adequadas para todos os tamanhos de arranjos familiares e nem sempre foram utilizados os melhores materiais de construção, considerando que muitas famílias viviam em

situação de extrema precariedade habitacional, pode-se dizer que o programa melhorou as condições de habitabilidade.

No que tange aos requisitos da localização e da disponibilidade de materiais, instalações e infraestrutura, o PMCMV não ostentou uma política articulada com o conjunto urbano, apresentado mais um ciclo de produção de habitação em localizações periféricas, áreas carentes de infraestrutura e equipamentos, fomentando a segregação socioespacial que já se repercute há anos no cenário habitacional brasileiro.

Além disso, considerando as famílias que já estão alicerçadas em determinado local, e assim, criaram redes de amizade, convívio com a vizinhança e certo vínculo com o espaço, nem sempre a realocação para uma nova unidade habitacional é a solução para o problema. Há situações em que a inadequação do domicílio se dá em razão da ausência de boa localização e carência de serviços e infraestrutura no entorno da moradia. Por essa razão, é necessário que a política habitacional disponibilize recursos aos municípios para que estendam as redes de serviços urbanos. Não basta entregar unidades habitacionais, é preciso ofertar o direito à cidade a população para que a moradia seja plenamente adequada.

Nesse contexto, os instrumentos jurídicos da política urbana podem ser grandes aliados ao combate do déficit habitacional, pois permitem desde a oferta de terrenos em área dotada de infraestrutura para construção de moradias, como terras disponíveis para implementar redes de serviços, além de promover a distribuição dos investimentos públicos para o desenvolvimento da cidade, arrecadar tributos que podem ser utilizados para melhorias habitacionais, locação popular, como também, combater o valor especulativo imobiliário.

Visto que o maior componente do déficit habitacional é o custo com a habitação, a utilização estratégica dos instrumentos urbanísticos ao invés de construir novas moradias, poderia condensar o valor da terra e, portanto, reduzir um dos elementos do déficit habitacional. Além disso, ao realizar programas de financiamento barato para o mercado imobiliário, é necessária uma articulação com a política urbana para conter o preço da terra. Na lógica do sistema capitalista, ao aumentar a demanda por terra, aumenta-se o preço da oferta, acarretando reflexos também no preço do aluguel. Ademais, quando o local não apresenta extrema precariedade ou áreas de risco, é possível que o requisito da habitabilidade seja atendido com uma política que ofereça melhorias e reformas que propiciem condições adequadas para se viver na habitação.

É necessária uma política habitacional que amplie a destinação de recursos financeiros aos cidadãos de baixa renda para reformas habitacionais, ainda que políticas de urbanização de assentamentos precários ou modalidades de intervenção em reforma habitacional e soluções de

esgotamento sanitário já tenham sido experimentadas na agenda do Ministério das Cidades. Além disso, consoante aos objetivos do desenvolvimento sustentável compilados na Agenda 2030, é importante que os projetos de moradia, seja pela intervenção urbana, seja pela oferta de materiais de construções, ou até mesmo pela provisão habitacional venham a ser desenvolvidos sob conceito de design sustentável, com o mínimo de impacto ambiental possível para garantir um ambiente saudável aos cidadãos.

No entanto, viu-se que a questão habitacional tem se restringido a uma política que atende o mercado imobiliário e não a cidadania e a democratização do seu acesso. As políticas habitacionais em âmbito nacional foram constituídas em modelos de implementação de habitação homogêneos pautados nos vieses da transferência de titularidade da propriedade, explorando escassamente outras possibilidades. Essa proposta foi determinante na Política do BNH, seguida no Programa Minha Casa Minha Vida e aparentemente repetida no Programa Casa Verde e Amarela, enquanto o déficit habitacional permanece em constante aumento.

É necessário que o Estado crie uma política habitacional efetivamente coerente e articulada com a política urbana, ofertando recursos para expansão da infraestrutura urbana e fiscalizando os municípios quanto a aplicação dos instrumentos urbanísticos. E finalmente, deve ser desenhada mediante participação popular, em observância aos requisitos que moldam a adequação da habitação para que a moradia seja de fato plenamente aderida a realidade social e garantida de forma digna aos indivíduos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto no desenvolvimento deste trabalho, o direito à moradia consiste, basicamente, em ter direito a um lar seguro e com dignidade. O morar faz parte da própria natureza do ser humano, que possui a necessidade de sentir-se abrigado, protegido, resguardado do seu cotidiano. Como atributo da personalidade dos indivíduos, a moradia é fator que condiciona o bem-estar e a qualidade de vida.

