



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)

DAIANE MENDES DOS SANTOS

**O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS  
NO BRASIL**

RIO DE JANEIRO

2021

DAIANE MENDES DOS SANTOS

**O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS  
NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosalina Corrêa de Araújo

RIO DE JANEIRO

2021

S237d Santos, Daiane Mendes dos

O direito a moradia e as políticas públicas habitacionais no Brasil / Daiane Mendes dos Santos. – Rio de Janeiro, 2021.  
128 f.

Orientadora: Rosalina Corrêa de Araújo.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Programa Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, 2021.

1.Direito à Moradia. 2. Políticas Públicas - Habitação. 3. Mediação. 4. COVID-19. I. Araújo, Rodalina Corrêa de. II. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. III. Título.

CDU: 342.7



**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**

**Ata de Defesa de Dissertação de Mestrado**

Aos vinte e três dias de setembro do ano de dois mil e vinte e um, às dezesseis horas, foi realizada, via Google Meet, atendendo ao determinado pela OS GR n° 03, de 13 de março de 2020, a defesa da dissertação de Mestrado de **Daiane Mendes dos Santos** intitulada “O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL”, no âmbito do Mestrado em Direito, Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas do Programa de Pós- Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UNIRIO). A banca após a sustentação oral do trabalho pela candidata deliberou:

- ( x ) aprovada
- ( ) aprovada com exigências, devendo apresentar as adequações exclusivamente ao orientador, que reencaminhará a dissertação para a coordenação com parecer no prazo máximo de 3 meses.
- ( ) reprovada.

Em conformidade com a Resolução n° 5.257 de 25/03/2020, esta ata vai somente por mim assinada, atestando que a defesa ocorreu com a participação dos componentes abaixo listados e as respectivas notas por eles atribuídas:

Documento assinado digitalmente  
gov.br Rosalina Correa de Araujo  
Data: 23/09/2021 19:18:24-0300  
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Profª. Drª. Rosalina Corrêa de Araújo	Orientadora	10
Profª. Drª. Rosa Maria Zaia Borges(UFU)		10
Profª. Drª. Cláudia Tannus Gurgel do Amaral		10

## AGRADECIMENTOS

Quando eu era criança ficava imaginando e contando quantos anos eu teria que estudar para terminar o ensino fundamental, o ensino médio, a graduação, para, então, chegar no mestrado. Ficava fazendo desenhos de escadinhas, cada degrau correspondia a um ano. Àquela época tudo parecia ser muito simples, só bastava esperar os anos passarem.

No entanto, na realidade, foi diferente, aquela escadinha que outrora parecia ser pequena, a cada ano foi ganhando mais degraus. Foram necessários anos a mais de estudo que não estavam na contabilidade inicial, foram cursinhos pré-vestibulares e ingresso em duas outras graduações diferentes, até que o Direito virasse certeza. Depois de tantos anos de estudo, o meu sonho de criança se tornou realidade; enfim, mestre em Direito.

Entretanto, o sonho ultrapassou empecilhos que nem J.R. Tolkien imaginou. No início de 2020, após concluir as disciplinas presenciais do curso de mestrado, o mundo mudou. Enfrentamos uma pandemia que trouxe ônus que ainda passaremos anos contabilizando e que também nos fez parar para pensar e dar atenção ao que realmente nos importa. Em meio a esse novo mundo, veio a certeza de que eu queria ser mãe e o Arthur chegou antes mesmo desta dissertação ser finalizada.

Ainda com o meu bebê recém-nascido, consegui finalizar esta pesquisa. Foram dias difíceis em que eu me dividia entre cuidar do bebê e escrever, muitas vezes, fazia isso ao mesmo tempo, escrevendo com uma mão enquanto segurava o bebê para amamentar, com a outra. Assim, foram os dias e mais um degrau para a minha escadinha imaginária, que, hoje tenho certeza, ainda continuará a crescer.

Diante desses acontecimentos, preciso agradecer as pessoas que fizeram com que esta dissertação fosse concluída. Primeiramente, agradeço ao Peterson Wilges, por sempre acreditar em mim e apoiar as minhas decisões. Agradeço ao meu filho Arthur, por ter sido uma inspiração para a finalização deste trabalho, bem como, minha família.

Agradeço ao Felipe Longo, por ter sido compreensivo e entendido o meu sonho, permitindo que eu continuasse advogando enquanto cursava o mestrado.

Agradeço também aos meus colegas de curso, pelo companheirismo e diálogo, especialmente, o Jeremias, a Gabriella e a Yasmin, que durante o período pandêmico contribuíram para a conclusão deste trabalho, seja por incentivo ou por sugestões na pesquisa.

Por fim, agradeço na pessoa de minha orientadora, Prof<sup>ª</sup> Dr.<sup>a</sup>. Rosalina Corrêa de Araújo, todos os demais professores do mestrado, pelos ensinamentos e pela inspiração à vida acadêmica.

SANTOS, Daiane Mendes dos. **O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais no Brasil**. 2021, 129 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2021.

## RESUMO

O direito à moradia está amplamente positivado no ordenamento jurídico brasileiro, há mais de vinte anos, como um direito fundamental social. Por ser um direito social, o Estado tem o dever de garantir a moradia através de políticas públicas. No entanto, as políticas habitacionais, desde a Era Vargas, são insuficientes para atender a demanda social, o que resulta em um alto índice de déficit habitacional no país, que pode ter ligação com ações de despejos, tal como será demonstrado. Diante disso, a dissertação propõe uma discussão sobre a problemática do direito à moradia com base nas mudanças trazidas pelo CPC/2015, que inclui a audiência de mediação antes de qualquer liminar de despejo nas ações possessórias coletivas de posse velha. Analisa, ainda, as medidas adotadas, principalmente, pelos países da União Europeia para proteger o direito à moradia durante a pandemia do COVID-19. O objetivo da pesquisa é verificar se a mediação tem força para propiciar a formulação de políticas habitacionais quando realizada nos moldes da lei processual. Para tanto, serão apresentados os dados de uma recente pesquisa do CNJ sobre a influência das mudanças do CPC/2015 nas ações possessórias. A metodologia envolve revisão bibliográfica e análise de dados. Conclui-se que as audiências de mediação do art. 565, do CPC não podem fomentar políticas habitacionais, vez que envolvem apenas as partes do processo. Todavia, a mediação, por si só, já é uma política pública capaz de proteger o direito à moradia.

**Palavras-chave:** COVID-19; direito à moradia; mediação; políticas públicas - habitação.

SANTOS, Daiane Mendes dos. **The right to housing and as public housing policies in Brazil**. 2021, 129 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2021.

### **ABSTRACT**

The right to housing has been granted in the domestic legal system, for more than twenty years as a fundamental social right. In these terms the State has the duty to guarantee housing through public policies. However, housing policies since the Vargas era are insufficient to supply the social demand. So much that, there is a high rate of housing deficit in Brazil, and that can be linked to eviction actions, as are going to be shown. Therefore, this dissertation proposes a discussion about the right to housing based on the changes brought by CPC/2015, which included the mediation hearing before any eviction injunction in the collective possessory actions with more than one year and day. In addition, measures adopted by some countries in European Union to protect the right to housing during the COVID-19 pandemic, are going to be present. The objective of this research is to find out if this mediation has capacity to promote a formulation of housing policies when performed in accordance with procedural law. Therefore, the data from a CNJ survey, where can be noticed properly the influence of the CPC/2015 changes on possessory actions, are going to be present. The methodology involves literature review and data analysis. In conclusion, it has been verified that the mediation hearings of art. 565 of the CPC cannot promote housing policies because they are not collective, however, mediation, by itself, is already a public policy capable of protecting the right to housing.

**Keywords:** COVID-19; Right to housing; Mediation; Public Polices - housing.

## LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CEJUSC	Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
ESPN	Rede Europeia em matéria de Política Social
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCMV	Minha Casa Minha Vida
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNH	Política Nacional de Habitação
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
UE	União Europeia

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1	Etapas do Ciclo de Políticas Públicas, por Harguindeguy .....	48
Figura 2	Despacho de um processo no TJRS .....	111
Gráfico 1	Unidades habitacionais entregues pelo MCMV .....	92
Gráfico 2	Número total de processos em ações possessórias coletivas e individuais (2011-2019) .....	104
Gráfico 3	Número total de processos em ações possessórias coletivas (2011-2019) .....	105
Gráfico 4	TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação .....	105
Gráfico 5	Menções a CEJUSC .....	106

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Etapas do Ciclo de Políticas Públicas por Anderson .....	48
Quadro 2	Medidas de habitação de emergência na pandemia do COVID-19 para Inquilinos .....	72
Quadro 3	Medidas de habitação de emergência na pandemia do COVID-19 para proprietários .....	73
Quadro 4	Medidas de habitação de emergência na pandemia do COVID-19 para todas as famílias em geral .....	73
Quadro 5	Medidas de habitação de emergência na pandemia do COVID-19 para os sem-teto ou com risco de se tornarem sem-teto .....	73
Quadro 6	Comparação entre os termos utilizados em cada rodada de classificação	104

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Faixas de renda MCMV .....	92
Tabela 2	Faixa de renda MCMV e Casa Verde e Amarela .....	99
Tabela 3	TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação de acordo com o CPC/15 .....	106

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
2	<b>O DIREITO À MORADIA</b> .....	18
2.1	A PREVISÃO NORMATIVA DO DIREITO À MORADIA .....	18
2.2	A INCLUSÃO DO DIREITO À MORADIA NO ROL DOS DIREITOS SOCIAIS .....	22
2.3	O CONCEITO DE DIREITO À MORADIA ADEQUADA .....	25
2.3.1	<b>Moradias inadequadas ou precárias</b> .....	27
2.3.2	<b>Déficit Habitacional</b> .....	30
2.4	O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO NO DIREITO À MORADIA .....	33
3	<b>OS CONCEITOS DE POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	36
3.1	O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DA LITERATURA ESTRANGEIRA .....	36
3.2	O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL .....	41
3.3	OS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	45
3.3.1	<b>O ciclo de políticas públicas e seus estágios</b> .....	46
3.4	A MEDIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA .....	54
4	<b>AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DOS PAÍSES MEMBROS DA EU, DA OCDE E OS REFLEXOS DA PANDEMIA DO COVID-19 ...</b>	57
4.1	A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL OU HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) .....	58
4.2	MEDINDO ACESSIBILIDADE E QUALIDADE DE HABITAÇÃO .....	61
4.3	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA .....	62
4.4	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NOS PAÍSES DA OCDE .....	67
4.5	OS REFLEXOS DA PANDEMIA DO COVID-19 NA ACESSIBILIDADE DA MORADIA .....	70

## SUMÁRIO (continuação)

5	<b>A POLÍTICA HABITACIONAL DO BRASIL</b> .....	78
5.1	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS ANTERIORES AO MCMV .....	78
5.2	O CONTEXTO PRELIMINAR AO MCMV .....	83
5.3	A POLÍTICA HABITACIONAL MINHA CASA MINHA VIDA (MCMV) .....	89
5.4	A SITUAÇÃO ATUAL DA POLÍTICA HABITACIONAL DO BRASIL	97
5.5	A MEDIAÇÃO COMO PROTEÇÃO AO DIREITO À MORADIA .....	99
5.5.1	<b>Mediação x Conciliação e os CEJUSCS</b> .....	102
5.5.2	<b>Os dados do CNJ para a mediação em ações possessórias</b> .....	103
5.5.3	<b>O Núcleo de Mediação do TJRS</b> .....	108
6	<b>CONCLUSÃO</b> .....	112
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	119

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1986, o professor Jose Alfredo de Oliveira Baracho já havia escrito, em sua clássica obra *Teoria Geral do Federalismo*, que a União, ao ter o controle para dirigir ou agilizar os negócios e o desenvolvimento, atinge a diversos conceitos do federalismo, inclusive diminuir o valor das entidades federativas (BARACHO, 1986). Esse entendimento se justifica porque à época em que o professor escreveu tal crítica ainda vigorava a Constituição Federal de 1967, emendada em 1969, que em seu art. 1º, não elencava os municípios como entes da federação, *in verbis*: “Art. 1º. O Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.” (BRASIL, 1967).

Essa ausência dos entes municipais como um dos entes da federação notoriamente provinha da discriminação da então Constituição para com os municípios, bem como pelo papel controlador dado a União. No entanto, a atual Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB), de 1988, aparentemente, resolveu o problema indicado por Baracho, vez que no art. 1º, os Municípios aparecem como entes federativos, refletindo, por sua vez, na distribuição de competências. Vejamos: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:” (BRASIL, 1988).

No entanto, sabe-se que essa descentralização não foi capaz de atender as necessidades da sociedade, principalmente, para dar cumprimento aos direitos sociais instituídos na vigente Constituição. O que pode, aparentemente, parecer contraditório, pois, se pensarmos que os entes municipais têm mais conhecimento dos anseios dos cidadãos em detrimento da União, em razão da proximidade física, é possível aferir que mais delegação de competências aos municípios significa a solução dos problemas públicos locais. Portanto, não é o que se vê quando se fala em direito à moradia.

Para fazer valer seus direitos sociais, o cidadão precisa recorrer a um poder público, e quase sempre se vale dos serviços do nosso Judiciário, que se torna o mais próximo da sociedade. Não é às portas das Prefeituras ou das Câmaras Municipais que batem, mas, sim, às portas do Poder Judiciário.

Todavia, o Poder Judiciário está abarrotado. Os dados reunidos de 90 tribunais, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2018, apresentaram um estoque de 80,1 milhões de processos que aguardavam uma solução definitiva, sendo 29,1 milhões de novos ingressos

somente em 2017<sup>1</sup>, para uma população, à época, estimada em 207 milhões. Em vista disso, verifica-se que a proximidade com a sociedade permite que o Judiciário seja visto como um órgão garantidor e, por vezes, mais protetor do que o Legislativo.

Em razão da situação que nosso Judiciário se encontra algum tempo, congestionado de processos, a Lei nº 13.140/2015 regulamentou a mediação e outros meios de solução de controvérsia no ordenamento jurídico brasileiro como política pública para a tentativa de solução consensual de conflitos.

Diante disso, não se deve falar somente no sistema federalista clássico e nem acreditar que a ampliação das competências municipais supre o déficit da população com políticas públicas. Isso porque, o Estado, na pessoa de seus entes federados, não consegue abarcar sozinho todas as necessidades da sociedade, motivo, pelo qual, para suprir as lacunas de políticas públicas, além do Terceiro Setor, o Poder Judiciário, vem atuando de forma autônoma nas políticas públicas.

Segundo o art. 3º, IV, da CRFB/1988<sup>2</sup>, um dos objetivos do Estado é promover o bem-estar de todos. Mas, como destacado, os entes federativos, seja por insuficiência financeira ou *know how*, não conseguem promover todos os direitos previstos constitucionalmente e sequer resolver os problemas públicos. Nessa seara, o Judiciário, por vezes, é um dos atores na formulação de políticas públicas.

Ademais, no que tange as políticas públicas habitacionais, tem-se que todas “as garantias de direito à moradia, mais os elevados princípios jurídicos e o aparato judicial existentes, deveriam servir para implementar habitação para que não tem” (MENEZES, 2017, p. 58). Na prática, não é o que acontece, vez que o déficit habitacional por falta de moradia sequer precisa de estatísticas para ser constatado – é visto, empiricamente, nas ruas de todas as grandes cidades brasileiras.

E por ser um problema público, a questão habitacional precisa de políticas públicas para assegurar o direito à moradia a população. É uníssono que os direitos sociais, do art. 6º, da CRFB/1988<sup>3</sup>, são considerados, pela doutrina, como direitos de segunda dimensão (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017), que exigem a atuação do Estado.

---

<sup>1</sup> Dados disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-apresenta-justica-em-numeros-2018-com-dados-dos-90-tribunais/>

<sup>2</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; **IV - promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

<sup>3</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Conseqüentemente, a falta de amparo a esses direitos afeta a parte mais desprotegida da sociedade, a exemplo da população vulnerável que precisa de moradia, tema desta dissertação.

No Brasil, o sonho da casa própria está enraizado na sociedade; inclusive o direito à propriedade é visto pela própria CRFB/1988 como um direito fundamental individual, positivado no art. 5<sup>o</sup><sup>4</sup>. Um dos motivos desse pensamento, que reproduz a lógica da sociedade capitalista, vêm desde a Era Vargas e se fortaleceu à época do regime militar (1964-1986), quando a única política habitacional de Estado era o Banco Nacional de Habitação (BNH). Tanto era assim que a primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, usava a frase que se tornou famosa: “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” (BONDUKI, 2008, p. 72).

Desde então, as políticas habitacionais replicam o caráter patrimonialista, qual seja, de que para se ter moradia é necessário ser proprietário de uma casa própria para a família. Tanto esse padrão foi reproduzido que a política habitacional de maior sucesso do país, o Minha Casa Minha Vida (MCMV), tinha o caráter de diminuir o déficit habitacional através de construções de novas moradias para a população que se enquadrassem nas faixas de renda do programa. Tratava-se de uma política habitacional de interesse social, que, como será analisado na pesquisa, é adotada também em muitos países da União Europeia (EU) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Por outro lado, parte das pessoas que não conseguem adquirir a tão sonhada moradia, via políticas de interesse social, ingressam numa tentativa de autoconstrução ou autoempreendimento habitacional, corroborando para o aumento de loteamentos irregulares e clandestinos, e no crescimento de favelas, um dos grandes indicadores da gravidade da situação no Brasil (BONDUKI, 2008).

Afora isso, uma das causas de aumento da insegurança habitacional é o crescimento dos números de despejos. Segundo Kenna *et al* (2016), há evidências de uma ligação entre despejos e sem-teto. E para tentar diminuir o número de despejos ou quiçá oportunizar a criação de políticas habitacionais, o Código de Processo Civil (CPC), de 2015, trouxe em seu art. 565, como um dever do juiz, a designação de audiência de mediação em ações possessórias coletivas de posse velha antes da concessão de qualquer medida liminar de despejo. Ou seja, antes de qualquer medida de despejo, as partes são instadas a participarem

---

<sup>4</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

de uma audiência de medição, que pode, talvez, corroborar para diminuir o déficit habitacional por despejos, e, conseqüentemente, diminuir a população em situação de rua.

No entanto, a redação do art. 565 do CPC/2015 não impõe obrigatoriedade a intimação do poder público local para participar da mediação. Ao revés, apenas faculta ao juízo a possibilidade para que o órgão responsável pela política habitacional do local do imóvel seja intimado para participar, o que, mesmo assim, pode propiciar uma alternativa para o problema de moradia para os réus da ação.

Nesses moldes, o objeto desta dissertação é estudar o direito à moradia como um direito social que necessita de políticas habitacionais para ser efetivado. O objetivo, por sua vez, é aferir se a mediação pode ir além, como uma política pública de solução de conflitos, e também propiciar a formulação de políticas públicas habitacionais quando realizada nos moldes do art. 565, do CPC/2015.

A hipótese principal que se quer investigar é se as audiências de mediações do art. 565, do CPC/2015 podem fomentar a criação de políticas públicas habitacionais para os casos sob *judice*. Isso porque, conforme a redação do artigo, antes do deferimento de qualquer liminar de despejo há a possibilidade de mediação com a participação de órgãos locais responsáveis pela política habitacional do local do imóvel esbulhado. Para tanto, será analisado o recente resultado de uma pesquisa do Conselho Nacional de Justiça sobre os impactos das alterações do CPC/2015 nas ações possessórias.

Como hipóteses secundárias, serão verificados: a mediação como uma política pública para proteção do direito à moradia; a situação das políticas públicas habitacionais do Brasil e dos países da UE e da OCDE; as medidas de proteção do direito à moradia adotadas em vários países durante a pandemia do COVID-19; e um núcleo de mediação especializado para ações possessórias.

O tema se relaciona diretamente com a linha de pesquisa *Estado, Constituição e Políticas Públicas*, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO (PPGD). Isso porque, propõem-se fazer uma análise da política habitacional do Brasil bem como, adentrar as nuances do direito à moradia, prevista na atual Carta Magna, como um dever do Estado, que não pode ser deixado de lado pelo Executivo, pelo Legislativo e nem pelo Judiciário.

No primeiro capítulo, será apresentada a previsão normativa do direito à moradia, tanto na legislação externa como interna. Será identificado como o direito à moradia passou a ser um direito social na CRFB/1988, bem como o conceito de moradia adequada. Além disso, dentro do termo moradia adequada, será apresentado o que se entende por moradia precária e

déficit habitacional, um dos grandes problemas do país. Ainda neste mesmo capítulo, será discorrido sobre o princípio da vedação de retrocesso como proteção ao direito à moradia.

No segundo capítulo, serão estabelecidos os conceitos de políticas públicas à luz da literatura estrangeira e brasileira, vez que é necessário ter uma base teórica para se compreender as políticas habitacionais que serão apresentadas nos capítulos seguintes. Ainda, serão analisados, de forma didática, os tipos e os ciclos de políticas públicas, bem como se a mediação pode ser enquadrada como uma política pública.

No terceiro capítulo, será apresentado um panorama sobre as políticas habitacionais nos países membros da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacando as causas de falta de moradia e as soluções implementadas pelos Estados. Ademais, serão identificadas algumas das medidas adotadas para proteger a moradia na pandemia do COVID-19.

No quarto capítulo, serão definidas as políticas habitacionais pensadas e implementadas no Brasil desde a Era Vargas até os dias atuais. Para tanto, será realizada uma análise sobre a situação da política habitacional de Estado e a perspectiva para o futuro. Afora isso, será desenvolvido o tema da audiência de mediação, nos moldes do art. 565, do CPC/2015, como meio de proteção ao direito à moradia, e apresentados os resultados de uma recente pesquisa do Conselho Nacional de Justiça quanto aos impactos das alterações do CPC/2015 para as ações possessórias, e para a diminuição do déficit habitacional por despejos. Por último, será respondido se a mediação pode propiciar a formulação de políticas públicas habitacionais.

A metodologia empregada na presente dissertação é a de revisão bibliográfica e a de análise de dados oficiais e publicados sobre a moradia no Brasil e em outros países.

## 2 O DIREITO À MORADIA

O capítulo discorre sobre a previsão normativa do direito à moradia e o contexto político para a inclusão desse direito fundamental também como um direito social na Constituição de 1988. Ademais, discorre sobre os conceitos de moradia adequada, inadequada e precária e sobre o déficit habitacional, bem como, apresenta o princípio da vedação de retrocesso dos direitos sociais como uma forma de proteção do direito à moradia.

### 2.1 A PREVISÃO NORMATIVA DO DIREITO À MORADIA

O direito à moradia está amplamente previsto tanto na legislação nacional como na internacional. No entanto, segundo MENEZES (2017, p. 37) “a sua anunciação é quase tão amplamente realizada quanto a sua inefetividade”, vez que, como será demonstrado nesta dissertação, apesar da ampla previsão, de acordo com os dados da Fundação João Pinheiro (2020), até 2019 o Brasil contava com um déficit habitacional de quase 6 milhões de unidades habitacionais.

Na esfera internacional, o direito à moradia está pautado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), datada de 10 dez. 1948, adotada pela Resolução 217 A (III), da Assembleia Geral das Nações Unidas e assinada pelo Brasil na mesma data. O documento prevê, no art. 25, item 1, que:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, 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. (ONU, 1948).

Entretanto, segundo Menezes (2017, p. 38), a inclusão do direito à moradia na DUDH “não significou a satisfação mundial das necessidades habitacionais dos trabalhadores”.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por sua vez, previu no art. 11, item 1 que os Estados Partes do pacto reconhecem o direito à moradia adequada:

#### ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse

sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, 1992, grifo nosso)

O Pacto foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 591, de 1992, que previu ser executado e cumprido inteiramente como nele se contém, *in verbis*: “Art. 1º O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apenso por cópia ao presente decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.” (BRASIL, 1992).

Destaca-se que no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a moradia já era anunciada como moradia adequada, termo considerado adequado pela doutrina para se referir ao direito à moradia, como será pontuado nesta dissertação. Nesse contexto, Menezes (2017) frisa que se há moradias adequadas é porque o termo reconhece que há também moradias consideradas inadequadas, incompatíveis com a garantia do direito à moradia.

Outro tratado que também veicula o direito à moradia é a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, de 1965, em seu Artigo V:

Artigo V.

De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, Os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as formas e a garantir o direito de cada uma à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, **principalmente no gozo dos seguintes direitos:**

[...]

e) direitos econômicos, sociais culturais, principalmente: i) direitos ao trabalho, a livre escolha de seu trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho à proteção contra o desemprego, a um salário igual para um trabalho igual, a uma remuneração equitativa e satisfatória; ii) direito de fundar sindicatos e a eles se filiar; **iii) direito à habitação**; iv) direito à saúde pública, a tratamento médico, à previdência social e aos serviços sociais; v) direito a educação e à formação profissional; vi) direito a igual participação das atividades culturais; (ONU, 1965, grifo nosso).

O documento internacional entrou em vigor no Brasil, ainda no governo militar, através do Decreto nº 65.810, de 1969, que igualmente previu a execução e o cumprimento da Convenção.

Na sequência, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, previu que as mulheres que vivem em zona rural devem gozar de condições de vida adequada:

Artigo 14.

[...]

2. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular as segurar-lhes-ão o direito a:

[...]

h) **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. (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Essa convenção foi ratificada, pelo Brasil, em 2 mar. 1984 e promulgada via Decreto nº 4.377, em 2002, com reserva facultada apenas do art. 29, parágrafo 2. Ou seja, pelos termos do Decreto, a Convenção também deve ser executada e cumprida inteiramente no Brasil.

Outro documento internacional relevante é a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989, que também previu o direito à moradia aos pais e às crianças:

Art. 27.

[...]

3. 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 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**. (BRASIL, 1990, grifo nosso).

A convenção sobre os direitos da criança foi ratificada pelo governo brasileiro em 1990, que previu a sua execução e cumprimento através do Decreto nº 99.710, de 1990.

A Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, mais conhecida como *Habitat I*, também anunciou o direito à moradia. Menezes (2017, p. 40) relata que o documento teve a “preocupação em anunciar o direito à moradia ligado a uma concepção ampla de qualidade de vida, não restringido o conceito apenas ao fato de se estar sob um teto, detalhando a noção de moradia adequada que fora previsto no pacto social de 1966.”

A segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos de 1996, *Habitat II*, por sua vez, deu origem ao documento chamado *Agenda Habitat*, com diversos dispositivos referenciando o direito à moradia. Menezes (2017, p. 41) defende que a responsabilidade no setor habitacional é um dever de todos os Governos, sem exceção, e a provisão de moradia adequada exige ação não apenas do Governo, mas de todos os setores da sociedade, inclusive “o setor privado, organizações não governamentais, comunidades e autoridades, além de organizações parceiras.” Ademais, o autor destaca que a *Agenda Habitat*

previu que os Governos devem promover, proteger e garantir a realização progressiva do direito à habitação adequada.

Afora a farta previsão internacional, o direito à moradia também está positivado no âmbito interno. Além dos decretos já mencionados, integrados ao ordenamento jurídico brasileiro, o principal dispositivo interno é o art. 6<sup>a</sup>, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, que incluiu o direito à moradia no rol dos direitos sociais somente no ano de 2000, através da Emenda Constitucional (EC) n° 26/2000.

Após essa inclusão, o direito à moradia também teve previsão em outros diplomas legais e infralegais, dando destaque para a Lei n° 10.527/2001, ou Estatuto da Cidade, e para os planos diretores municipais.

Entretanto, mesmo que assim não fosse, em 1988, à época da promulgação, o texto constitucional já contava com alguns dispositivos que faziam referência direta ou indireta ao direito à moradia, como um direito fundamental.

Entre os dispositivos constitucionais anteriores à EC n° 26/2000, destacam-se: i) o art. 1º, III, que previu a dignidade da pessoa humana como um fundamento para o Estado Democrático de Direito, vez que se entende que a moradia é um elemento essencial à dignidade; ii) o art. 5º, que instituiu como direito fundamental o direito à vida, que igualmente presume a necessidade de moradia; iii) o art. 7º, IV, que dispõe sobre a moradia como imprescindível para o cálculo do salário-mínimo; iv) o art. 23, IX, que previu expressamente que a União seria o órgão competente para promover programas de construção de moradia; v) e os arts. 183 e 191, ao qual o direito à moradia aparece como forma de política de desenvolvimento urbano e fundamento para usucapião (SANTOS, 2020).

Em razão desses dispositivos, a moradia é considerada um direito fundamental, e, como será verificado adiante, apenas após a EC n° 26/2000 passa a ser também um direito social. Nessa condição, conseqüentemente, como destacam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017), por ser um direito social possui aplicabilidade direta.

Dessa forma, conforme Menezes (2017), a situação de pessoas sem moradia, em situação de rua, sem-teto ou vivendo em condições habitacionais inadequadas não é por falta de garantia legislativa nacional e internacional. Todo esse arcabouço legal, segundo o autor, tem o papel de luta pelo direito à moradia.

## 2.2 O DIREITO À MORADIA NO ROL DOS DIREITOS SOCIAIS

A atual Carta Magna, também chamada de Constituição Cidadã, não trazia em sua primeira redação o direito à moradia como um direito social. O texto constitucional, que tinha como presidente da Assembléia Nacional Constituinte o deputado federal Ulysses Guimarães, apresentava direitos sociais, em seu art. 6, mas não incluía o direito à moradia: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (SENADO FEDERAL, [2021]). Apesar de o texto ter estabelecido quais os direitos sociais, deixou de lado o direito à moradia.

Embora ter sido definido como um pressuposto para a dignidade da pessoa humana na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu art. 25, apenas foi recepcionado no texto constitucional com a Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000, que alterou a redação do art acima: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta **Constituição**.” (BRASIL, 2000, grifos nossos). Ressalta-se que a EC nº 26/2000 teve início com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 28/1996, mais tarde definida como PEC nº 601/1998.

Em junho de 1996 foi realizada, em Istambul, a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, intitulada *Habitat II*, com tema principal sobre a moradia como direito social. Carvalho (2001) relata que essa Declaração de Istambul, mesmo sem força de tratado internacional, foi uma referência para ações governamentais e não governamentais sobre os objetivos essenciais a moradia adequada para todos. Logo, os países signatários, dentre eles, o Brasil, reconheceram “sua responsabilidade no setor habitacional e sua obrigação de proporcionar a população o suporte necessário para conseguir moradia, bem como, proteger e melhorar as condições habitacionais.”

Nossa Carta Magna fazia uma discreta referência à moradia no art. 7º, inciso IV, art. 23º, inciso IX, e no art. 183. Essa lacuna da carta constituinte precisava de correção, como “um ato de justiça e um dever que se impõe ao Legislativo.” (CARVALHO, 2001).

Segundo Meda (2018) perante os outros países naquele evento com abrangência mundial, a inclusão do direito à moradia em nossa constituição não deixaria dúvidas de que a lei brasileira também reconhecia a importância da moradia como um direito social.

Dessa forma, o Brasil estava desalinhado aos outros países em relação ao direito à moradia, reconhecido pela legislação internacional dos direitos humanos por diversos instrumentos já citados anteriormente. Entende-se, então, que o Brasil passou a ter o direito à moradia constitucionalmente previsto nos direitos fundamentais e sociais para obter uma visão positiva junto aos demais países (SANTOS, 2020).

A deputada federal Almerinda de Carvalho, em seu voto de relatora na PEC nº 601/1998, descreve alguns desses instrumentos internacionais que previam o direito à habitação, vejamos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, em seu art. 25 – considerada “o marco contemporâneo dos direitos humanos”; a Declaração de Vancouver, de 1976, fruto da Conferência Habitat I, que inclusive estimulou a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos em Nairoib, no Quênia; e a também já referida Conferência Habitat II, de 1996, através da qual se criou a Agenda Habitat daquele ano “como referência para a formulação das ações governamentais e não governamentais no enfrentamento da questão dos assentamentos humanos” (BRASIL, 1998, p. 3).

Ainda em seu relatório, ao rebater críticas surgidas à proposta em análise, onde alguns temiam que o Estado fosse obrigado a distribuir casas gratuitamente a todos, a deputada federal Almerinda de Carvalho afirmou que o conceito de moradia era muito mais amplo e complexo do que o conceito de casa própria, sendo esta computada apenas para efeito de déficit habitacional.

Carvalho (2001) acrescenta que, conforme a *Agenda Habitat II*, o direito à moradia não exige apenas medidas do governo, mas também, de todos os setores da sociedade, bem como, de toda comunidade internacional. Ademais, o documento vê moradia em um sentido amplo, ao envolver a habitação, a infraestrutura e o acesso aos serviços públicos essenciais.

Aprovada quase que unânime pelos deputados presentes, a PEC nº 601/1998 foi exaltada como um instrumento nunca tido antes, e necessário para a política habitacional do país. Porém, Izar (2000) em sessão plenária dizia ter ciência de que estavam longe de resolver o problema habitacional do Brasil, à época, com um déficit de 10 milhões de unidades.

A PEC da moradia era vista como um primeiro passo para a criação de políticas públicas habitacionais, estando fora de seu alcance resolver o problema da moradia de forma milagrosa.

A PEC nº 601/1998 traz em seu texto algumas recomendações do *Habitat II*: “a caracterização do direito à moradia como um direito social encontra pleno respaldo na Agenda Habitat, documento internacional mais recente e importante sobre a questão dos

assentamentos humanos, bem como em outros documentos internacionais” (BRASIL, 1998, p. 4).

Para que a moradia passasse a ser um direito independente e não só mais um desdobramento do direito à vida, do art. 5º, da Constituição, e do princípio da dignidade da pessoa humana, a PEC nº 601/1998 precisou esclarecer sobre a necessidade de incluir o direito à moradia no rol do art. 6º da Carta Magna, com um direito autônomo e social (SANTOS, 2020).

Nesse sentido, a relatora deputada Almerinda destacou que, diferentemente dos direitos fundamentais do art. 5º, os direitos sociais do art. 6º estavam ligados às prestações positivas estatais, e determinavam políticas públicas e legislação que assegurassem a sua fruição por todos os cidadãos (BRASIL, 1998). Logo, o acesso à moradia passaria a depender também do Estado, responsável principal pelo amparo e garantia dos direitos sociais, razão pela qual seria adequada a inclusão da moradia como direito autônomo na lista de direitos sociais. Assim foi aprovado.

Não foi de imediato que o art. 6º do texto constitucional chegou a sua redação final. Este ainda passou por duas Emendas, a EC nº 64, em 2010, incluído o direito à alimentação; e a EC nº 90, em 2015, que integrava o direito ao transporte. O texto final do referido artigo passa a ter a seguinte redação: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Apesar de ter uma nova constituição brasileira em 1988, o direito fundamental social da moradia só foi descrito em 2000, como um dever positivo do Estado, ou ainda, como a doutrina relaciona, um direito de segunda dimensão que requer a atuação do Estado. Porém, conforme relatam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017), ainda não se tem registro de julgado no Superior Tribunal Federal (STF) que assegure um direito subjetivo a construção de moradia digna por parte do Estado.

Menezes (2017) relata que ainda existe uma inefetividade crônica dos direitos sociais, mesmo sendo previsto como garantia constitucional, no art. 6º de nossa Carta Magna. Além do que, sendo um direito social mais contemporâneo, o direito à moradia torna-se um direito base ao qual, sem ele, o indivíduo não consegue realizar outros direitos de segunda dimensão, como o trabalho, a saúde, a segurança; e nem o direito de primeira dimensão, que Sarlet (2017) aponta como um direito à vida, à liberdade, à propriedade, e à igualdade perante a lei, posteriormente complementados por um leque de liberdades, incluindo as assim denominadas

liberdades de expressão coletiva. Dessa forma, não tem como um indivíduo fazer parte de uma sociedade, de forma adequada.

O direito à moradia é relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro, em comparação a outros países. Incluído depois da promulgação da Carta Magna de 1988, o art.6º foi tardiamente inserido no texto. Porém, esse direito já estava positivado em outros artigos do texto constitucional, que tinham como condão, incluí-lo no rol dos direitos fundamentais e, sobretudo, nas políticas públicas de Estado.

Nesses moldes, pode-se questionar o que de fato mudou no país desde a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais. Diante disso, em capítulo próprio será feita uma análise das políticas habitacionais brasileiras à luz do direito social à moradia incluído no rol do art. 6º, da CRFB/1988, pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

### 2.3 O CONCEITO DE DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Não se discute que o direito à moradia é uma necessidade básica de todo ser humano. Embora tenha uma ampla previsão legal, ainda não possui uma definição de moradia, nem qualquer adjetivo para o termo nas leis de nosso ordenamento jurídico. Ao ser incluída no rol de direitos sociais, no art. 6º da Carta Magna, ficou evidente que o legislador não apenas queria destacar o caráter de moradia como uma propriedade privada, mas, sobretudo, como um direito patrimonial, e também, um direito social.

Ainda que não exista um conceito positivado de direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, essa lacuna conceitual é preenchida com as disposições contidas nos tratados internacionais incorporados ao direito interno, e também pela doutrina. Contudo, não se deve admitir alguns termos tratados como sinônimos, como residência, domicílio e habitação. Souza (2008) explica e trata esses termos como: i) residência como o local que o indivíduo tem a intenção de permanecer; ii) domicílio onde o indivíduo poderá ser encontrado para fins jurídicos; iii) e habitação é o local onde o indivíduo se estabelece temporária ou acidentalmente, tal como hotel, casa de praia, entre outros. Ao passo que a moradia, para o autor, é nata ao ser humano, existe enquanto bem de personalidade, protegida pelo Código Civil e pela Constituição de 1988. Observa-se, nesse contexto, que o conceito de moradia ultrapassa ao de lugar físico, onde se habita.