Existem certos limites e conteúdos mínimos que fazem parte da condição de existência do homem, dentre os quais, a carência habitacional ultrapassa a esfera do direito à moradia, afetando também outros direitos como, à integridade física, o acesso à serviços públicos, ao trabalho, à educação, à saúde, à privacidade, à vida familiar e à participação política. Trata-se, portanto, de um bem extrapatrimonial indispensável para a promoção da dignidade dos indivíduos, razão pela qual, esse direito deveria ser implementado em todas as suas esferas.

Com fulcro no princípio da dignidade da pessoa humana e na prerrogativa do ser humano de alcançar um padrão de vida adequado, desde meados do século XX, em 1948, o direito à moradia passou a ser considerado um direito humano universal através da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, posteriormente, por diversos instrumentos normativos internacionais. Assim, o direito à moradia é um direito universalmente reconhecido como indispensável a todos os povos em sua concepção de humanidade global, transcendendo as fronteiras nacionais. Sendo signatário de Pactos e Convenções nesse sentido, o Brasil se obrigou a conferir proteção máxima a dignidade dos cidadãos.

No âmbito do ordenamento jurídico interno, o direito à moradia foi consagrado como um direito fundamental de segunda dimensão, contemplando o rol de garantias sociais que exigem além da proteção estatal, a execução de políticas públicas e adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis para se fazer cumprir o direito.

Visto os requisitos que fazem parte da moradia adequada e os instrumentos jurídicos da política urbana nos capítulos 3 e 4, somada a pesquisa realizada no capítulo 5, é preciso responder as perguntas inicialmente levantadas neste trabalho. Em termos práticos, a reunião dos elementos que compõem o conteúdo do direito à moradia digna não incidiram de forma plena nas políticas públicas de provisão habitacional, e continuam sendo negligenciados, o que demonstra que o Estado ainda não cumpriu o seu papel de garantir desse direito social através da execução de políticas públicas efetivas.

Os instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade e outros referentes a ordem econômica podem ser grandes colaboradores na efetivação do direito à moradia adequada ao regular o seu

exercício no seio da política urbana. Se bem utilizados, podem ser mais eficazes do que a política de provisão habitacional. No entanto, os programas governamentais continuam voltados a produção de habitações porque a venda de imóveis é uma prática vantajosa e lucrativa para diversos atores sociais, sobretudo, as empresas construtoras. Isto justifica o índice de déficit habitacional permanecer elevado mesmo diante da produção de moradias em larga escala, posto que a transferência de propriedade é um recurso muito superficial quando comparada as raízes do problema no país que exigem soluções mais ousadas.

Sendo parte que integra o conteúdo dos direitos mínimos existenciais, a moradia deve ser compreendida como sinônimo de prestações mínimas, com máxima proteção nas políticas públicas independente da escusa da reserva do possível, preservando a dignidade do homem como centro do ordenamento jurídico. O princípio da reserva do possível não encontra amparo num país de política urbana historicamente excludente e carente de planejamento. É dever do Estado efetivar políticas e serviços públicos para que um ciclo de desigualdades seja rompido e nenhum ser humano seja privado de ter acesso a uma moradia digna.

A conotação que envolve essa expressão – moradia digna – requer um conjunto de elementos basilares que a tornam adequada para viver. E estes elementos são os fundamentos que deveriam fazer parte da política habitacional a fim de consolidar plenamente as dimensões do direito à moradia digna no contexto social brasileiro. Trata-se da segurança da posse; da habitabilidade do imóvel; do acesso à serviços públicos e infraestrutura urbana; da boa localização; do custo acessível; da acessibilidade a grupos vulneráveis; e da adequação cultural. Deste modo, ao afirmar que o Estado tem a obrigação de torna-se ativo para proteger o direito fundamental social de moradia, implica em dizer o Estado deve assumir o desafio de efetivar esse direito em todas as suas esferas.