Para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, alguns critérios devem ser seguidos, e são definidos pelo Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, ao reunir sete elementos básicos de

adequabilidade, são eles: (i) segurança da posse; (ii) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; (iii) economicidade; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade (vi) localização; e (vii) adequação cultural:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural. (UNITED NATIONS, 1991 apud BRASIL, 2013, p. 13)

Nos comentários gerais do Comitê das Nações Unidas, apontam a melhor forma de compreender o direito à moradia, sendo composto por três elementos: liberdade, garantia e proteção. O elemento liberdade inclui, mas não se limita a proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; e o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento, (BRASIL, 2013).

A garantia inclui, sem se limitar, a segurança da posse; a restituição da moradia, da terra e da propriedade; o acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; e a participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia. Por fim, o direito à moradia adequada também inclui proteções contra remoção forçada, sendo um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse (BRASIL, 2013). Com base nesses elementos básicos a doutrina brasileira utiliza-se do termo “direito à moradia adequada” para se referir ao direito à moradia, vez que essa garantia percorre sobre o viés patrimonial e social.

Marguti (2018, p. 124), destaca que o acesso à habitação adequada não é somente o direito a “um teto e quatro paredes”, mas, sim, “um direito humano universal e fundamental que carrega consigo outros direitos, como a segurança da posse, a disponibilidade de serviços

de infraestrutura e equipamentos públicos, a habitabilidade – que deve garantir proteção contra as variações climáticas e contra eventos extremos e riscos – e a localização adequada”.

Isto posto, moradia não é apenas um abrigo, com um teto e paredes para acolher pessoas, deve ser um local com as mínimas condições de sobrevivência, como salubridade, saneamento básico, energia elétrica, e acessível aos serviços públicos básicos (hospitais, escolas, ponto de ônibus, entre outros).

O direito à moradia está longe de ser apenas uma idealização das leis brasileiras ou do texto constitucional. É preciso concretizar essa ideia com políticas públicas. Vê-se como realidade que, embora seja amplamente previsto nas normas, sua aplicação é inefetiva e conta com políticas habitacionais que não respeitam as características e elementos básicos recomendados como moradia adequada.

### **2.3.1 Moradias inadequadas ou precárias**

Como visto, se por um lado a luta é por moradia adequada, por outro, é sinal de que existem moradias inadequadas ou precárias. Mais do que isso, no entendimento de Cardoso (2016, p. 29), “a precariedade da moradia popular tem alta visibilidade material e simbólica na sociedade brasileira.” Isso porque, as desigualdades e as precariedades das condições de vida da população pobre estão estampadas nos cartões postais das grandes cidades, como é o caso do Rio de Janeiro e de São Paulo, onde as favelas são, inclusive, pontos de visita para turistas.

Diante disso, para o autor, é difícil no Brasil ver a moradia como regular e adequada em meio a um mar de irregularidades e precariedade. Além disso, entende-se que a distribuição de renda não deve ser a única causa para a dinâmica habitacional, devendo “tomar a precarização da moradia como sintoma de um processo de insuficiência da oferta de moradias novas por meio dos setores formais (mercado ou setor público).” (CARDOSO, 2016, p. 30).

O meio para a expansão do mercado de imóveis para pessoas de baixa renda é um sistema de financiamento estruturado e com subsídios públicos:

Como mostra a experiência histórica, mesmo nos países centrais, a expansão do mercado de imóveis residenciais para as camadas de baixa renda, ou mesmo para setores inferiores das camadas médias, somente ocorre quando há um sistema de crédito capaz de financiar, principalmente, o consumo. Estas experiências mostram, ainda, a importância do fundo público como elemento assegurador dos financiamentos. Além disso, deve ser considerado

que, no caso brasileiro, dada a estrutura de distribuição de renda e os altos níveis de pobreza, este sistema de financiamento deve contar necessariamente com um sistema amplo de subsídios. (CARDOSO, 2016, p. 30).

Isto significa, na visão do autor, a disponibilidade de recursos ou, diga-se, a indisponibilidade de recursos para o financiamento habitacional é um dos obstáculos estruturais para a ampliação da oferta de moradias adequadas.

Cavallieri *et al* (2016) apontam que, em 2002, um grupo de especialistas reunidos no encontro promovido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, em Nairobi, recomendou que o termo *slum* – que pode ser traduzido como favela ou assentamento precário – fosse definido da seguinte forma:

[uma] área que combinasse, de diversas maneiras e dimensões, as seguintes características (restritas às características físicas e legais do assentamento e excluídas as dimensões sociais, mais difíceis de avaliar): acesso inadequado à água tratada; acesso inadequado ao saneamento básico e outras infraestruturas; qualidade estrutural precária das habitações; adensamento excessivo; insegurança da posse residencial. (UN-HABITAT, 2003, p. 12, *apud* CAVALLIERI, 2016, p. 413).

Para atingir a Meta 11, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis<sup>5</sup> da ONU, qual seja, “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” o Brasil adaptou o conceito anterior de assentamento precário para os seguintes termos:

ao menos uma das seguintes inadequações habitacionais: ausência de abastecimento de água por rede geral, ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica, ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio, teto e paredes não duráveis, adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo utilizado como dormitório), não conformidade com os padrões construtivos (aglomerados subnormais) e irregularidade fundiária urbana (IPEA, 2007, p. 116. *apud* CAVALLIERI *et al*, 2016, p. 413)

Isto é, entende-se por moradia inadequada ou precária aquela habitação que possui, pelo menos, um dos elementos apontados, quais sejam: ausência de abastecimento de água; ausência de esgoto; ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio; teto e paredes não duráveis; adensamento excessivo, como mais de três pessoas por cômodo; falta de padrões de

---

<sup>5</sup> “Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade e estão”. São 17 objetivos para serem atingidos até 2030, e o 11º é: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.” ONU. Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>> Acesso em: 19 jul 2021.

construções, aglomerados/favelas; e irregularidade fundiária urbana (CAVALLIERI *et al*, 2016).

Na Política Nacional de Habitação, elaborada em 2004, que deu origem ao Plano Nacional de Habitação, segundo Cavallieri *et al* (2016, p. 413), reconhecem-se como representativos do conceito de assentamentos precários os termos: “cortiços; favelas; loteamentos irregulares e clandestinos de moradores de baixa renda; e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação.”.

Para Bonduki (2016, p. 79), a urbanização acelerada do Brasil “tem dimensão, importância no cenário internacional e potencial de inovação nas formas de gestão que o permitem ser uma referência para os países que estão agora passando por processos semelhantes”.

Herling (2016) aponta que, na cidade de São Paulo, todos os domicílios situados nos assentamentos informais ou precários, ditos favelas, cortiços, conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares, e núcleos urbanizados, apresentam um ou mais tipos de inadequação.

Entretanto, apesar do reconhecimento de quatro termos para assentamentos precários, são as favelas que têm a maior representatividade quando se fala em precariedade de habitação. Inclusive, como exemplo, cita-se o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 16/1992), que definiu favela como sendo um local com precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, em consonância com o conceito de moradia inadequada ou precária, *in verbis*:

Art. 147 - Para fins de aplicação do Plano Diretor Decenal, favela é a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais. (RIO DE JANEIRO, 1992).

Apointa-se o Rio de Janeiro como exemplo de favela e, conseqüentemente, de habitações precárias, por ter surgido nessa capital a primeira favela, o Morro da Providência, fruto da demolição de cortiços e estalagens, vistos pela sociedade como disseminadores de epidemias e como um cenário prejudicial para a imagem da cidade, como manchas na paisagem:

No final do século XIX, muitos moradores do Centro da cidade residiam em casas de cômodo e estalagens. Além de representar, para as pessoas de bem, o lócus da vagabundagem (Valladares, 2005), alegava-se que esse tipo de moradia propiciava a disseminação de epidemias, especialmente a febre amarela, que, além de diminuir a produtividade dos trabalhadores,

prejudicava a imagem da cidade, afastando os possíveis imigrantes. (CAVALLIERI *et al.*, 2016, p. 419-20).

Ainda, segundo os autores, com o passar dos anos as favelas foram se lastreando por vários bairros do município carioca e deixaram de ser locais de moradias transitórias. No entanto, a política pública adotada para as favelas foram as remoções forçadas:

Até a década de 1940, as favelas eram consideradas apenas uma alternativa transitória de moradia para a população pobre. [...] Na década de 1950, as favelas passaram por um processo de consolidação e pelo surgimento de novos núcleos em vários bairros da cidade, inclusive em áreas planas. [...] No período entre 1960 e meados da década seguinte, as favelas se tornaram alvo de políticas de remoção, iniciadas no governo estadual de Carlos Lacerda (1960 a 1965) e fortalecidas substancialmente durante os governos militares. [...] As maiores remoções ocorreram entre 1970 e 1971, durante e logo após o governo Negrão de Lima (1965 a 1970), que também implantou uma pequena, pioneira e bem-sucedida experiência de urbanização de favelas. [...] **A partir de meados da década de 1970, época da Conferência Internacional do Habitat (1976) e do início do processo de distensão política no país, as remoções tornaram-se pontuais e por via judicial. A era das remoções forçadas durou cerca de dez anos e representou uma política pública efetiva no trato das favelas cariocas.** (CAVALLIERI *et al.*, 2016, p. 423-424, grifo nosso).

Na posição dos autores, desde a época das remoções forçadas “até a democratização do país, em princípios de 1980, a política para as favelas se resumiu a não se fazer nada” (CAVALLIERI *et al.*, 2016, p. 424).

Como será visto em capítulo próprio, “não fazer nada” também é uma forma de política pública. No entanto, pelo panorama apresentado, verifica-se que essa não era a política necessária para a diminuição da precariedade das habitações naquele período, ao revés propagou o aumento de unidades habitacionais inadequadas, que só cresceram a partir da década de 1980. Segundo o último Censo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabilizou, apenas na cidade do Rio de Janeiro, 763 favelas que abrigavam 22% da população, com o maior número de moradores em favelas do país: 1.393.314 habitantes (IBGE, 2010).

### 2.3.2 Déficit habitacional

Como visto, no Brasil, para uma moradia ser considerada adequada ela não pode se enquadrar em qualquer dos elementos de inadequação ou precariedade elencados no subcapítulo anterior, repisa-se: ausência de abastecimento de água; ausência de esgoto; ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio; teto e paredes não duráveis; adensamento

excessivo, como mais de três pessoas por cômodo; falta de padrões de construções, aglomerados/favelas; e irregularidade fundiária urbana (CAVALLIERI *et al*, 2016).

Considera-se, também, como necessidade habitacional o déficit habitacional. Segundo Herling (2016), trata-se da necessidade de constituição de uma nova moradia, seja por impossibilidade de melhorias de condições da moradia existente, seja por se localizar em áreas de risco, seja por desapropriação como nos casos de despejo, ou ainda, simplesmente por necessidade de uma nova moradia para uma nova família. Vejamos:

[...] todas aquelas necessidades só sanadas via constituição de um novo domicílio – seja pela falta de condições de melhoria do domicílio existente por se localizar em áreas de risco, ou precisar ser removido devido a obras públicas, seja pela necessidade de construir um novo domicílio para atenderá formação de novas famílias, devido ao crescimento demográfico ou à eliminação da coabitação familiar. (HERLING, 2016, p. 154)

Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), pode-se entender déficit habitacional como “a falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo e que, por algum motivo, não fornece.” (FJP, 2020, p. 2). Nesses moldes, o cálculo do déficit habitacional total se dá pela soma dos seguintes componentes: (i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados; (iii) unidades domésticas convivente déficit; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano.

E os números são claros: desde 2016 houve uma tendência de aumento; em 2019 o déficit habitacional do Brasil era de 5.876.699 unidades habitacionais, sendo que mais de 50% (3.035.739) eram provenientes de ônus excessivo com aluguel, ou seja, daquelas famílias que despendiam mais de 30% de sua renda com aluguel (FJP, 2020).

Nos últimos anos, as necessidades habitacionais só aumentaram. Explica Bonduki:

As necessidades habitacionais cresceram, os aluguéis e o valor da terra explodiram e a crise de mobilidade aumentou; por sua vez, a universalização do saneamento não foi alcançada; multiplicaram-se os empreendimentos imobiliários segregados, a supressão de áreas verdes e a ocupação de terrenos e prédios ociosos; e a população de baixa renda, e mesmo parte da classe média, não conseguiu se manter em localizações adequadas devido ao processo especulativo que se engendrou. (BONDUKI, 2016, p. 81)

De acordo com o relatório, em 2016, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no período entre 1960 a 2010, ou seja, durante 50 anos, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas. Esse acelerado processo de

urbanização, por um lado trouxe loteamentos irregulares como solução habitacional nas periferias e, por outro, vazios urbanos e imóveis vagos em áreas urbanizadas.

Conforme descreve o Ministério das Cidades, em 2000 a vacância dos domicílios atingiu cerca de seis milhões de imóveis residenciais em todo o país, dos quais 75% na zona urbana (BRASIL, 2010).

Nadalin (2018), por sua vez, aponta que na região metropolitana de São Paulo, no ano de 2010, havia 651.701 domicílios vagos. No mesmo ano, a estimativa da Fundação João Pinheiro era de um déficit habitacional de 596.232 unidades – ou seja, 91,48% dos domicílios vagos. Com esses dados, podia-se até imaginar a simples solução para o déficit habitacional: alocar famílias que estavam na fila por habitação de interesse social nas unidades vazias da cidade. Todavia, sabe-se que essa não foi a solução para o caso.

Destaca ainda a autora que, desde 1997, movimentos sociais passaram a promover a invasão de edifícios na área central de São Paulo. O objetivo das invasões também era convencer o poder público de que as propriedades vagas poderiam ser utilizadas para habitação social, vez que já possuíam infraestrutura urbana adequada e ainda tinham o condão de dar função social às propriedades abandonadas, nos termos do Estatuto da Cidade e da CRFB/1988.

Consideremos, se por um lado há invasões em imóveis desocupados, por outro, há um aumento do número de pessoas sem moradia em razão de processos de despejos, uma das causas que levam pessoas a se tornarem sem-teto no Brasil e nos países da União Europeia, conforme apontam Kenna *et al* (2016). No Brasil, em 2019, conforme informado pela FJP (2020), 50% do déficit habitacional era oriundo de aluguéis excessivos. Esses aluguéis exagerados podem ocasionar o aumento do número de despejos.

O problema não afeta somente a capital paulista, muitos prédios e terrenos urbanos desocupados de inúmeras outras cidades acabam sendo invadidos por pessoas que precisam de amparo, já que não há uma política de alocação de famílias em imóveis abandonados para resolver parte do déficit habitacional das pessoas que vivem em situação de rua e nenhuma segurança às famílias que podem sofrer com despejos judiciais.

Ademais, no entendimento de Bonduki (2008, p. 87) “enquanto abundam unidades habitacionais vagas, a insuficiência de terra urbanizada a preços acessíveis para a população de baixa renda é uma das questões mais importantes para o equacionamento do problema habitacional no Brasil.” Para esta dissertação, a questão fundiária não será abordada.

Isso ocorre porque, no Brasil, o acesso à moradia para as famílias de baixa ou média renda dá-se basicamente por meio de aluguel ou financiamento de longo prazo, através de

programas de política habitacional, que devido as altas taxas de juros faz com que o Estado tenha um papel importante na política habitacional, seja no papel de agente regulador do mercado imobiliário, de captador de recursos, de financiador ou de produtor de moradia:

[...] a intervenção do Estado na questão habitacional, nunca foi capaz de garantir o direito universal à moradia, realizando sempre atendimentos parciais e fragmentados, programas que se caracterizaram por privilegiar uma pequena parcela da demanda, deixando a maioria sujeita a buscar soluções de moradia num mercado especulativo ou a recorrer a soluções totalmente informais, frequentemente caracterizadas pela precariedade. (BRASIL, 2010, p. 41)

Todavia, isso não significa que o poder público tem a responsabilidade única de resolver o problema habitacional. A intervenção do Estado nunca foi capaz de garantir o direito universal à moradia.

#### 2.4 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO NO DIREITO À MORADIA

Na esteira dos demais direitos sociais, segundo Sarlet (2017) o direito social à moradia envolve posições jurídicas objetivas e subjetivas, de natureza negativa (direito de defesa) e positiva (direito a prestações). Sobre o direito de defesa (negativo), o direito à moradia resguarda que as pessoas sejam arbitrariamente privadas de uma moradia digna por ato do Estado ou de outros particulares. Dá-se destaque a Lei nº 8.009/1990, que dispõe em seu art. 3º a impenhorabilidade do imóvel considerado bem de família, aquele que serve de moradia ao devedor e sua família. Ressalta a autora que existem inúmeras decisões judiciais, até mesmo no Superior Tribunal de Justiça (STJ), com boa parte favorável à proteção do direito à moradia.

Por outro lado, no que diz respeito ao direito a prestações, está em causa a possibilidade de serem exigíveis pelos destinatários dos direitos. Toda pessoa humana é titular dos direitos sociais, assim como, “o direito à moradia abrange prestações fáticas e normativas, que se traduzem em medidas de proteção e de caráter organizatório e procedimental” (SARLET, 2017, p. 691).

Um exemplo do direito a prestações é o Estatuto da Cidade, que representa, “apesar do lapso temporal bastante longo, uma resposta do legislador ao dever (prestação) de legislar nessa matéria, com fundamento na Constituição Federal.” (SARLET, 2017, p. 691).

Bühring (2015), por sua vez, ressalta que os direitos de prestação são direitos subjetivos das pessoas beneficiadas pelos programas sociais, pelas políticas públicas, e, portanto, perfectibiliza-se assim o princípio do não retrocesso social.

O princípio da proibição de retrocesso, apesar de não ser expresso e decorrer do sistema jurídico-constitucional, pode ser entendido como um direito subjetivo negativo em que o Estado tem o dever de se abster de atentar contra os direitos sociais concretizados, do mesmo modo que a mera diminuição de direitos adquiridos viola o princípio em comento.

Nesses moldes, Sarlet (2017) aponta que a doutrina e a jurisprudência reconhecem a vigência do princípio da vedação de retrocesso social para coibir medidas que possam desconstituir ou afetar a concretização de direito fundamental e social já atribuído:

Com efeito, no que diz com as garantias dos direitos sociais contra ingerências por parte de atores públicos e privados, importa salientar que, tanto a doutrina, quanto, ainda que muito paulatinamente, a jurisprudência, vêm reconhecendo a vigência, como garantia constitucional implícita, do princípio da vedação de retrocesso social, a coibir medidas que, mediante a revogação ou alteração da legislação infraconstitucional (apenas para citar uma forma de intervenção nos direitos sociais), venham a desconstituir ou afetar gravemente o grau de concretização já atribuído a determinado direito fundamental (e social), o que equivaleria a uma violação da própria Constituição Federal e de direitos fundamentais nela consagrados. (SARLET, 2017, p. 663).