Assim, quando no campo das políticas públicas a moradia deixa de ser interpretada em sentido estrito ou de qualquer outro meio que a equipare meramente a uma habitação ou mercadoria, a dignidade inerente a pessoa humana é atingida. *A contrario sensu*, num contexto de desigualdade socioespacial, quando as políticas habitacionais se apoiam tão somente em construir e entregar novas unidades habitacionais, ofuscando outros elementos essenciais, o problema não é devidamente atacado e os cidadãos continuam experimentando cidadanias vulneráveis.

Diante do elevado índice de déficit habitacional atual e do histórico de políticas urbanas excludentes, pensar em mecanismos de requalificação de imóveis, distribuição igualitária de equipamentos, bens e serviços públicos pela cidade, implementação de taxas sociais para manutenção da habitação, aluguel social, como também, controlar o preço da terra podem ser,

em determinados casos, medidas mais hábeis para consolidar o direito à moradia digna.

A especulação imobiliária, a má distribuição de infraestrutura e as desigualdades socioespaciais não se harmonizam com os valores adotados pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, que ostentam os princípios da função social da propriedade, o princípio da solidariedade, a ordenação do solo urbano, a justa distribuição dos recursos orçamentários, o bem-estar comum da sociedade e a igualdade material entre os homens.

O Estatuto da Cidade prevê a garantia do direito a cidades sustentáveis, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, entre outras diretrizes, sempre projetando a qualidade de vida dos indivíduos. Ao considerar que a moradia é parte integrante da política urbana, todos esses preceitos devem ser observados em conjunto.

Cabe aos municípios expandir as redes de serviços públicos e oferta de infraestrutura da cidade, e por essa razão, é imprescindível a compatibilização da política habitacional nacional com o Plano Diretor Municipal ou equivalente, com o Plano Local de Habitação de Interesse Social, bem como, com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, destacando-se: o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, o imposto predial territorial urbano e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; preempção; outorga onerosa do direito de construir; concessão de direito real de uso; zonas especiais de interesse social ou áreas de especial interesse sociais; entre outros.

É necessário que a articulação da política habitacional com o planejamento local aconteça não apenas para disponibilização de recursos da União, mas também para fiscalização do uso dos instrumentos jurídicos na cidade e nas ações de moradia. Como já mencionado, a regulação do preço da terra urbanizada pode ser mais eficaz para concretização do direito à moradia do que a construção de novas unidades habitacionais.

As consequências da urbanização acelerada negligenciada e do planejamento urbano excludente, geraram um cenário habitacional complexo e defasado no país. As políticas públicas de provisão habitacional foram deficientes para minimizar o déficit habitacional, justamente porque os corolários das disfunções que foram geradas não se resolvem apenas com a realização do “sonho da casa própria”. É mais do que isso. Os desafios de enfrentamento do problema envolvem a consolidação da segurança jurídica do imóvel, as condições de habitabilidade, o entorno da moradia, o acesso à infraestrutura e serviços públicos, a oferta de lazer e cultura, a adequação cultural, o custo economicamente acessível que não comprometa outros direitos fundamentais.

Ante o exposto, a moradia digna só será alcançada no âmbito das políticas públicas,

quando a política habitacional for reformulada e capaz de romper com o ciclo da reprodução de unidades habitacionais em larga escala. Em especial, quando for compromissada com os direitos humanos, coerente ao conjunto de valores da política urbana, articulada com os demais entes federados e, sobretudo, garantidora de todos os elementos que fazem parte do seu conteúdo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, n. 1, 2016 (p. 141-155)

BALBIM, Renato. Os tons de cinza do Programa Casa Verde e Amarela. **Le Monde Diplomatique**, 2021. Disponível em https://www.academia.edu/43994607/Os_tons_de_cinza_do_Casa_Verde_e_amarela_le_mon_de_diplomatique. Acesso em 30 de novembro de 2021.

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making**. 4th ed. Routledge: New York and London, 2016.

BONDUKI, Nabil George. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.Urb**, São Paulo, n. 1 p. 70–104, 2008. Disponível em <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em 25 de novembro de 2021

_____. Nabil George. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

_____. Nabil George. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, ed. 82, 2009. Disponível em <https://repositorio.usp.br/item/001788799>. Acesso em 28 de novembro de 2021.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 03 de junho de 2021.