Aplicam-se aos direitos sociais os mesmos limites e restrições dos direitos fundamentais. No Brasil, para proteger os direitos sociais em face do legislador e dos atos administrativos, deu-se notoriedade “a noção de uma proibição jurídico-constitucional de retrocesso, como mecanismo de controle para coibir e/ou corrigir medidas restritivas ou mesmo supressivas de direitos sociais.” (SARLET, 2017, p. 663).

Ademais, nos direitos fundamentais e sociais o princípio da vedação de retrocesso decorre do dever de progressividade desses direitos. Segundo Sarlet (2017, p. 663) do “dever de realização progressiva dos direitos sociais, tal como previsto no art. 2.º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado pelo Brasil.”.

O princípio da vedação de retrocesso está relacionado como o princípio da segurança jurídica e com os princípios do Estado Democrático e Social de Direito e da proteção da confiança. Presume-se uma proteção da confiança da sociedade e do indivíduo com a ordem jurídica e constitucional. Assim, objetiva-se “impedir a afetação dos níveis de proteção já concretizados das normas de direitos sociais, sobretudo no que concerne às garantias mínimas de existência digna” (SARLET, 2017, p. 663).

Ainda na visão de Sarlet (2017, p. 664) “toda e qualquer medida que suprima ou restrinja o âmbito de proteção de um direito social é, de plano, considerada ‘suspeita’ de implicar uma violação do direito, devendo ser submetida ao crivo de um controle de legitimidade constitucional”. Isso porque, em um país tão desigual como o Brasil, deve-se adotar medidas para impedir o retrocesso de direitos sociais, que visam proporcionar mais igualdade aos indivíduos. Pois, quando instituído determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da sociedade e não pode ser absolutamente suprimido.

Porém, admite-se a possibilidade de limitações dos direitos sociais. No entanto, as eventuais restrições devem observar os limites dos limites, que se resume da seguinte forma: a) a medida estatal que restringe ou suprime um direito social deve ter por objetivo a proteção ou promoção de outro direito fundamental ou a salvaguarda de interesse constitucionalmente relevante; b) a medida restritiva não poderá afetar o núcleo essencial do direito social, em outras palavras, não poderá descaracterizar o conteúdo e/ou estrutura do direito social em questão; c) a medida deverá observar a proporcionalidade e a razoabilidade, tanto no que proíbe excessos quanto naquilo que veda a proteção insuficiente e; d) também deverá “observar às reservas legais e ao conteúdo do princípio da segurança jurídica e das respectivas garantias da coisa julgada, do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, mas também aos requisitos da proteção à confiança legítima” (SARLET, 2017, p. 666).

Assim, pelo exposto, tem-se que os direitos fundamentais sociais, como é o caso do direito à moradia, não pode ser totalmente suprimido, e caso haja restrições, deve-se respeitar o limite dos limites, caso contrário, viola-se o princípio de vedação de retrocesso.

Diante disso, como o direito à moradia precisa de políticas públicas para se materializar, passa-se a apresentar o conceito de políticas públicas no capítulo seguinte.

### 3 OS CONCEITOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Neste capítulo, busca-se apresentar o conceito de políticas públicas – com base na literatura clássica e na contemporânea – para que seja possível compreender o processo de criação e implementação destas, bem como enquadrar a mediação como uma política pública de solução consensual de conflitos.

#### 3.1 O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DA LITERATURA ESTRANGEIRA

A política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasceu nos EUA com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, surgiu como uma subdisciplina da ciência política. A literatura clássica conta com quatro grandes “pais” fundadores, são eles: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton (SOUZA, 2006).

Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos. Simon (1957) foi o responsável pelo conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos *policy makers*, limitação que poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Já Lindblom (1959; 1979), questionou os dois primeiros autores e propôs a incorporação de outras variáveis, tais como relações de poder e integração das fases do processo decisório (outros elementos: papel das eleições, partidos, grupos de interesse). O último, Easton (1965), definiu política pública como um sistema, uma relação entre formulação, resultados e ambiente. Para ele, políticas públicas recebem *inputs* que influenciam seus resultados e efeitos.

Dentre os quatro pais fundadores, segundo Souza (2006, p. 24) Laswell é que tem a definição mais conhecida, ou seja, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

A literatura contemporânea, por sua vez, também busca encontrar convergências na definição de políticas públicas. Hill (2005) utilizou-se do pragmatismo britânico de Cunningham, um ex-servidor público britânico do alto escalão, para exemplificar em sua obra que política pública é “como um elefante – você reconhece quando o vê, mas não consegue facilmente definir”<sup>6</sup> (CUNNINGHAM, 1963, p. 229 *apud* HILL, 2005, p. 7, tradução nossa).

---

<sup>6</sup> “Policy is rather like the elephant – you recognise it when you see it but cannot easily define it.”

Por isso, o autor aponta que a formulação de políticas públicas é uma prática complexa e multifacetada.

Afirma Hill (2005) que política pública pode, às vezes, ser identificado como uma decisão e, com frequência, envolve ou um conjunto de decisões, ou o que pode ser visto como uma mera orientação. Isto é, para o autor, políticas públicas envolvem um plano de ação ou um conjunto de decisões ao invés de uma única decisão, e isso não quer dizer que determinada política pública está sempre sendo modificada. Pelo contrário, que o procedimento de efetivação das políticas públicas é dinâmico ao invés de estático, e que é necessário estar consciente dessas mudanças de paradigmas.

Na mesma linha, Dye (2017) conceitua política pública como tudo o que o governo decide fazer ou não fazer e enfatiza que entendê-la é tanto uma arte quanto um ofício. Segundo o autor, decidir o que vai ser um problema público (*Public Issues*) é mais importante do que decidir a solução para esse problema. O problema público está estritamente relacionado à criação de políticas públicas e é o que entrará na agenda governamental (*Agenda Setting*), um dos elementos do ciclo de políticas públicas, que será detalhado em tópico seguinte desta dissertação.

Kraft e Furlong (2018), por sua vez, definem que política pública é o que os agentes públicos do governo, e por extensão os cidadãos que eles representam, escolhem fazer ou não fazer sobre problemas públicos. E problemas públicos, para os autores, referem-se às condições que o público, ou seja, a sociedade, claramente percebem serem inaceitáveis e que, portanto, requerem intervenção.

Anderson (2015) aponta que as políticas públicas estão atreladas ao nosso ambiente e são onipresentes nas sociedades modernas; apresentam vantagens e desvantagens e causam prazer, irritação e dor. Acrescenta que as políticas públicas, coletivamente, têm resultado significativo no nosso bem-estar e felicidade, e também constituem uma porção significativa do nosso ambiente.

Nesse sentido, para Anderson (2015), a definição de políticas públicas é mais do que um fazer ou não fazer. Em sua obra ele define políticas públicas como um curso de ação ou inação proposital seguido por um ator ou conjunto de atores quando resolvendo um problema ou objeto de interesse:

Neste livro, uma política é definida como um curso de ação ou inação relativamente estável e intencional, seguido por um ator ou conjunto de atores ao lidar com um problema ou questão preocupante. Essa definição se concentra no que realmente é feito, em vez de o que é política pública?

(ANDERSON, 2015, p.7, tradução nossa)<sup>7</sup>.

Além disso, o autor aponta que a definição acima transcrita foca em o que é factualmente realizado, ao invés do que é apenas proposto ou pretendido; diferencia a política pública de uma mera decisão, o que seria uma escolha específica entre alternativas, e vê as políticas públicas como algo que se desdobra ao longo do tempo. Destaca, também, que não existe um processo único de formação de políticas públicas, que não são oriundas de uma linha de montagem, como um carro ou uma geladeira, por exemplo, ao contrário, variações nos assuntos das políticas irão produzir variações no estilo, na técnica e na formulação. Mas, mesmo assim, essa variação não impede a construção de uma teoria geral sobre políticas públicas:

Essa variabilidade não significa, no entanto, que não existam funções ou elementos comuns e que seja impossível formular generalizações sobre a formação de políticas. Dada a diversidade e complexidade dos processos de formulação de políticas, o desenvolvimento de algum tipo de "teoria geral" que tem amplo poder explicativo é uma aspiração irreal. (ANDERSON, 2015, p. 3, tradução nossa).<sup>8</sup>

Em outras palavras, a formulação das políticas públicas assume diferentes formas a depender de qual nível é destinada, se for local, estadual ou federal, bem como, por qual nível é formulada, se surge a partir do legislativo, do judiciário ou, acrescenta-se, até mesmo das Organizações do Terceiro Setor.

Segundo Anderson (2015) a característica definidora do conceito de política pública está no fato de serem formuladas por autoridades de um sistema político, são aquelas realizadas por oficiais e agências governamentais, atingindo um grande número de pessoas – são projetados para cumprir objetivos específicos ou produzir resultados, embora nem sempre sejam alcançados. Ademais, para o autor, a política pública na sua forma positiva é baseada na lei e vincula a sociedade, que a aceita como legítima. Por isso, as políticas públicas possuem uma qualidade vinculante e uma coercitividade legal que as organizações privadas não possuem.

Nesse ponto, em contraposição, Hill (2005) diz que o conceito de política pública pode ser visto como uma ideia de ação sem tomada de decisão política. O autor considera que

---

<sup>7</sup> *“In this book a policy is defined as a relatively stable, purposive course of action or inaction followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern. This definition focuses on what is actually done instead of what is intended. What Is Public Policy?”*

<sup>8</sup> *“This variability does not mean, however, that there are no common functions or elements and that it is impossible to formulate generalizations on policy formation. Given the diversity and complexity in policymaking processes, the development of some sort of “general theory” that has broad explanatory power is an unrealistic aspiration”*

determinado modelo de iniciativas, realizadas durante certo período, constituem, de fato, uma política pública, mesmo se essas iniciativas não tiverem sido formalmente sancionadas por uma decisão executiva. Em outras palavras, para Hill, política pública não está atrelada unicamente a atividade governamental, pode ser implementada por outros setores da sociedade.

Ainda segundo Hill (2005), a maioria das políticas públicas estudadas no mundo contemporâneo são alternativas para políticas já existentes:

A maioria das políticas que provavelmente serão estudadas no mundo moderno são mudanças nas políticas existentes. Mesmo quando eles parecem abordar uma nova questão ou problema, eles ainda assim estarão entrando em um espaço de política lotado, impactando e sendo influenciados por outras políticas. (HILL, 2005, p. 8, tradução nossa).<sup>9</sup>

Isso porque, o “Estado pode operar por meio de instituições que têm muitas características que são consideradas privadas ao invés de públicas”, vez que pode haver um contrato entre governo e um órgão privado para operar todo ou parte de um serviço público. Um exemplo, são as Parcerias Público Privadas, conhecidas como PPPs (HILL, 2005, p. 11, tradução nossa).

Entretanto, parafraseando Hill (2005), “privado” não implica necessariamente um lucro privado, já que existem instituições voluntárias, como as Organizações sem Fins Lucrativos (ONGs), que se associam com o Estado, ligação esta vista como uma forma de integrar ainda mais Estado e a sociedade e aumentar a participação democrática.

Alguns autores contemporâneos, como Milward, Provan e Else, apontam um esvaziamento do Estado e falam de um movimento de 'governo' para 'governança', que para Rodrigues (2018, p. 21) “significa que governo e sociedade estão comprometidos num ambiente em que: as práticas democráticas são valorizadas sob a perspectiva política, econômica e social.”.

Birklan (2011), por sua vez, entende que nenhuma definição de política pública pode ser desenvolvida. Mas, que é possível discernir os principais atributos das políticas públicas através dos seguintes pontos:

- A política é feita em resposta a algum tipo de problema que requer atenção.
- A política é feita em nome do “público”.
- A política é voltada para uma meta ou estado desejado, como a solução de um problema.

---

<sup>9</sup> “Most of the policies that are likely to be studied in the modern world are changes to existing policies. Even when they seem to address a new issue or problem, they will nevertheless be entering a crowded policy space, impacting upon and being influenced by other policies”

- A política é, em última análise, elaborada por governos independentes, mesmo que as ideias venham de fora do governo ou por meio da interação de atores governamentais e não governamentais.
- A política é interpretada e implementada por atores públicos e privados que têm diferentes interpretações de problemas, soluções e suas próprias motivações.
- Política é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. <sup>10</sup> (BIRKLAND, 2011, p. 8, tradução nossa).

Dessa forma, verifica-se que além de não existir um conceito único e universal sobre políticas públicas, a literatura estrangeira, tanto a clássica quanto a contemporânea, também define o termo a partir das particularidades atreladas à sociedade em constante evolução, por vezes, convergindo ou divergindo em determinadas características. Ademais, é uníssono que a política pública tem por objetivo resolver um problema público, que como destacado no capítulo anterior, é o objetivo das políticas públicas habitacionais, qual seja, dar uma solução ao problema habitacional.

Conforme destaca Parsons (1974, p.18-19), a sociedade é um sistema com uma realidade *sui generis* – um sistema social. A estrutura desse sistema pode ser analisada por quatro tipos de componentes: valores, normas, coletividades e papéis. E, para que esse sistema seja institucionalizado, faz-se necessário a combinação desses componentes. As coletividades e os papéis, para o autor, precisam ser governados por normas e valores específicos; enquanto as normas e os valores, somente são institucionalizados na medida em que são executados por determinados papéis e coletividades. Ou seja, a combinação desses componentes faz com que as sociedades sejam diferentes.

De igual modo, Elias (1994, p. 13) descreve que a sociedade é uma porção de pessoas juntas. No entanto, “uma porção de pessoas juntas na Índia e na China formam um tipo de sociedade diferente da encontrada na América ou na Grã-Bretanha; a sociedade composta por muitas pessoas individuais na Europa do século XII era diferente da encontrada nos séculos XVI ou XX.” E essa diferença de sociedades não é conscientemente planejada, provém de uma relação entre os indivíduos como seres singulares. Pois, nenhuma pessoa consegue

---

<sup>10</sup> “- *Policy is made in response to some sort of problem that requires attention.*

- *Policy is made on the “public’s” behalf.*

- *Policy is oriented toward a goal or desired state, such as the solution of a problem.*

- *Policy is ultimately made by governments, even if the ideas come from outside government or through the interaction of government and nongovernmental actors.*

- *Policy is interpreted and implemented by public and private actors who have different interpretations of problems, solutions, and their own motivations.*

- *Policy is what the government chooses to do or not to do.”*

mudar a sociedade de uma hora para outra, só pode fazer uma integração com a sociedade através dos seus planos e ideias, que o autor chama de “poder”.

Elias (1994, p. 59) cita o exemplo da rede para explicar as mudanças na sociedade, diz que a rede não é compreendida por fios isolados, mas sim como um todo. No entanto, cada fio tem uma posição singular dentro da rede e analogicamente o indivíduo se origina em uma rede que já existia para ajudar a formar outra. É dessa maneira que a história da humanidade perfaz o seu trajeto “de planos emergindo, mas não planejada, movida por propósitos, mas sem finalidade.”

Assim, em sociedades diferentes, o conceito de política pública não tem como ser uníssono; estudiosos, de diversos países, conceituam políticas públicas de acordo com particularidades de suas sociedades, inclusive no Brasil. E apesar dos esforços, não há um consenso sobre um conceito único e universal de políticas públicas, nem mesmo existe um conceito considerado certo ou errado – vez que se reitera “as políticas públicas não acontecem num vácuo” (PEDONE, 1986, p. 8).

Até porque, o conceito de política pública não envolve apenas uma área, ou seja, não está atrelada somente ao ramo da ciência política, das ciências sociais ou da administração pública. Mais do que isso, tal como destaca Anderson (2015) os problemas públicos – que são objeto das políticas públicas – envolvem muitas disciplinas. Por isso, a análise de políticas se baseia nas ideias e nos métodos da economia, da ciência política, da sociologia, da psicologia e da filosofia, vez que a análise de políticas públicas está atrelada à avaliação de alternativas. Desse modo, como afirma Souza (2006), as políticas públicas têm um conceito autônomo, multidisciplinar e extremamente complexo.

Então, não existe uma melhor definição, nem única sobre o que sejam políticas públicas (SOUZA, 2006). Isto é, não há um conceito único e universal sobre políticas públicas. Por outro lado, existem teorias com pontos convergentes e até mesmo divergentes, a depender da sociedade em que a política pública é estruturada, que faz com que seja utilizada empiricamente para resolver um problema público.

### 3.2 O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Souza (2006, p. 26) aponta que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.”. Nessa senda, apesar do termo política

pública não ter nascido no Brasil, há conceitos sobre políticas públicas também formulados por autores brasileiros.

Bucci, por exemplo, foi uma das primeiras estudiosas juristas a tentar construir um conceito – e ainda um conceito jurídico – de políticas públicas. Pois, segundo a autora “A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais.” (BUCCI, 2006, p. 3).

Como já visto, os direitos sociais exigem a atuação do Estado. Nesse cenário, segundo Sunstein e Holmes (2019, p. 39), “alguns direitos constitucionais dependem, para existir, de atos positivos do Estado; o governo tem assim, no caso deles, o dever constitucional de agir e não de se abster.” Entretanto, vale destacar que como também ensinam os autores, contemporaneamente todos os direitos são positivos. Pois, até mesmo os direitos ditos como negativos precisam ser efetivados e exigem contrapartida do Estado.

Diante disso, para Bucci (2006, p. 5) “esse processo de ampliação de direitos, por demanda da cidadania, enseja um incremento da intervenção do Estado no domínio econômico”, nesse ponto que entram as políticas públicas. Ou seja, a concretização de direitos sociais pode depender da intervenção econômica e social do Estado. Pois, os direitos sociais esculpidos na CRFB/1988, no paradigma jurídico, pressupõem um Estado intervencionista. Assim, a autora destaca que “não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas”.

De início, em 2002, em seu artigo sobre política pública em direito, Bucci conceituou política pública como um programa de ação de governo para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, nos seguintes moldes:

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 38).

Entretanto, esse conceito era criticado como limitador, por essa razão, foi revisto pela própria autora, que o identificou como carente de um desenvolvimento sob o aspecto processual. Assim, Bucci evoluiu o conceito para a seguinte proposição:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades

privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Dessa forma, com o passar dos anos a autora verificou que o processo de criação de uma política pública é importante para o conceito do termo, já que uma política pública depende dos meios à disposição do Estado ou de atividades privadas para ser executada, se for o caso. Verifica-se que o conceito foi ampliando, passando a considerar às atividades privadas como também responsáveis por políticas públicas.

A política pública pode ser resumida como um campo que visa colocar o governo em ação e, se necessário, propor mudanças para essas ações, sendo que a formulação de políticas públicas é a tradução dos propósitos e plataformas eleitorais, é o que diz Souza:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Secchi (2017a, p. 9), por sua vez, aponta que “independentemente do nível de análise, ou do nível de operacionalização, o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público.” O autor, ao tentar definir política pública, destaca que se trata de “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” com dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público.

No mesmo pensamento que Bucci, Secchi (2017a) afirma que as políticas públicas não são monopólios de atores estatais, sendo necessário abandonar a diretriz estadocêntrica de que políticas públicas apenas são de responsabilidade do Estado. Isso porque, essa não é a realidade empírica de muitos países, como o Brasil.

Tomando emprestado o ensinamento de Hill (2005, p. 11) “isso é apresentado simplesmente como um mecanismo para a implementação de políticas públicas com a formulação de políticas permanecendo nas mãos do governo”. Em outras palavras, o conceito de políticas públicas não está vinculado unicamente à atividade estatal, mas também à esfera privada da sociedade.

Afora esses diversos conceitos apresentados, uma primeira distinção manifesta para se conceituar políticas públicas no Brasil está entre os termos *politics* e *policy*, que no Brasil

foram internalizados como política. No entanto, segundo Franco (2013, fl. 171) *politics* refere-se ao “exercício e manutenção de poder sobre o homem, que é frequentemente um processo contencioso”.

Utilizando um exemplo de Secchi (2017a, p. 1) pode-se ilustrar o termo com a frase: “a política de Brasília está distante da realidade do povo”.

Já o termo *policy*, para Anderson (2015), é definida como um plano de ação ou omissão, seguido por um ator ou conjunto de atores lidando com um problema ou um motivo de preocupação. E no Brasil, conforme Secchi (2017a, p. 1), o termo *policy* pode ser retratado na frase: “nossa política de compra é consultar ao menos três fornecedores”.

O termo “política pública”, no Brasil, aproxima-se mais desse segundo conceito – o de *policy*, pois “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI (2017a, p. 1).

Destaca-se que o Governo Federal editou dois manuais intitulados *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-ante* e *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-post*, a fim de apresentar orientações práticas das principais etapas das políticas públicas para o desenho, a implementação e a análise de impactos de ações do governo federal. Nesse sentido, o primeiro guia conceitua políticas públicas nos seguintes moldes:

O termo “políticas públicas” utilizado neste guia é entendido como um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira. (IPEA, 2018, p. 14).

Outra diferença no termo está no fato de existirem políticas públicas de governo e políticas públicas de Estado. Conforme diferencia Secchi (2017a), a primeira está atrelada à um grupo político em mandato eletivo. Ou seja, quando esse grupo perde o mandato a política pública por ele construída também é desconstituída, o que é, inclusive, muito comum no Brasil e é um dos fatores para a descontinuação de políticas públicas.

Já a política pública de Estado permanece, é perene, de longo prazo, voltada ao interesse da população independente dos ciclos eleitorais. Nesse enredo, a “questão habitacional é entendida como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável para a regulação urbana e do mercado imobiliário, e para a provisão da moradia e a regularização de assentamentos precários” (BRASIL, 2010, p. 12).

No mesmo sentido Oliveira destaca:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (OLIVEIRA, 2011a, p. 329).

Assim, verifica-se que a literatura brasileira sobre políticas públicas importou termos da literatura estrangeira, bem como criou definições atreladas às características da sociedade. Entretanto, de igual modo, não é possível transcrever um conceito de políticas públicas taxado como único e fechado.

### 3.3 OS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas também são classificadas a partir de modelos de formulação, chamadas de tipologias, que são instrumentos de classificação. Secchi destaca que as tipologias são formas utilizadas para se classificar os conteúdos dentro de um processo de política pública, dessa forma:

Uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas. Uma variável é um aspecto discernível de um objeto de estudo que varia em qualidade ou quantidade. Uma categoria analítica é um subconjunto de um sistema classificatório usado para identificar as variações em quantidade ou qualidade de uma variável. (SECCHI, 2017a, p. 24).

Souza (2006) acredita que Theodor Lowi (1964; 1972), para quem a política pública determina o jogo político, desenvolveu uma das tipologias mais conhecidas, chamada de arenas, que dividem as políticas públicas em quatro formatos. Essas quatro tipologias de políticas públicas são: as distributivas, as regulatórias, as redistributivas e as constitutivas:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas

constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. (SOUZA, 2006, p.28).

Essas arenas são padrões de interação dos atores envolvidos em uma política, resultantes da combinação de suas preferências e das expectativas quanto a ganhos e perdas em uma potencial política pública. Segundo Secchi (2017a), a tipologia de Lowi se baseia no impacto esperado da política pública para a sociedade e pode agregar características de dois ou mais tipos de políticas, já que as fronteiras que separam cada tipologia não são tão definidas.

Além dessa tipologia, existem outras já delimitadas, como a de Wilson (1983), “que formulou sua tipologia adotando o critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade.”; a de Gormley (1986), que leva em consideração o nível de saliência e complexidade; a de Gustafsson (1983), que utiliza como critério o conhecimento e a intenção do *policymaker*; entre outras. Entretanto, “o analista de políticas públicas pode realizar a sua análise utilizando umas das tipologias já consolidadas na literatura (aplicação dedutiva) ou então pode construir sua própria tipologia (desenvolvimento indutivo).” (SECCHI, 2017a, p. 26-31).

Nessa linha, destaca-se que o ciclo de políticas públicas, talvez, seja uma das tipologias mais convergentes, apesar de certas particularidades, a depender do autor. Isso porque, “o uso de tipologias ajuda o analista a organizar o seu material (separa o joio do trigo) e o ajuda a ter clareza sobre os elementos essenciais daquilo que está sendo investigado” (SECCHI, 2017a, 32).

Em síntese, através do ciclo de políticas públicas, pode-se, tal como destacado por Secchi e Bucci, verificar elementos comuns para o conceito de políticas públicas.

### 3.3.1 O ciclo de políticas públicas e seus estágios

O processo de elaboração ou formulação de uma política pública perpassa pelo ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), uma forma esquemática de organizar a política pública em fases interdependentes, que faz parte do processo de análise de políticas públicas.

Harguindeguy (2017) destaca que existem inúmeras versões do ciclo de políticas públicas, entre as mais conhecidas estão a versão de Lasswell (1956), que identifica o ciclo pelas etapas de inteligência, de recomendação, de prescrição, de invocação, de aplicação e de avaliação:

Lasswell (1956), que identifica os estágios de ‘inteligência’ (o problema é estudado em profundidade), ‘recomendação’ (cada alternativa é pesada), ‘prescrição’ (uma regra geral é criada), ‘invocação’ (é esperado para modificar alguns comportamentos), ‘implementação’ (implementação da política), ‘rescisão’ (termina) e ‘avaliação’ (é calculado se foi eficaz e como melhorá-lo)” (HARGUINDEGUY, 2017, p. 15, tradução nossa).<sup>11</sup>

Outra versão é a de Charles Jones (1970), que sofreu intervenções de Brewer (1974), para os quais as etapas do ciclo são a iniciação, a estimação, a seleção, a implementação, a avaliação e a rescisão:

para quem as etapas se tornaram ‘iniciação’ (um problema é identificado), ‘estimativa’ (sua amplitude é calculada), ‘seleção’ (alternativas são elaboradas e uma é escolhida), ‘implementação’ (é aplicada), ‘avaliação’ (seus efeitos são estudados) e ‘rescisão’ (a apólice termina). (HARGUINDEGUY, 2017, p. 15, tradução nossa).<sup>12</sup>

A versão mais contemporânea e a considerada uma das mais simples é a de Anderson (2015), que propôs a divisão do ciclo de políticas públicas em cinco etapas, são elas: 1) identificação do problema e definição da agenda; 2) formulação; 3) adoção; 4) implementação e 5) avaliação:

Anderson (1975) propõe: «agenda» (algumas questões podem ou não entrar na agenda do governo), «formulação» (várias alternativas são formuladas), «adoção de políticas» (é escolhida uma alternativa), «implementação» (a política) e ‘avaliação’ (você tenta saber se funcionou).” (HARGUINDEGUY, 2017, p. 15, tradução nossa).<sup>13</sup>

Ou seja, o ciclo de políticas públicas consiste em uma abordagem viável e flexível para o estudo e a análise de elaboração dessas, apresentado como um ciclo político – uma sequência de atividades funcionais. Melhor dizendo, um padrão sequencial de atividades ou funções que podem ser facilmente distinguidas analiticamente.

Apesar de ser referido didaticamente como um ciclo, em sua obra Anderson utiliza-se de um quadro linear para representar as etapas do seu ciclo de políticas públicas, reproduzida no Quadro 1:

<sup>11</sup> “Lasswell (1956), que identifica las etapas de «inteligencia» (se estudia el problema em profundidad), «recomendación» (se sopesa cada alternativa), «prescripción» (se crea una regla general), «invocación» (se espera que modifique algunos comportamientos), «aplicación» (puesta en obra de la política), «terminación» (se acaba) y «evaluación» (se calcula si ha sido eficaz y como mejorarla)”

<sup>12</sup> “para quien las etapas se convirtieron em «iniciación» (se identifica un problema), «estimación» (se calcula su amplitud), «selección» (se elaboran alternativas y se elige una), «implementación» (se aplica), «evaluación» (se estudian sus efectos) y «terminación» (se acaba la política).”

<sup>13</sup> “Propone Anderson (1975): «agenda» (algunos temas pueden entrar o no en la agenda gubernamental), «formulación» (se formulan varias alternativas), «adopción de la política» (se elige una alternativa), «implementación» (se pone en marcha la política) y «evaluación» (se intenta saber si ha funcionado).”

**QUADRO 1-** Etapas do Ciclo de Políticas Públicas, por Anderson

	<b>Estágio 1 Agenda</b>	<b>Estágio 2 Formulação</b>	<b>Estágio 3 Adoção</b>	<b>Estágio 4 Implementação</b>	<b>Estágio 5 Avaliação</b>
<b>Definição</b>	Aqueles problemas que recebem atenção dos funcionários públicos	desenvolvimento de propostas de cursos de ação pertinentes e aceitáveis para lidar com um problema público	desenvolvimento e suporte para uma específica proposta	aplicações da política pela máquina administrativa do governo	esforços do governo para determinar se a política foi eficaz ou porque não foi
<b>Senso Comum</b>	fazer com que o governo considere uma ação para o problema	o que foi proposto para ser feito sobre o problema	fazer com que o governo aceite uma solução particular	aplicando as políticas de governo para o problema	a política funcionou?

**Fonte:** ANDERSON (2015, p.4, tradução nossa, adaptado pela autora).

De igual modo, Harguindeguy (207, p. 14, tradução nossa) diz que o ciclo de políticas públicas “trata-se de dividir o processo de adoção de um programa público em fases, a fim de compreender (e aprimorar) cada uma delas. É muito útil para simplificar processos políticos, já complexos.”<sup>14</sup> O autor, em sua obra, representa o seu ciclo de políticas públicas através de gráfico cíclico, abaixo reproduzido na Figura 1:

**FIGURA 1** – Etapas do Ciclo de Políticas Públicas, por Harguindeguy

**Fonte:** HARGUINDEGUY (2017, p. 14, tradução nossa, adaptado pela autora).

<sup>14</sup> “se trata de dividir el proceso de adopción de un programa público en fases para poder entender (y mejorar) cada una de ellas. Resulta muy útil para simplificar los procesos políticos, de por sí complejos.”

A brasileira Souza (2006), em uma definição similar, dispõe que o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Secchi (2017a), por sua vez, restringe o modelo a sete fases, que considera principais: i) identificação do problema; ii) formação da agenda; iii) formulação de alternativas; iv) tomada de decisão; v) implementação; vi) avaliação; e vii) extinção. No entanto, apesar de reconhecer a utilidade didática do ciclo, o autor adverte que o ciclo raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública, vez que as fases podem se alternar ou se misturar.

Através das versões do ciclo de políticas públicas descritas, verifica-se que as etapas do ciclo não são unânimes entre os estudiosos sobre o tema. Apesar das similitudes, os autores diferenciam as etapas com características particulares. Diante disso, Harguindeguy (2017) destaca que o ciclo é útil para simplificar os processos políticos, mas não reflete a realidade. No entanto, apesar das críticas sobre a fragilidade do ciclo, o autor destaca que há uma função didática que torna o ciclo popular.

Nesta dissertação, para fins didáticos, utiliza-se o modelo de ciclo de políticas públicas definido por Anderson (2015), assim como o conceito de políticas públicas; o ciclo de políticas também é abrangente, não existe um modelo tido como certo universalmente.

Nesses moldes, na abordagem do ciclo de políticas públicas de Anderson (2015), no primeiro estágio *agenda* tem-se que a definição é uma etapa extremamente relevante, vez que responde à pergunta de porque alguns assuntos. Em outras palavras, alguns problemas públicos, entram na *agenda* para se tornar uma política pública e outros não entram – trata-se de uma questão de escolha extremamente complexa que não depende unicamente do governante.

Para Kingdon (2003), *agenda* é o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Frisa-se que são assuntos que recebem atenção séria:

A agenda é a lista das questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos *policymakers*, isto é, pelos funcionários do governo e pelas pessoas de fora do governo, mas que estão próximas a esses funcionários. Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários do governo poderiam estar voltando sua atenção, na realidade prestam séria atenção apenas a alguns, e não a outros. (KINGDON, 2003, tradução nossa).

No entanto, para chegar à agenda governamental o problema público primeiro passa

por uma agenda sistêmica, que envolvem diversos atores, como as mídias sociais, opinião pública, movimentos e grupos sociais, dentre outros, cada qual buscando o seu objetivo. De acordo com Secchi, o problema público que entra na *agenda* precisa ser identificado para que se possa ser solucionado:

O problema público está para a doença, assim como a Política Pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgias, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública). (SECCHI, 2017b, p.5).

Segundo Harguindeguy (2017, p. 49, tradução nossa), embora sendo fictícia a agenda política, talvez seja imaginada como uma lista onde os assuntos são postos e disputam a atenção do público depois de um longo processo de politização: embora seja um objeto fictício, é importante imaginar a agenda política como uma lista sobre quais questões "pousam" após um longo processo de politização.<sup>15</sup>

Outrossim, muitos assuntos ou problemas considerados públicos poderiam entrar na agenda governamental. Mas, poucos deles conseguem, vez que dependem de variáveis, como a atenção do público. Anderson (2015) destaca que, para explicar essa atenção, Antony Downs usou em esquema didático chamado ciclo de atenção do problema, que envolve cinco estágios, são eles: i) pré-problema, onde apenas alguns especialistas e grupos debatem o assunto; ii) descoberta alarmada e entusiasmo eufórico, na qual o público fica ciente e alarmado com o problema; iii) realização do custo do progresso significativo, na qual se toma consciência que a solução do problema pode envolver gastos e esforços significativo; iv) declínio gradual de interesse público, a atenção ao problema diminuiu que o público percebe as dificuldades para a solução; v) e o estágio do pós-problema, no qual o problema toma um lugar de menos atenção, permanecendo no foco de grupos de interesse. Todavia, nem todos os problemas passam pelo ciclo de atenção.

No segundo estágio do ciclo de políticas públicas, a *formulação*, que igualmente Harguindeguy (2017) chama de tomada de decisão, tem-se que se trata da etapa na qual se decide quais soluções são melhores para o problema posto na agenda.

Anderson (2015, p. 108, tradução nossa) explica que o estágio da *formulação* envolve o desenvolvimento de propostas pertinentes a aceitáveis para a solução do problema. Conforme o autor, “a formulação de políticas envolve o desenvolvimento de cursos de ação

---

<sup>15</sup> “Aunque se trate de un objeto ficticio, es importante imaginarse la agenda política como una lista en la que los asuntos «aterrian» después de un largo proceso de politización”.

propostos pertinentes e aceitáveis (de alternativas, propostas ou opções denominadas) para lidar com problemas públicos.”<sup>16</sup>

Anderson (2015) também deixa claro que o estágio da *formulação* nem sempre termina com uma lei, uma ordem executiva ou uma regra administrativa, pode-se apenas decidir não fazer nada e deixar o problema se resolver sozinho. Pois, a consciência de um problema não é garantia de uma ação governamental. Afora isso, a *formulação* vai depender muito do agente envolvido. Por exemplo, a proposta pode ser diferente a depender se os envolvidos estão no nível federal, estadual ou municipal, bem como se são partes do executivo, do legislativo, do judiciário ou ainda de grupos de interesse. Ademais, a *formulação* pode ser uma junção da cooperação de propostas de todos esses entes, como também um processo técnico. Por vezes, pode ser difícil separar a *formulação* do estágio seguinte, a *adoção*.

No terceiro estágio, *adoção*, segundo Anderson (2015) o que está envolvido nessa etapa do ciclo de políticas públicas não é a seleção dentre uma das alternativas sugeridas, mas sim, uma ação em uma alternativa política preferida para a qual os proponentes pensam que pode ser aprovada, mesmo que não ofereça tudo que desejado pelo público – trata-se da tomada de decisão (*decision-making*). Além disso, embora indivíduos e organizações privadas participem da tomada de decisões políticas, quem possui autoridade formal para decidir e adotar uma política ou não são os funcionários públicos, dentre eles, legisladores, executivos, administradores e judiciário, oportunidade em que o processo de adoção adquire o peso do poder público:

Com o processo de adoção, as políticas adquirem “peso de autoridade pública”. Nas democracias, a tarefa de tomar decisões políticas é mais intimamente identificada com o legislativo, que é projetado para representar os interesses da população. (ANDERSON, 2015, p. 124, tradução nossa).<sup>17</sup>

Anderson (2015) ainda destaca que, nas democracias, a *adoção* de uma política pública através do legislativo é, geralmente, mais aceita como legítima e de maneira adequada, respeitada a forma legal, vez que é considerada vinculativa, já que representa o povo. A legitimidade é um fator importante no desenvolvimento de apoio público e aceitação

---

<sup>16</sup> “*policy formulation involves developing pertinent and acceptable proposed courses of action (of tencalled alternatives, proposals, or options) for dealing with public problem*”

<sup>17</sup> “*Through the adoption process policies acquire the “weight of public authority.” In democracies, the task of making policy decisions is most closely identified with the legislature, which is designed to represent the interests of the populace.*”

do governo e das políticas públicas adotadas; quando a legitimidade se esgota tanto o governo como suas políticas adotadas perdem a eficácia.

Há vasta teoria sobre tomada de decisão para a *adoção* de políticas públicas que envolvem critérios, estilos e processos, muitas altamente formais. Destaca-se a teoria racional-abrangente; a teoria incremental e a varredura mista.

A teoria racional-abrangente identifica os procedimentos envolvidos na tomada de decisão, porém esse processo passa por algumas etapas, a saber: o tomador de decisão é confrontado com o problema; as metas, objetivos e valores que os orienta são conhecidos e podem ser classificados de acordo com a sua importância; as várias alternativas para lidar com o problema são examinadas; todas as possíveis consequências são examinadas; cada alternativa e consequência é comparada com outra alternativa; e, por fim, o tomador de decisão escolherá a alternativa que maximizará a realização das metas, dos valores e dos objetivos esperados com a adoção da política (ANDERSON, 2015).