_____. **Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil de 2002. Disponível em L10406compilada (planalto.gov.br). Acesso em 01 de julho de 2021.

_____. **Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-

2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em 15 de novembro de 2021.

_____. **Lei n. 14.118 de 12 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em 15 de novembro de 2021.

_____. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001.** Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 16 de setembro de 2021.

_____. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.** IBGE. Censo Demográfico, 2019. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-doterritorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=saiba-maisedicao>. Acesso em 30 de janeiro de 2021.

_____. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.** IBGE. Censo Demográfico, 2010. Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/informacoes_territoriais_tab_xls.shtm. Acesso em 30 de janeiro de 2021.

_____. **Plano Nacional de Habitação.** Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <https://planonacionaldehabitacao.pdf> (mppr.mp.br). Acesso em 28 de dezembro de 2021.

_____. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.** Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

_____. **Sistema de Gerenciamento da Habitação,** 2022. Disponível em: sishab.mdr.gov.br. Acesso em 20 de novembro de 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elemento para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 209-254

CARLI, Ana Alice. **Bem de família do fiador e o direito humano fundamental à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARDOSO, Adauto Lucio. ARAGÃO, Thêmis Amorim. JAENISCH, Samuel Thomas. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

COMITÊ CIENTÍFICO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **O bairro e o desenvolvimento integral na primeira infância**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2021.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CESCR). **Comentário Geral n. 4**. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1991

CORRÊA, Cláudia Franco. MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha. A Regularização Fundiária nas Favelas nos Casos de “Direito de Laje”: Construindo Pontes entre o Direito Inoficial e o Direito Vigente. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, n1, 2016.

CRUZ, Samia Karollyne Moura da. Produção da moradia, desigualdade e segregação socioespacial: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Castanhal, Pará. **Geosaberes**, v. 10, n. 21, 2019.

DAUD, Samira dos Santos. **O direito à moradia adequada através dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, a partir da lei n. 11.977/2009**. 2015. 92 f. Dissertação (Mestrado em direito) - Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, 2015.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é mercadoria. **Revista de Direito da Cidade**, v.05, n.01, 2013.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

FRANCO, Marcelo Veiga. Direitos Humanos x Direitos Fundamentais: matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. In: **O Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Fley, 2007

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 2 ed. Local: Saraiva, 2017

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2016-2019. 2020**. Disponível em: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf . Acesso em: 15 de março de 2021.

GALLO, Gabriela Neves. Direito à moradia – Direito fundamental. In: XVI Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2007, Manaus. **Anais eletrônicos...** Manaus, 2007. p. 1539-1554

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. 2nd ed. Oxford University Press: Canada, 2003.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. Direito à moradia adequada e urbanização de favelas – reflexões e desafios para uma nova abordagem. **Revista brasileira de direito urbanístico**, v. 8, p. 201-232, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante**. Brasília: Ipea, 2018.

JENKINS, William Leuan. **Policy Analysis: A political and Organisational Perspective**. London: Martin Robertson, 1978.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy: Politics, Analysis, and alternatives**. 6th ed. Sage – CQ Press: United States of America, 2018.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Como estruturar uma política habitacional**. Mergulhando no direito à moradia. Youtube, 6 abril. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IPcWSQkZF04>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE (LabCidade). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. Ford Foundation: [s. l.], 2014.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, 2020.

MARCO, Cristhian Magnus de. BATIROLA, Ane Michelina Dalbosco. Programa habitacional Casa Verde e Amarela – uma análise sobre a importância do debate nas esferas públicas para a construção do espaço urbano. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n 4, 2021.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. **Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v.8, n. 1, 2015.

_____. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. **LabHab USP**, 2012. Disponível em www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_terrano sociedade brasileira. Acesso em 20 de agosto de 2021.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: **A cidade do pensamento único**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTINS, Raphael Martins de. Lima, Caroline Magalhães. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida não resolveu o déficit habitacional: reflexões sobre a questão habitacional no Brasil. In: XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Vitória, 2018. **Anais eletrônicos...** Vitória, 2018. p. 1-19.

MARQUES, Eduardo. RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista brasileira de estudos regionais**, v. 15, n.2, 2013.

MASTRODI, Josué. ROSMANINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 14, n. 14, p. 113-134, 2013.