Ainda, segundo o modelo de ciclo de políticas públicas de Anderson (2015), a teoria incremental, por sua vez, é considerada mais descritiva do que a teoria racional-abrangente, e é resumida como a seleção de metas e objetivos e a análise empírica da ação necessária para alcançá-los estão estritamente ligados; o tomador de decisão considera apenas algumas alternativas para lidar com o problema; para cada alternativa apenas um número limitado de consequências são analisados; o problema enfrentado pelo tomador de decisão e continuamente redefinido ou ajustado; não existe uma decisão única ou solução correta para o problema; a tomada da decisão é essencialmente corretiva.

Em linhas gerais, a teoria incremental busca algo que funcione para resolver o problema, mesmo que a alternativa escolhida não seja a melhor maneira de enfrentar o problema. Secchi (2017a, p. 53) similarmente descreve que “muitas vezes a opção escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses.”

Por último, a teoria da varredura mista engloba elementos tanto da teoria racional-abrangente, como da teoria incremental. A depender da situação, o objetivo da teoria mista é aproveitar os pontos fortes de cada teoria e evitar as deficiências. Ou seja, o estágio que envolve a adoção da política pública é complexo e envolve inúmeras outras teorias para a tomada de decisão, além das mencionadas, como o modelo de lata do lixo (*garbagecan*) desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). No entanto, lembra que dentre essas teorias ainda existem decisões tomadas por intuição ou instinto, processo que não envolvem racionalidade (ANDERSON, 2015).

No quarto estágio do ciclo de políticas públicas, *implementação*, ainda de acordo com os ensinamentos de Anderson (2015), a política pública a ser implementada passa a ter a atenção no dia a dia da operação do governo e é o domínio de uma complexa gama de processos administrativos e agenciais, muitas vezes referidos como burocracia, um termo tanto descritivo, quanto pejorativo.

Segundo Secchi (2017a, p. 55-56), é nesse estágio da *implementação* que “são produzidos os resultados concretos da política pública” e se pode “visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de políticas públicas.” Afora isso, é na *implementação* que funções administrativas, como coordenação de ações, são postas à prova e a administração pública executa a política pública.

Alguns instrumentos para a *implementação* de políticas públicas são citados por Secchi (2017a) como: regulamentação (como a regulamentação de preços em alguns setores), desregulamentação e legalização; aplicação da lei, impostos e taxas, subsídio e incentivo fiscal, prestação direta de serviço público, terceirização de serviço público, prestação pública de serviços de mercado (como o caso dos Correios), prestação privada de serviços de mercado (como o caso da telefonia móvel), informação ao público, campanhas/mobilizações, seguros governamentais, transferência de renda, discriminação seletiva positiva, prêmios e concursos, certificados e selos.

Esses são apenas alguns instrumentos comumente utilizados para a *implementação* de políticas públicas, que podem ser combinados. O *policymaker* pode até criar novos instrumentos, a depender da solução escolhida para o problema público em questão. Ou seja, esses são instrumentos concretos que materializam a política pública, que tem um conceito abstrato.

Além disso, fala-se em dois modelos de *implementação*, a saber: o de cima para baixo (*top-down*), que se caracteriza pelo papel dos agentes públicos na implementação; e o de baixo para cima (*bottom-up*), no qual outros atores, como grupos de interesses, por exemplo, tem importante papel na implementação da política pública.

Por fim, no quinto estágio, *avaliação*, a política pública praticada passa por um processo de avaliação que, segundo Anderson (2015), é tanto uma arte quanto uma ciência, que envolve estimativa, avaliação do seu conteúdo, implementação, alcance de metas e outros efeitos. No entanto, apesar de ser apresentada no final do ciclo, o autor deixa claro que a *avaliação* pode ocorrer em qualquer fase do ciclo de políticas públicas, não necessariamente no final do processo.

No estágio da *avaliação* busca-se saber em que medida a política pública cumpriu os seus objetivos ou teve outros efeitos, sejam eles pretendidos ou não intencionais, bem como, identificar os fatores que contribuem para o seu sucesso ou fracasso. Essa análise avaliativa também é útil para a reciclagem, modificação, fortalecimento ou mesmo o encerramento da política.

Nas palavras de Harguindeguy, a *avaliação* pode ser definida como o estudo do uso dos recursos e as consequências de um programa público:

Avaliação pode ser definida como o estudo do uso de recursos e das consequências de um programa público. Avaliar é reunir informações sobre um programa e, portanto, vai além do simples controle administrativo. É uma prática centrada em dois aspectos relacionados: organizações e programas de ação pública. Igualmente<sup>18</sup>. (HARGUINDEGUY, 2017, p. 99, tradução nossa).

Harguindeguy ainda divide a *avaliação* em: *ex ante*, *in itinere* e *ex post* – que correspondem a *avaliação* antes da implementação da política pública, durante e depois da vigência da política. Diversos critérios são utilizados para a avaliação das políticas públicas, porém, o autor destaca a satisfação dos usuários e a comparação de como era antes e como ficou depois da política pública.

Para Secchi (2017a), a eficácia é um dos principais critérios usados, vez que corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.

Em resumo, a *avaliação*, é uma etapa importante para o ciclo de políticas públicas e pode estar presente mesmo antes, durante ou depois de finalizada a política pública.

Por fim, verifica-se que o ciclo de políticas públicas é didaticamente utilizado para a criação e implementação de uma política pública, vez que envolve estágios estruturantes para a política. Porém, como dito, trata-se de um ciclo meramente didático, não há necessariamente ordem de ponto de partida ou de chegada dos estágios, vez que cada problema público a ser enfrentado pode ser resolvido a partir de estágios diferentes do ciclo.

### 3.4 A MEDIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Como destacado por Bucci (2006), entender as políticas públicas como uma categoria jurídica é necessário, à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos,

---

<sup>18</sup> “La evaluación puede ser definida como el estudio del uso de los recursos y de las consecuencias de un programa público. Evaluar consiste en recabar informaciones sobre un programa y, por ello, va más allá del simple control administrativo. Se trata de una práctica centrada en dos aspectos relacionados: las organizaciones y los programas de acción pública. Igualmente.”

em particular os direitos sociais. Isso porque, a intervenção do Estado na vida econômica e social é uma realidade na sociedade brasileira. Mais do que uma realidade, a autora entende que a presença do Estado é indispensável na concretização dos direitos de segunda geração.

E nessas condições, levando-se em consideração os conceitos de políticas públicas apresentados, tem-se que a audiência de mediação é uma política pública. Isso porque, em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituição pública do Estado que busca aperfeiçoar o poder judiciário, regulamentou a conciliação e a mediação na Resolução nº 125, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, visando assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade<sup>19</sup>.

Albuquerque (2017, p. 21) afirma que a Resolução nº 125, do CNJ, “orientou os Tribunais de todo o país na implantação de políticas públicas para o Tratamento Adequado da Resolução de Disputas no âmbito do Poder Judiciário, especialmente a mediação, de forma estruturada e padronizada.”

Em junho de 2015, o Senado aprovou uma lei especial, a Lei nº 13.140, para regulamentar a mediação e outros meios de solução de controvérsia no ordenamento jurídico brasileiro. Ainda, segundo Albuquerque (2017, p. 21), “essa lei instituiu o marco legal da mediação no Brasil e culminou com significativas alterações no Código de Processo Civil, cuja entrada em vigor se deu em 16 de março de 2016”.

Ou seja, através da lei, que é um instrumento de políticas públicas com o objetivo de resolver um problema público, a mediação se tornou uma política pública e foi implementada através o modelo *top-down* – o objetivo dessa política é a tentativa de solução consensual de conflitos bem como a descentralização do serviço jurisdicional, vez que o Poder Judiciário tem como problema o congestionamento das instâncias ordinárias e Tribunais Superiores.

Tonin (2019) destaca que, em 2017, havia 80 milhões de processos ativos no judiciário, sendo que, só no ano de 2017, foram 29,1 milhões novos casos:

Entretanto, a situação de preocupante ineficiência do Poder Judiciário tem movimentado os profissionais envolvidos com a sua atuação e, de uma maneira geral, toda a sociedade. Segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao final de 2017 o estoque de processos na Justiça era de 80 milhões, sendo que 29,1 milhões de casos novos ingressaram na Justiça durante 2017, para uma população estimada em 207

---

<sup>19</sup>Resolução nº 125/2010: “Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade” (CNJ, 2010).

milhões. É como se praticamente todos os brasileiros fossem parte de um processo judicial. (TONIN, 2019, p. 26).

Ainda segundo o autor, o próprio Poder Público é dos maiores litigantes no judiciário, “o maior usuário do serviço prestado pelo Judiciário, que é administrado pelo próprio Estado” (TONIN, 2019, p. 30).

Conforme destaca Secchi (2017), as políticas públicas são diretrizes para o enfrentamento de um problema público, que perpassam pelas etapas do ciclo de políticas públicas. Verifica-se que, por ter passado pelo Legislativo, a mediação enfrentou essas etapas do ciclo.

Tomando por base o ciclo de Anderson (2015) que possui cinco etapas (identificação do problema e definição da *agenda; formulação; adoção; implementação; e avaliação*), tem-se que não seria possível que a lei que regulamentou a mediação chegasse ao Congresso Nacional sem que: o problema público fosse identificado e entrasse na agenda governamental; passasse por deliberações para a formulação do tipo de política pública; a medida fosse adotada e implementada pelo judiciário através do CPC/2015; e que agora, por exemplo, pudesse ser avaliada.

Inclusive, entre as mudanças do CPC/2015 influenciadas pela lei que institui a mediação como política de resolução de conflitos, está a do §4º, do art. 565, que impõe antes de deferir qualquer liminar de despejo, o juiz tem o dever de designar audiência de mediação nas ações possessórias coletivas, no litígio coletivo pela posse de imóvel há mais de ano e dia.

Ou seja, no que tange as ações possessórias, já se tem uma política pública para a tentativa de uma solução consensual de conflito: a mediação. Ademais, a mediação, nesse caso específico, assegura um direito subjetivo dos moradores do imóvel esbulhado de que não serão despejados sem a tentativa de acordo, que garante um novo elemento legal de proteção ao direito à moradia.

Afora isso, esta dissertação pretende averiguar se além de uma política para a solução consensual de conflitos, a mediação, também pode fomentar políticas públicas habitacionais, objetivo que só poderá ser respondido ao final deste trabalho.

#### 4 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DOS PAÍSES MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA, DA OCDE E OS REFLEXOS DA PANDEMIA DO COVID-19

Segundo Pawson, Milligan e Yates (2020), as políticas de habitação são ações do governo ou configurações políticas que influenciam: o fornecimento de habitações e sua distribuição espacial; as características e a gestão de estoque de moradias; e a quem obtém acesso à moradia e em que condições.

Nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>20</sup> – que se trata de uma organização internacional com 38 países membros, que utilizam os dados produzidos pela organização para a construção de suas políticas – Salvi Del Pero *et al* (2016) destacam que as políticas habitacionais a preços acessíveis envolvem uma complexa gama de ferramentas tais como subsídios, assistência financeira, alívio de impostos, alívio de hipotecas, aluguel social, concessões de terras, entre outros:

Políticas de habitação a preços acessíveis: uma combinação complexa de ferramentas um amplo conjunto de programas de política de habitação, incluindo subsídios, assistência financeira e redução de impostos para apoiar o acesso à propriedade, redução de impostos para habitação residencial, alívio para hipotecas em dificuldades financeiras para famílias em dificuldades financeiras, aluguel para comprar esquemas, concessões e concessões fiscais para desenvolvedores para apoiar o fornecimento de habitação a preços acessíveis, habitação social para arrendamento, subsídios de habitação, lei de arrendamento e outras formas de apoio aos inquilinos. As políticas e o planejamento do uso da terra também podem ser considerados parte das políticas de habitação e são fundamentais para compreender as restrições ao acesso a moradias populares.” (SALVI DEL PERO *et al*, 2016, p. 28, tradução nossa)<sup>21</sup>.

Diante dessa complexidade, Moreno-Monroy *et al* (2020) apontam que os governos nacionais enfrentam um desafio para criar políticas habitacionais eficazes que atendam à demanda por moradias adequadas. Ou seja, os governos precisam articular políticas que

---

<sup>20</sup> Países membros da OCDE até 30/06/2021: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

<sup>21</sup> “*Affordable housing policies: a complex mix of tools a wide set of housing policy programmes including grants, financial assistance and tax relief to support access to homeownership, tax relief for residential housing, relief for distressed mortgages to household in financial distress, rent-to-buy schemes, grants and tax concessions to developers to support the supply of affordable housing, social rental housing, housing allowances, tenancy law and other forms of support for tenants. Land use policies and planning can also be considered part of housing policies and they are critical to understanding constraints to access to affordable housing.*”

garantam o acesso à moradia para todos, fornecendo moradia acessível e adequada como objetivo central nas políticas públicas.

#### 4.1 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL OU HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS)

Conforme o relatório da OCDE (2020) os modelos de habitação social (*social housing*) diferem entre os países que os adotam; a própria definição de habitação social é diferente entre países. Essa política pública é destinada àquelas pessoas que não têm condições financeiras de adquirir as suas próprias moradias e pode ser definida como “acomodação para aluguel residencial fornecida a preços de submercado que é direcionado e localizado de acordo com regras específicas, como necessidade identificada ou listas de espera” (SALVI DEL PERO *et al*, 2016 *apud* OCDE, 2020, p. 4, tradução nossa)<sup>22</sup>.

Ou seja, a política de habitação social é uma forma de subsídio para dar acesso à moradia, seja para aluguel ou para a compra. A denominação muda entre os países: na Austrália, no Canadá, na Alemanha e no Reino Unido é chamada de habitação subsidiada (*subsidised housing*); nos Estados Unidos e na Austrália é denominada de habitação pública (*public housing*); e na Dinamarca, de habitação geral (*general housing*) (OCDE, 2020).

A habitação social representa cerca de 6% do estoque de moradia nos países da OCDE, chegando perto de trinta milhões de moradias: representando cerca de 6% do estoque total de moradias nos países da OCDE e da UE, o aluguel social é uma importante dimensão do bem-estar social que é a política para provisão de moradias” (OCDE, 2021, p. 23, tradução nossa)<sup>23</sup>. No entanto, na Áustria, na Dinamarca e na Holanda esse índice é maior, representa mais de 20% de todas as moradias.

Ainda segundo informações da OCDE (2020) na Áustria, na Letônia e na Lituânia, a habitação social é fornecida juntamente com a habitação municipal, inclusive na Lituânia, os municípios são encorajados a alugar habitação no mercado privado e sublocá-la para famílias na lista de espera para habitação social. Em todo o Reino Unido, a habitação social coexiste com o aluguel social. Nos Estados Unidos, a moradia pública é fornecida pelas autoridades locais, juntamente com programas específicos voltados para idosos e pessoas com deficiência,

<sup>22</sup> “as residential rental accommodation provided at sub-market prices that is targeted and located according to specific rules, such as identified need or waiting lists”

<sup>23</sup> “representing close to 30 million dwellings and about 6% of the total housing stock in OECD and EU countries, social rental housing is an important dimension of social welfare policy and a major housing provision.”

assim como moradias para aluguel disponibilizadas a taxas de submercado por particulares e entidades sem fins lucrativos por meio do programa de Crédito Tributário para Habitação de baixa renda.

Isso acontece porque os tipos de fornecedores de habitação social são diferentes, em média. Segundo os dados da OCDE (2021), metade da provisão de habitação social nos países da organização é fornecida por autoridades regionais e municipais, o restante é dividido entre organizações sem fins lucrativos (15%), governos nacionais (14%), provedores com fins lucrativos (11%) e outros.

A maioria dos países, segundo relatório da OCDE de 2020, estabelece critérios para definir a elegibilidade dos beneficiados da habitação social, esses critérios variam de acordo com níveis de renda, cidadania, situação atual de moradia entre outras características da família.

O documento mais atual da OCDE, de 2021, aponta que a habitação social pode ser classificada como universalista ou direcionada. A universalista é normalmente aberta a população e é mais comum em países com maior setor de habitação social. Por outro lado, ao longo do tempo, a habitação social nos países da OCDE se tornou mais direcionada, deixando em desvantagem esse segmento que pode exacerbar a concentração da pobreza.

O rendimento familiar, por sua vez, é o critério mais comum de elegibilidade para a habitação social. No entanto, a Áustria, a Dinamarca, a Finlândia, a França, a Irlanda do Norte e a Escócia (Reino Unido) definiram limiares de renda mais altas para abranger uma população mais ampla e heterogênea como meio de promover mais mistura social (OCDE, 2020).

Entretanto, ainda segundo o relatório, a demanda por habitação social sempre supera a oferta e há listas de esperas por categorias, que deixa espaço para a discricionariedade administrativa: a Finlândia prioriza a alocação com base na necessidade e urgência, enquanto a Dinamarca permite que os trabalhadores e estudantes contornem as famílias mais vulneráveis na lista de espera para facilitar a mistura social em certos conjuntos habitacionais. Porém por vezes, as famílias que atendem aos critérios prioritários nem sempre têm acesso à habitação social.

Quem fornece a habitação social, ou seja, o provedor da política é diversificado. Dependendo do país, pode ser desenvolvida e administrada por entidades públicas, privadas, com ou sem fins lucrativos, cooperativas ou uma combinação desses provedores. O financiamento também é diverso e pode envolver uma variedade de fontes e contribuintes, tais

como: renda de aluguel; empréstimos do provedor de habitação social; e pagamentos e/ou subsídios de terceiros, incluindo governos (OCDE, 2020).

O governo, por sua vez, pode apoiar o fornecimento direto de habitação ou oferecer subsídios, créditos fiscais, empréstimos e/ou garantias de empréstimos a fornecedores de habitação social; também pode fornecer terrenos para a construções de moradias a preços promocionais. O relatório da OCDE de 2020 deixa claro que o nível de subsídios públicos diretos e indiretos afeta o valor a ser coberto por meio de aluguéis e empréstimos.

A contemporaneidade do relatório aponta ser provável que a pandemia do COVID-19 aumente os desafios de acessibilidade habitacional para os jovens. Pois, a habitação social responde por oportunidades de habitação reduzidas para as gerações mais jovens, que enfrentam o aumento dos aluguéis e dos preços das casas, e mais, da instabilidade no mercado de trabalho. Outra preocupação são as famílias de baixa renda e vulneráveis, que têm dificuldades de pagar por uma moradia.

No Brasil a habitação de interesse social é materializada pela política pública *Minha Casa Minha Vida* (MCMV) que, em 2020, no governo do presidente Jair Bolsonaro, foi rebatizada com o nome *Casa Verde e Amarela*. A habitação social também foi o ideal da política habitacional do regime militar, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), materializado na política do Banco Nacional de Habitação (BNH). No entanto, na prática, o BNH dava mais incentivos às empresas privadas do que a população, e seguia uma construção padronizada em zonas periféricas das cidades.

Por fim, quanto ao MCMV, segundo Balbim, Krause e Lima Neto (2015, p.7-8) “a política de HIS no Brasil vive um paradoxo, uma vez que o MCMV não está incluído no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, portanto, não está submetido ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)”. Relatam ainda que ambos os institutos foram criados pela Lei Federal nº 11.124/2005, anterior ao MCMV, que buscava assegurar o controle e à participação social bem como o reforço da cooperação federativa na execução de HIS.

Todavia, o atual programa *Casa Verde e Amarela*, conforme consta na sua própria lei de criação, Lei nº 14.118/2021, tem como diretriz (art. 2º, VII), cooperar com o fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de que trata a Lei nº 11.124/2005. Além disso, o programa prevê o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social como uma das fontes de recurso do programa (BRASIL, 2021).

## 4.2 MEDINDO ACESSIBILIDADE E QUALIDADE DE HABITAÇÃO

A acessibilidade da moradia pode ser definida como a capacidade das famílias de comprar ou alugar uma moradia adequada sem prejudicar a capacidade de atender aos custos básicos familiares. Nesse contexto, segundo o documento OCDE (2021), a habitação tornou-se inacessível para muitas famílias nos países que integram a OCDE. Pois, a habitação é, em média, a maior despesa das famílias e representa o maior item do orçamento nos gastos em todos os grupos, à frente de alimentação, roupas, transporte, lazer, saúde e educação.

No entanto, mesmo não havendo um consenso internacional sobre como definir ou medir a acessibilidade da habitação, existem diferentes métricas para se tentar auferir essa acessibilidade. Nos dados apresentados pela OCDE (2021), têm-se alguns indicadores utilizados como: o (1) preço/renda, que auferir quanto custa uma habitação em relação a renda, por exemplo, se os preços da habitação (aluguel) aumentam mais rápido do que a renda, a relação preço/renda sugere que a habitação está se tornando em média menos acessível. Esse método é simples e intuitivo, bem como mostra como a associação entre preços e renda varia ao longo do tempo. No entanto, a crítica a utilização desse indicador é que não fornece qualquer indicação de qualidade da habitação e não leva em consideração os custos dos empréstimos ou hipotecas.

Outro indicador é a (2) despesa/renda, onde as despesas são analisadas e para a habitação ser acessível a família não pode gastar mais de 30% da renda com moradia. Na Austrália, segundo Pawson, Milligan e Yates (2020) esse percentual é menor, de 25%, independentemente do tamanho e estrutura da família ou tamanho da moradia, amenidades e localização. Ou seja, se o gasto for maior do que esses percentuais, constata-se que a habitação é um fardo para as famílias. As vantagens desse método é que também torna-se simples e intuitivo e pode ser desagregado para medir gastos reais com habitação em nível doméstico. Por outro lado, o limite da sobrecarga do custo da moradia é definido por um método arbitrário que permanece fixo.

Um terceiro indicador é a (3) renda residual, que analisa se o valor que sobra após o pagamento da habitação é suficiente para as demais despesas da família. Esse método, segundo OCDE (2021), pode ser útil para medir lacunas de acessibilidade entre os vulneráveis de baixa e média renda familiar. O ponto negativo é que pode exigir muitos dados adicionais de despesas não habitacionais e envolve certa arbitrariedade entre o que constitui uma renda mínima de necessidades domésticas.

Afora os indicadores de acessibilidade, também há indicadores para se auferir a qualidade da moradia, como: superlotação, que avalia quantos quartos há por pessoa; e taxas de privação, que mede deficiências na manutenção, quando há um telhado com vazamento, por exemplo, que inviabiliza o uso de um cômodo há taxa de privação. As limitações do indicador de qualidade são as diferenças culturais entre os países, vez que as características para avaliar a qualidade da habitação podem variar de um país para outro.

Outro indicador habitacional complementar é a satisfação com a habitação. Por exemplo, satisfação com a disponibilidade de moradias boas e acessíveis pode ser relativamente alta em países onde as famílias, em média, gastam mais com habitação. Porém, esses níveis de satisfação dependem de fatores específicos de cada país, como o ambiente econômico, o nível das políticas de proteção social, entre outros (OCDE, 2021).

As medidas de qualidade e acessibilidade da habitação apresentadas podem ajudar os formuladores de políticas públicas a avaliar e identificar as dimensões de acessibilidade. Isso porque, são relevantes no contexto de cada país e assim melhoram o direcionamento das políticas públicas.

### 4.3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA

Em uma pesquisa encomendada pela direção-geral da Comissão Europeia, a fim de promover a proteção do direito à moradia e prevenir sem tetos oriundos de despejos, Kenna *et al* (2016) destacam que o direito à habitação é reconhecido no Pacto Internacional das Nações Unidas sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e na Carta Social Europeia do Conselho da Europa, ratificados por todos os Estados-Membros da União Europeia (UE). Segundo os autores, o referido Pacto obriga os Estados partes a reconhecerem o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e moradia adequados, bem como à melhoria contínua das condições de vida.

Assim, os países membros da comissão europeia devem adotar medidas para evitar que categorias de pessoas vulneráveis fiquem sem-teto, além de ter uma política de habitação para todos os grupos de pessoas desfavorecidos para garantir o acesso à habitação social:

Os direitos à habitação estabelecidos na Carta Social Europeia e na Carta Revista incluem: acesso a habitação adequada e acessível; uma redução da falta de moradia; política de habitação dirigida a todas as categorias desfavorecidas; procedimentos para limitar o despejo forçado; igualdade de acesso para estrangeiros a habitação social e benefícios de habitação; e

construção de moradias e benefícios habitacionais relacionados às necessidades da família <sup>24</sup>. (KENNA *et al*, 2016, p.2, tradução nossa).

Em resumo, os direitos à habitação firmados na Europa envolvem acesso à habitação adequada e acessível; redução da falta de moradia; política de habitação dirigida a todas as categorias desfavorecidas; procedimentos para limitar o despejo forçado; igualdade de acesso para estrangeiros à habitação social e benefícios de habitação; e construção de moradias e benefícios habitacionais relacionados às necessidades das famílias.

Assim, os despejos judiciais, por exemplo, não podem resultar em famílias desabrigadas. Pois, quando as pessoas despejadas não puderem se sustentar, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir a disponibilidade de alternativas adequadas de moradia ou reinstalação. Todavia, o autor destaca que exceto na Dinamarca, na Espanha, na Finlândia, na Holanda e na UK nos demais países europeus os dados sobre os sem-teto não indicam os fatores causais, como a percentagem de desabrigados devidos a despejos (KENNA *et al*, 2016).

Kenna *et al* (2016) destacam que em toda a União Europeia o desemprego, a instabilidade financeira e o endividamento das famílias são apontados como os principais fatores de risco para o despejo. Ademais, na maioria das famílias ameaçadas, os adultos estão desempregados e dependem de transferências de renda e benefícios de subsistência:

Os dados sobre os fatores de risco de despejos são limitados na maioria dos Estados-Membros da UE, ao passo que os dados quantitativos sólidos estão disponíveis apenas em alguns. Esta evidência, que inclui informações qualitativas registradas para este estudo, indica que o desemprego e a repartição do agregado familiar, incluindo o divórcio, parecem ser os dois fatores mais fortemente associados ao risco de despejo nos Estados-Membros do Sul (CY, EL, ES, IT, MT e PT). No entanto, o colapso do agregado familiar e o divórcio constituem universalmente um complemento do despejo. Para os Estados-Membros da CEE (BG, CZ, EE, HR, HU, LT, LV, PL, RO, SI e SK), a pobreza, o desemprego, o sobre-endividamento e a instabilidade financeira nas famílias foram consideradas as principais razões para os despejos. Nos Estados-Membros do Norte e do Oeste (BE, DE, DK, FI, FR, IE, LU, NL, SE e UK), o desemprego, a instabilidade financeira e a degradação do agregado familiar desempenham um papel significativo como fatores de risco de despejo. Com efeito, nestes Estados-Membros, as expulsões fazem frequentemente parte de um padrão mais amplo de exclusão social multidimensional (KENNA *et al*, 2016, p.7, tradução nossa).<sup>25</sup>

<sup>24</sup> “The housing rights established in the European Social Charter and Revised Charter include: access to adequate and affordable housing; a reduction of homelessness; housing policy targeted at all disadvantaged categories; procedures to limit forced eviction; equal access for non-nationals to social housing and housing benefits; and housing construction and housing benefits related to family needs.”

<sup>25</sup> “There is limited evidence on risk factors for evictions in most EU Member States, while strong quantitative evidence is available only in a few. This evidence, which includes qualitative information recorded for this study, indicates that unemployment and household breakdown including divorce appear to be the two factors

Em suma, pelos dados apresentados pelo autor, o despejo faz parte de uma cadeia de eventos que pode levar à falta de moradia às pessoas vulneráveis. Para evitar o aumento desses índices as medidas de prevenção são classificadas em três grupos: primário, secundário e terciário.

As medidas de prevenção primária, que são justificadas com base na salvaguarda do direito à moradia, reduzem o risco de deixar a população sem teto. Essa prevenção se materializa através de políticas habitacionais gerais relativas ao fornecimento, acesso e acessibilidade, empréstimos e sistemas de previdência em geral, que incluem benefícios de renda, benefícios de moradia e proteção ao emprego (KENNA *et al*, 2016).

As medidas de prevenção secundária são destinadas àqueles com maior probabilidade de ficar sem-teto, como pessoas que passam por uma situação de despejo, por exemplo, e envolvem medidas como apoio de familiares e amigos, auxílio habitacional público e do terceiro setor, assessoria e aconselhamento habitacional, bem como liquidação e cancelamento de dívidas, assistência jurídica e representação (KENNA *et al*, 2016).

As medidas de prevenção secundária podem ocorrer em diferentes fases de um processo de despejo:

As medidas de prevenção secundária podem ocorrer em diferentes fases de um processo de despejo: 1. antes da inadimplência (principalmente medidas sociais com um aspecto financeiro relevante); 2. antes do início de uma ação judicial (após a ocorrência de um inadimplemento; parcialmente medidas legais e parcialmente sociais); 3. uma vez feita a reclamação judicial (medidas judiciais com forte vertente social); 4. após uma decisão judicial de despejo ter sido tomada (principalmente medidas legais (KENNA *et al*, 2016, p. 111, tradução nossa).<sup>26</sup>

Por último, os autores destacam que as medidas de prevenção terciária são direcionadas às pessoas que já foram despejadas e incluem medidas como o subsídio com uma renda mínima, realojamento rápido e acesso a serviços para moradores de rua.

---

*most strongly associated with the risk of eviction in the Southern Member States (CY, EL, ES, IT, MT and PT). However, household breakdown and divorce feature universally as an adjunct to eviction. For the CEE Member States (BG, CZ, EE, HR, HU, LT, LV, PL, RO, SI and SK), poverty, unemployment, over-indebtedness and financial instability in households were found to be the main reasons for evictions. In Northern and Western Member States (BE, DE, DK, FI, FR, IE, LU, NL, SE and UK), unemployment, financial instability and household breakdown play a significant role as risk factors for eviction. Indeed, in these Member States, evictions are often part of a wider pattern of multidimensional social exclusion”*

<sup>26</sup> “Secondary prevention measures can take place at different phases of an eviction process: 1. prior to default (mainly social measures with a relevant financial aspect); 2. prior to the start of a judicial claim (after a default has occurred; partly legal and partly social measures); 3. once a judicial claim has been made (legal measures with a strong social aspect); 4. after a court decision for eviction has been taken (mainly legal measures).”

Além do mais, enfatizam que se deve ampliar o conceito de sem-teto “*homeless*” a fim de incluir além das pessoas que vivem na rua aqueles que são chamadas de sem-teto escondidos, ou seja, pessoas que vivem com amigos ou parentes ou em acomodações precárias e inadequadas – esses também precisam de proteção. Isso porque, o termo direito à moradia alude a direitos mais amplos de acesso à moradia, qualidade e outros fatores, além de ser uma proteção para os despejos como também uma prevenção para a situação de moradores de rua (KENNA *et al*, 2016).

Nos países da União Europeia, as constituições de cada um deles geralmente exigem que os Estados assumam a responsabilidade pelas condições da moradia, adotando, principalmente, medidas legislativas, administrativas, orçamentárias, judiciais, promocionais e outras medidas nesse sentido. As constituições desses Estados-Membros fazem menção aos direitos fundamentais como a dignidade e a inviolabilidade do lar (KENNA *et al*, 2016). Na Polónia, existe também um compromisso constitucional de proteger os direitos dos inquilinos.

Nessa senda, para os autores, a proteção do direito à moradia pode incluir proteção contra despejos ilegais ou não autorizados. No entanto, os despejos não podem resultar em famílias desabrigadas, pois os Estados devem tomar as medidas necessárias para garantir a disponibilidade de alternativas adequadas de moradia ou reinstalação, para evitar uma insegurança habitacional.

Em toda a UE, principalmente no Sul da Europa e em partes da Europa Central, o desemprego e a instabilidade financeira nas famílias são apontados como os principais fatores de risco de despejo. Nos países membros do Norte e do Oeste além do desemprego, os fatores de risco para despejos são geralmente mais complexos, tais como desemprego, quebra de relacionamento, aluguéis altos e falta de moradia acessível.

Na França, de acordo com a pesquisa de Kenna *et al* (2016), a falta de pagamento do aluguel é o principal motivo imediato do despejo, visto que representa a razão de mais de 94% dos casos de despejo. Esclarecem, ainda, que um estudo qualitativo dessas famílias verificou que a principal razão para o não pagamento do aluguel foi uma queda na renda devido à perda de emprego ou separação conjugal.

Na Alemanha, os aluguéis atrasados também são o motivo predominante para os casos de despejo

Um grande estudo sobre casos de prevenção em toda a Alemanha mostrou que 60% das 2.625 famílias pesquisadas que foram ameaçadas de despejo em um período de seis semanas no inverno de 2003/04 tinham uma necessidade puramente financeira, enquanto, para os 40% restantes, os

trabalhadores de prevenção viram a necessidade de mais apoio (KENNA *et al.*, 2016, p. 90, tradução nossa).<sup>27</sup>

Diante dos dados coletados, Kenna *et al.* (2016) apontam que há evidências de uma ligação entre despejos e sem-teto nos Estados-Membros da UE, apesar de não existir uma relação universalmente simples. Isso porque, há variação nas causas entre os países. No sul da Europa, a causa para uma pessoa se tornar sem-teto está mais diretamente relacionada a questões econômicas, estruturais e custos de habitação. No entanto, as famílias têm a obrigação legal de ajudar; já nos países do Norte, as pessoas que se tornam sem-teto são aquelas que têm problemas além de questões econômicas e onde os Estados têm mais obrigações de bem-estar.

Além disso, a pesquisa aponta que o custo do tratamento de uma pessoa sem-teto é dezoito vezes maior do que se fossem adotadas políticas públicas preventivas de moradia. Em outras palavras, no que diz respeito à moradia, a política pública para prevenção é mais econômica do que medidas pontuais para reestabelecer a moradia de quem já está sem-teto. Por isso, os autores propõem algumas recomendações para os problemas de moradias ocasionados por despejos, tais como: i) proteger o direito à moradia por meio de regras comuns em toda a UE em relação aos despejos; ii) assistência jurídica às vítimas e fiscalização do processo de despejo pelos tribunais; iii) garantir que famílias de baixa renda e vulneráveis tenham uma renda adequada ou benefício social para ter acesso a moradia adequada, mesmo após um despejo; iv) melhorar o monitoramento de despejos (KENNA *et al.*, 2016).

Cita-se também que em um relatório para a Rede Europeia de Política Social<sup>28</sup> (ESPN), com o objetivo de fornecer informações independentes de alta qualidade, aconselhamento, análise e especialização sobre a política social na União Europeia e nos países vizinhos, Baptista e Marlier (2019, p. 23, tradução nossa), afirmam que “a falta de moradia é uma manifestação extrema de pobreza e exclusão social”<sup>29</sup>. Diante disso, para evitar o crescimento da população de rua, as políticas habitacionais estão na *agenda* dos países europeus, uma das etapas do ciclo de políticas públicas.

---

<sup>27</sup> “A large study on prevention cases throughout Germany has shown that 60 % of the 2 625 surveyed households that were threatened with eviction in a six-week period in the winter of 2003/04 had a purely financial need, while, for the remaining 40 %, the prevention workers saw a need for further support.”

<sup>28</sup> A Rede Europeia de Política Social (ESPN) foi criada em julho de 2014 por iniciativa da Comissão da Rede Europeia, formada por 35 países da UE e mais sete países candidatos (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro, Macedônia do Norte, Sérvia, Pero e Kosovo).

<sup>29</sup> “homelessness is an extreme manifestation of poverty and social exclusion.”

A partir deste relatório para ESPN, recomendações de políticas para combater à falta de moradia vêm sendo implementadas pelos países membros da Rede Europeia, que dispõe sobre o fornecimento de habitação como sendo a primeira medida de apoio aos sem-teto (*Housing First*).

Diante disso, verifica-se que o despejo é uma causa considerável do aumento do número de sem-teto na UE e, segundo os dados analisados pelos autores citados, proteger o direito à moradia através de políticas públicas de prevenção é a forma mais eficiente e econômica para salvaguardar a população.

#### 4.4 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NOS PAÍSES DA OCDE

Nos países da OCDE, nas últimas duas décadas, uma das causas do alto custo na moradia foi o aumento do preço das locações. Essa razão acaba não se diferenciando muito das condições encontradas nos países da União Europeia, visto que alguns países europeus também fazem parte da OCDE, tal como: Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Hungria, Itália, Letônia, Lituânia, países baixos, Polónia e Portugal.

Segundo o relatório atual da OCDE (2021), entre 2005 e 2019, os preços reais das casas aumentaram em 31 países membros da organização, a exemplo da Colômbia, do Canadá, da Suécia e de Israel, este último que registrou o maior aumento, em torno de 80%. Uma queda nos preços reais da habitação apenas foi registrada em sete países ao longo do período de 2005 a 2019, mais significativamente na Grécia, Itália e Espanha, relativos à bolha imobiliária da Crise Financeira Global.

Os aluguéis, por outro lado, aumentaram em todos os países da OCDE e mais do que dobraram na Turquia, Lituânia, Islândia e Estônia. O documento da OCDE (2021) destaca que esses altos e crescentes preços dos aluguéis fazem com que seja mais difícil, para os inquilinos, economizar para adquirir uma moradia própria, bem como, faz com que as famílias vulneráveis sequer tenham condições de enfrentar um choque econômico, como foi o caso da pandemia do COVID-19.