MASTRODI, Josué. ZACCARA, Susana Maria Loureiro Silveira. O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Direito da Cidade**, v.8, n.3, 2016.

MENEZES, Vitor Matheus Oliveira de. Programa Minha Casa Minha Vida: Universalização ou Focalização? **Revista Habitus**, v. 12, n. 2, 2014 (p. 98-112)

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia: direito especial de personalidade?**. 2009. 208 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MORAIS, Maria da Piedade. GUIA, George Alex da Guia. PAULA, Ruben de. Monitorando o direito à moradia no Brasil. **IPEA**, 2006. Disponível em https://positorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4510/1/bps_n.12_ensaio_4_monitorando12. Acesso em 5 de maio de 2021.

MOREIRA, Vinicius de Souza. SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. EUCLYDES, Feillipe Maciel. Minha Casa, Minha Vida em números: quais conclusões podemos extrair? In: A construção da Administração Pública do século XXI. **Anais eletrônicos do IV Encontro brasileiro de Administração Pública**, João Pessoa, 2017. p.594-613.

NISIDA, Vitor Coelho. **Desafios da regulação urbanística no território das favelas**. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

NISIDA, Vitor Coelho. VANNUCHI, Luanda Villas Boas. ROSSI, Luis Guilherme Alves. BORRELLI, Júlia Ferreira de Sá. LOPES. Ana Paula de Oliveira. A inserção urbana dos

empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. In: XVI Encontro, planejamento e insurgências, Belo Horizonte, 2015. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte, 2015. p.1-24.

NÓBREGA, Edson Diniz. **O Programa Criança Petrobras na Maré em oito escolas públicas do maior conjunto de favelas do Brasil**. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2007

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS. **Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais**. Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa Habitação e Cidade, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php. Acesso em: 3 de maio de 2021.

_____. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Agenda 21. 1992. Disponível em <https://agenda21.PDF> (ecologiaintegral.org.br). Acesso em 1 de maio de 2021.

_____. **Conferência Habitat III**. 2016. Disponível em <https://habitat3.org.br>. Acesso em 2 de maio de 2021.

_____. **Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias**. 1990. Disponível em https://_Convenção_Internacional_sobre_a_Proteção_dos_Direitos_de_Todos_os_Trabalhadores_Migrantes_e_dos_Membros_das_suas_Famílias.pdf (defensoria.ms.gov.br). Acesso em 5 de maio de 2021.

_____. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. 1965. Disponível em [Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas d](#) (oas.org). Acesso em 4 de maio de 2021.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 1989. Disponível em: https://Convenção_sobre_os_Direitos_da_Criança (unicef.org). Acesso em 4 de maio de 2021.

_____. **Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. 1979. Disponível em: [https://Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres \(1979\) \(unicef.org\)](https://Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979) (unicef.org)). Acesso em 4 de maio de 2021.

_____. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. 2008. Disponível em https://www.unicrio.org.br/docs/declaracao_direitos_povos_indigenas.pdf. Acesso em 5 de maio de 2021.

_____. **Declaração sobre Raça e Preconceito Racial**. 1978. Disponível em: https://declaracao_sobre_a_raca_e_os_preconceitos_raciais.pdf (mp.go.gov.br). Acesso em 4 de maio de 2021.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC>. Acesso em 3 de maio de 2021.

_____. **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat I)**. 1976. Disponível em <https://unhabitat.org>. Acesso em 2 de maio de 2021.

_____. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Agenda 2030. Disponível em [https://Agenda_2030_para_o_Developolvimento Sustentável](https://Agenda_2030_para_o_Developolvimento_Sustentavel). As Nações Unidas no Brasil. Acesso em 2 de novembro de 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais**. 1989. Disponível em <https://portal.antt.gov.br/convencao-n-169-da-oit-povos-indigenas-e-tribais>. Acesso em 4 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Health principles of housing**, de 1989. Disponível em: http://whqlibdoc.who.int/publications/1989/9241561270_eng.pdf. Acesso em 14 de setembro de 2021.

PAULO, Paula Paiva. **Do “Ponha-se na Rua” ao “Sai do Morro Hoje”**: Das raízes históricas das remoções à construção da “cidade olímpica”. 2013. 45 f. Monografia (Bacharel em

Comunicação Social). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013

PEREIRA, Aline Ribeiro. O princípio da dignidade humana no ordenamento jurídico. **Aurum**, 2020. Disponível em Dignidade da Pessoa Humana: entenda o importante Princípio (aurum.com.br). Acesso em 17 de agosto de 2021.

RANGEL, Helano Márcio Vieira. SILVA, Jacilene Vieira. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.6 n.12, 2009.

ROLNIK, Raquel. **Diretrizes para a segurança da posse dos pobres urbanos**. 25ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2014. Disponível em www.direitoamoradia.fau.usp.br. Acesso em 13 de setembro de 2021.

ROLNIK, Raquel. PEREIRA, Luis dos Santos. MOREIRA, Fernanda Accioly. ROYER, Luciana de Oliveira. IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. NISIDA, Vitor Coelho. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, 2015.

ROLNIK, Raquel, KLINTOWITZ, Danielle, REIS, Joyce, BISCHOF, Raphael. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora Nobel, 1997.

ROMAGNOLI, Alexandre José. **O programa “minha casa, minha vida”: continuidades, inovações e retrocessos**. 2012. 156f. Dissertação (Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2012.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Urbanização e polarização espacial: o desafio da regulação urbanística no Brasil. In: **Política urbana no contexto federativo brasileiro**. Rio de

Janeiro: EDUERJ, 2017

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, v.4, n.1, 2012.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. DUARTE, Sandro Marinho. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. In: **Os desafios atuais para a economia brasileira**. Rio de Janeiro: FCE-dURJ, 2010. p. 231-256

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. MOTTA, Marly Silva da. O "bota-abaixo" revisitado": o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro, (1903-2003). **Revista Rio de Janeiro**, n. 10, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma cartografia simbólica das representações sociais. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 24, 1988.

SANTOS, Eduardo do. TRESSA, Simone Valadão Costa e. A teoria do patrimônio mínimo e o princípio da dignidade da pessoa humana. In: X Congresso de Iniciação Científica Eduvale (CONINCE), [S.l.], 2017. **Anais eletrônicos...** [S.l.], 2017. p. 1-6.

SARLET, Ingo Wolfgang. TIM, Luciano Benetti Timm (org). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2 ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007

SCHREIBER, A. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. In: RAMOS, C. L. S. R.; TEPEDINO, G.; BARBOZA, H. H.; GEDIEL, J. A. P.; FACHIN, L. E.; MORAES, M. C. B. (Org.). **Diálogos sobre direito civil: Construindo a racionalidade contemporânea**. Rio de Janeiro: Renovar: 2002.

SERRANO JUNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento**. 2011. 273 f.

Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011.

SECCI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. Cengage: São Paulo, 2019.

_____. **Políticas Públicas: Conceito, Esquemas De Análise, Casos Práticos**. Cengage: São Paulo, 2013.

SILVA, Marcelo Penna da. O processo de urbanização carioca na 1ª República do Brasil no século XX: uma análise do processo de segregação social. **Estação Científica (UNIFAP)**, v. 8, n. 1, p. 47-56, jan./abr., 2018

SILVA, Samara Santana. Os Cortiços e a cidade do Rio de Janeiro durante seu processo de modernização na virada para o século XX. In: IX Encontro Estadual de História, Bahia, 2018. **Anais eletrônicos...Bahia**, 2018. p 233-234.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A evolução dos direitos fundamentais**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 6, p. 541-558, 2005

SOUZA, Paulo H. M. MACIEL, Igor. UCHARA, Yasmin. **Programa Casa Verde e Amarela: Comentários à Lei 14.118/2021**. 1 ed. Porto Alegre: Simplíssimo, 2021.

UOL. **Pandemia nas favelas**. [S.l], 2020. Disponível em <https://agora.folha.uol.com.br/editorial/2020/03/pandemia-nas-favelas.shtml>. Acesso em 15 de setembro de 2021.

VANNUCHI, Luanda Villas Boas. IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. MOREIRA, Fernanda Accioly Moreira. Inserção urbana no MCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte, 2015, p. 1-20.

WALDMAN, Ricardo Libel. SAMPAIO, Vanessa Bueno.. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das

perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 9, n. 1, 2019 (p. 59-85)