Em toda a OCDE, muitas famílias de baixa renda enfrentam lacunas na acessibilidade e na qualidade de moradia, assim como gastam mais de 40% da renda familiar com aluguel ou hipotecas, números encontrados com base nos indicadores de acessibilidade já apresentados. Praticamente, em todos os países da OCDE, um terço da população de baixa

renda, que vive de aluguel, está sobrecarregada com os custos com habitação em comparação com um quarto de quem é proprietário com hipoteca.

Verificou-se também, no mesmo documento, que as famílias de baixa renda têm maior probabilidade de viver em moradias de baixa qualidade, vez que não têm condições financeiras para pagar uma manutenção regular ou mesmo fazer melhorias em suas moradias e muito menos possuem condições de mudar para uma moradia de melhor qualidade. Essas mesmas famílias de baixa renda, em todos os países, sofrem mais com superlotação em relação às famílias de renda média.

Ademais, a população de baixa renda sofre, ainda mais, para conseguir habitação adequada e acessível nos países da OCDE: mais de uma pessoa em cada dez relataram no último ano não terem dinheiro para garantir moradia adequada para si e para a família. Em números: na Colômbia, 40% da população declara viver em estresse habitacional; na Turquia, Costa Rica e México esse percentual é de 30% e; na Suécia, na Dinamarca, na Finlândia, na Hungria e na Austrália, esse percentual é de menos de 5%.

Diante desses números, o documento da OCDE (2021) não poderia ser diferente, ao registrar que são as famílias de baixa renda as mais propensas a relatar uma habitação insegurança e atrasos nos pagamentos mensais da habitação. Nesses moldes, por falta de condições de suportar os altos preços as famílias podem sofrer com despejos: “o aumento dos aluguéis e o alto custo da habitação sobre o fardo podem fazer com que as famílias atrasem o pagamento do aluguel mensal e enfrentem o despejo”<sup>30</sup> (OCDE, 2021, p. 9, tradução nossa).

Os despejos em moradias alugadas se espalharam por todos os países da OCDE. Embora o procedimento seja diferente em alguns países, podem ser aproximadamente classificados em três etapas subsequentes: i) processo de despejo iniciado; ii) pedido de despejo judicial; e iii) despejo físico real.

Na primeira etapa, segundo OCDE (2021), mais de três milhões de processos formais de despejos foram iniciados em 2020. Na segunda etapa, 1,2 milhão de famílias receberam um aviso de despejo. Porém, na terceira etapa, despejo físico real, até a publicação do documento ainda não se tinham registros. Até porque, no início da pandemia COVID-19 proibições temporárias de despejo e outras medidas de apoio habitacional de emergência foram introduzidas em muitos países da OCDE, a fim de ajudar as famílias, principalmente as de baixa renda, a enfrentar a crise e permanecer em suas residências.

---

<sup>30</sup> “*rising rents and a high housing cost over burden can cause households to fall behind on their monthly rental payment and face eviction*”.

Todavia, nos anos anteriores a pandemia, 64% de quase todos os casos de despejos iniciados nos países da OCDE resultaram em ordens de despejos. Conforme os dados apresentados no documento OCDE (2021), a forma mais extrema de insegurança habitacional, que se traduz pela falta de moradia, afeta pelo menos 1,9 milhão de pessoas nos países membros da OCDE e, antes da crise do COVID, havia aumentado em um terço nos últimos anos.

Nesse contexto, a situação de rua é verificada de diversos meios, tal como de fato viver na rua ou em espaços públicos, viver em abrigos ou ficar na casa de amigos ou familiares. Este último pode mascarar os números oficiais e subestimar o problema. Ademais, nos últimos anos também cresceu o número de mulheres, famílias, jovens e idosos em situação de rua, situação que anteriormente era majoritariamente de homens solteiros.

As causas do aumento do número de sem-teto são diversas e variam em cada país. Mas, entre os diferentes fatores estruturais, algumas pesquisas identificaram uma correlação entre a falta de moradia e o aumento dos custos de moradia; outros estudos apontaram para uma ligação entre os níveis de sem-teto e as taxas crescentes de pobreza e despejos.

Para combater o crescimento e os diferentes perfis da população em situação de rua, o documento sugere um atendimento personalizado. Os governos devem investir na prevenção de moradores de rua e fornecer apoio para atender às diversas necessidades das pessoas que se tornaram desabrigadas. Sugere-se que se aplique a política do “habitação em primeiro lugar” (*Housing First*), que fornecem moradia imediata e permanente para os sem-teto, juntamente com um atendimento integrado em outras áreas, como a saúde, por exemplo.

Entretanto, nas últimas duas décadas, o investimento público para a construção de moradias, em média, foi cortado pela metade nos países da OCDE:

Gastos do governo com transferências de capital e formação de capital para o desenvolvimento habitacional diminuiu de cerca de 0,17% do PIB em 2001 em média em toda a OCDE para cerca de 0,07% do PIB em 2018, em particular, o investimento público direto em moradias despencou desde a crise financeira global, chegando a menos de 0,01% do PIB em 2018. (OCDE, 2021, p.14, tradução nossa).

Enquanto isso, conforme dados do OCDE (2020), desde 2010, a habitação social diminuiu na maioria dos países da OCDE, reduzindo ainda mais a oferta de moradias populares para famílias de baixa renda. No documento OCDE (2021) sugeriu-se que os governos podem fazer além para tornar o aluguel privado mais acessível, para aliviar as dificuldades de muitas famílias de baixa renda e vulneráveis em pagar aluguéis altos e crescentes, não só na pandemia, como também futuramente.

Além disso, as formas de controles de aluguel (congelamento de preços, controle dos níveis de aluguel entre locações e controle dos aumentos de aluguel dentro dos contratos) podem servir como uma forma de "seguro" para proteger as famílias contra a perda de suas casas. Ou seja, salvaguardar o direito à moradia.

#### 4.5 OS REFLEXOS DA PANDEMIA DO COVID-19 NA ACESSIBILIDADE DA MORADIA

A pandemia do COVID-19 não criou a crise imobiliária. No entanto, conforme destacado no documento OCDE (2021), renovou as preocupações sobre a acessibilidade de habitação durante a pandemia, bem como a médio e longo prazo.

Os resultados habitacionais, considerando os impactos da pandemia COVID-19, ainda são preliminares e geograficamente incompletos. É difícil comparar os resultados entre os países, vez que, como já visto, os governos utilizam diferentes indicadores de acessibilidade de habitação. Todavia, o documento OCDE (2021) apresentou uma seleção de resultados preliminares, que se passa a expor.

Primeiramente, verificou-se que a pandemia renovou a preocupação, principalmente entre os formuladores de políticas públicas, com a superlotação das moradias. Isso porque, torna-se mais difícil em uma moradia superlotada isolar as pessoas, o que aumenta o risco de se contrair e disseminar o vírus, bem como atingir pessoas com comorbidades, que são as mais vulneráveis ao vírus. “Evidências preliminares da França e do Reino Unido sugerem que condições de vida superlotadas e ambientes de alta densidade estão associados a maiores taxas de infecção de COVID-19”<sup>31</sup> (OCDE, 2021, p.17, tradução nossa).

Resultados preliminares demonstraram que, na França, as pessoas que viviam em residências superlotadas ou pequenas, com menos de 18m<sup>2</sup> por pessoa, eram duas vezes mais suscetíveis a contrair o vírus. Os mesmos dados foram encontrados entre aqueles que viviam em regiões muito densas demograficamente, com pelo menos 1500 habitantes por km<sup>2</sup> em uma cidade de no mínimo 50 mil habitantes, onde tinham duas vezes mais chances de teste positivo para COVID-19. Afora isso, na Inglaterra evidências preliminares encontram uma correlação entre o número de mortes por COVID-19 e os níveis de superlotação habitacional nas áreas locais.

---

<sup>31</sup> “Preliminary evidence from France and the United Kingdom suggest that overcrowded living conditions and high-density living environments were associated with higher infection rates of COVID-19”

A qualidade da habitação também teve realce com a pandemia. O documento OCDE (2021) apresentou que uma pesquisa com famílias francesas realizada em abril/maio de 2020 descobriu que os jovens, de 18 a 24 anos, estavam entre os mais atingidos pela pandemia. Esse resultado estava atrelado, em parte, pelo fato de os jovens residirem em condições de ambiente desfavoráveis, já que a probabilidade de viverem em residências menores, de ganharem menos e de estarem desempregados era maior. Além disso, os jovens, durante a pandemia, estavam mais propensos a perder a renda e a enfrentar dificuldades em pagar aluguel. Os dados apresentados mostram que 39% dos jovens perderam a renda, contra 31% da população geral; e 20% contra 13% tiveram dificuldades em manter os pagamentos dos aluguéis no termo.

A população em geral também sofreu com as perdas repentinas causadas pela pandemia, bem como, teve mais dificuldades em pagar as despesas mensais como a moradia. Pesquisas preliminares apontam que no Reino Unido e nos EUA os locatários podem ter enfrentado instabilidade habitacional em detrimento dos proprietários, vez que são mais propensos a trabalhar nas indústrias e empresas mais afetadas pela pandemia. Por isso, segundo OCDE (2021), esquemas de apoio dos governos em resposta à crise foi fundamental para impulsionar a rede de segurança social para muitos trabalhadores nos primeiros meses da pandemia.

O OCDE (2021) apresentou os dados da pesquisa *Eurofound, Living, working and COVID-19*, realizada em duas etapas, em abril e julho de 2020. A pesquisa apurou que, em vinte e sete países da UE, a pandemia apresentou impactos instantâneos na vida das famílias, entre eles, a insegurança habitacional. No período de *lockdown*, na primeira etapa da pesquisa, cerca de 6% dos entrevistados, em média, indicaram que eram "muito prováveis" ou "bastante prováveis" que precisariam deixar suas residências nos três meses seguintes, porque não poderiam mais pagar. Esses números foram ainda mais altos no Chipre (15,3% dos entrevistados), na Grécia (13,3%) e reduziram na segunda etapa da pesquisa, a média ficou em 5% em todos os países, com os maiores índices registrados na Grécia (7,9%), Portugal (7,6%) e Espanha (7,3%).

Uma pesquisa semelhante, só que mais ampla, foi feita também durante a pandemia nos Estados Unidos, pelo United States Census Bureau: Household PULSE Survey, os resultados demonstraram que na Semana 19 da pesquisa (11-22 de novembro de 2020), em relação aos proprietários com uma hipoteca, os locatários eram mais propensos a atrasar o pagamento dos aluguéis: a média foi de 17% de atrasos com aluguéis contra menos de um em cada dez atraso com hipoteca. Os locatários tinham mais insegurança com a capacidade para o

pagamento do aluguel no mês seguinte, três em cada dez locatários tinham “nenhuma” ou “leve” confiança, contra um em cada dez proprietários e; os locatários eram mais propensos em dizer que poderiam ter que deixar o imóvel alugado nos meses seguintes, 46% dos entrevistados, representando mais de 4 milhões de pessoas, responderam que eram "muito prováveis" ou "um tanto prováveis" de terem que deixar suas residências nos meses seguintes devido a despejo, contra 20% dos proprietários com atrasos em hipotecas .

Diante dos resultados da pesquisa, o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano, dos EUA, criou orientações para monitorar despejos e desabrigados à medida que a ajuda contra despejos e outros apoios públicos expiravam (HUD, 2020).

Em resposta à crise mundial, os governos dos países da OCDE agiram rapidamente para introduzir medidas de emergência a fim de manter as pessoas em suas casas. Algumas das medidas mais adotadas para os inquilinos estão representadas no Quadro 2.

**QUADRO 2 – Medidas de habitação de emergência na pandemia do COVID-19 para Inquilinos**

<b>Tipos de Medidas para INQUILINOS</b>	<b>Países</b>
Proibir ou atrasar os despejos por falta de pagamento	Austrália*, Áustria*, Bélgica*, Canadá*, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Israel*, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, Espanha, Suíça*, Reino Unido*, Estados Unidos
Adiamento dos pagamentos de aluguéis	Áustria, México, Portugal*, Espanha*, Suíça
Redução ou suspensão temporária do pagamento do aluguel para algumas famílias	Austrália*, Grécia, Portugal*, Espanha*
Congelamento do valor do aluguel	Austrália*, Irlanda, Nova Zelândia, Espanha*
Mudanças no apoio financeiro para locatários	Austrália*, Japão*, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Espanha
* indica que a medida se aplica apenas a algumas jurisdições e ou famílias qualificadas	

**Fonte:** OCDE, 2020; 2021 (tradução nossa).

O Quadro 3 informa as medidas mais adotadas para os proprietários, na pandemia.

**QUADRO 3 – Medidas de habitação de emergência na pandemia do COVID-19 para proprietários**

<b>Tipos de Medidas para PROPRIETÁRIOS</b>	<b>Países</b>
Tolerância de hipoteca	Austrália*, Áustria, Bélgica, Canadá*, Chile, Colômbia, República Tcheca, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Lituânia, México*, Portugal, República Eslovaca, Espanha, Reino Unido*, Estados Unidos*
Proibir ou atrasar execuções hipotecárias por atraso de pagamentos	Finlândia, Holanda, Portugal, Estados Unidos*

\* indica que a medida se aplica apenas a algumas jurisdições e ou famílias qualificadas

**Fonte:** OCDE, 2020; 2021 (tradução nossa).

Da mesma forma, o Quadro 4 apresenta as medidas de emergência adotadas na pandemia para todas as famílias, em geral.

**QUADRO 4 – Medidas de habitação de emergência na pandemia do COVID-19 para todas as famílias em geral**

<b>Tipos de Medidas para as Famílias em geral</b>	<b>Países</b>
Adiamento dos pagamentos de serviços públicos e/ou garantia de continuidade do serviço mesmo com pagamentos atrasados	Áustria, Bélgica*, Chile, Colômbia, Alemanha, Japão, Coreia, Portugal*, Espanha, Suíça*, Estados Unidos
Reformas nos subsídios habitacionais	França (reforma planejada adiada), Espanha

\* indica que a medida se aplica apenas a algumas jurisdições e ou famílias qualificadas

**Fonte:** OCDE, 2020; 2021 (tradução nossa).

Os tipos de medidas para os sem-teto ou as pessoas com risco de ficarem nessa situação, durante a pandemia, estão relacionadas no Quadro 5, abaixo.

**QUADRO 5 – Medidas de habitação de emergência na pandemia do COVID-19 para os sem-teto ou com risco de se tornarem sem-teto**

<b>Tipos de Medidas para os sem-teto ou com risco de se tornarem sem-teto</b>	<b>Países</b>
Suporte de emergência (novo ou reforçado) para fornecer abrigo e/ou serviços para os sem-teto ou para pessoas em risco de ficar sem teto	Austrália, Áustria, Canadá, França, Irlanda*, Nova Zelândia, Portugal, Espanha, Suíça*, Reino Unido*, Estados Unidos

\* indica que a medida se aplica apenas a algumas jurisdições e ou famílias qualificadas

**Fonte:** OCDE, 2020; 2021 (tradução nossa).

Por fim, na contramão da agilidade dos países acima listados, no Brasil, somente no mês de junho de 2021, o Congresso Nacional, em votação bicameral, aprovou o Projeto de

Lei (PL) nº 827/2020, que suspenderia as ações de despejos ou desocupações de imóveis alugados até 31 dez 2021, vejamos ementa:

Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. (SENADO FEDERAL, 2020).

No voto do deputado relator, Camilo Capiberibe, consta que a medida tinha “a finalidade de mitigar os efeitos sociais e econômicos gerados pela pandemia do coronavírus sobre o acesso à moradia - primeira porta de saída da condição de vulnerabilidade” (CAPIBERIBE, 2020, p. 11). Ademais, destaca que o direito à moradia adequada durante a pandemia é essencial para garantir medidas de proteção:

Afinal, o direito à moradia adequada e segura durante a pandemia da COVID-19, sem ameaças de despejos e remoções, com o devido acesso aos serviços básicos como água potável, saneamento e coleta de lixo, é essencial para garantir o cumprimento das medidas de proteção. Sem isso, o simples ato de lavar as mãos com regularidade fica comprometido. (SENADO FEDERAL, 2020, p. 12).

O projeto, que foi proposto por iniciativa dos deputados André Janones (AVANTE/MG), Natália Bonavides (PT/RN) e professora Rosa Neide (PT/MT), aguardava desde 15 jul 2021<sup>32</sup>, a sanção do presidente Jair Bolsonaro. Porém, apesar da expectativa positiva para uma política temporária de proteção ao direito de moradia durante a pandemia, o projeto de lei foi vetado pelo Presidente da República no dia 05/08/2021, sob os fundamentos de que a proposição legislativa contrariava o interesse público e feria o direito à propriedade.

Nesse contexto de dificuldades por conta da pandemia, o documento OCDE (2021) ainda ressalta que os governos têm condições de intervir no mercado imobiliário para corroborar com a acessibilidade da habitação. É o que diz o texto: “o governo reduziu um mix de ferramentas para intervir no mercado habitacional com o objetivo de tornar a habitação mais acessível”<sup>33</sup> (OCDE, 2021, p.19, tradução nossa). As medidas podem variar conforme os quadros anteriormente apresentados, assim como as intervenções podem ser do lado da

---

<sup>32</sup> Informação retirada do sítio eletrônico do Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-827-2020>> Acesso em: 23 ago. 2021.

<sup>33</sup> “Government shave a mix of tools to intervene in the housing market with the objective of making housing more affordable”.

oferta, com subsídios e outros incentivos para a incorporadoras de moradias, a fim de estimular a construção de residências.

Por outro lado, antes da pandemia, as intervenções nas políticas habitacionais nos países da OCDE (2021) tratavam-se, principalmente, para famílias de baixa renda, de subsídios de moradia e moradia social; essas eram as duas formas mais utilizadas como apoio habitacional. Conforme o relatório, o subsídio de habitação consiste em *vouchers* ou transferência de dinheiro e é adotado por 37 países; no entanto, a moradia social garante subsídios para o pagamento do aluguel, em 34 países.

Segundo o relatório OCDE (2021), antes da pandemia, os proprietários de moradias também eram assistidos com políticas de apoio para financiar a regeneração de habitações, observado em 41 países. Ainda, era aplicada a redução de impostos para proprietários de residências, em 34 países, e também oferecido subsídio para o pagamento de hipotecas, em 29 países, e subsídio para a compra da casa própria, em 24 países. Destaca-se que, em 18 países, os proprietários com dificuldades financeiras tinham assistência para o pagamento de suas hipotecas.

Muitas das medidas intervencionistas adotadas, antes da pandemia, foram reforçadas durante o surto de COVID-19, conforme quadros acima apresentados. No entanto, no entendimento do OCDE (2021), futuramente os governos podem fortalecer ou modificar algumas dessas medidas, bem como investir em novos projetos para tornar as moradias mais acessíveis.

Por outro lado, antes mesmo da pandemia já era necessária uma renovação de investimentos em habitação social, a pandemia, por sua vez, confirmou essa necessidade, que pode ser a chave para a recuperação econômica: “na verdade, o investimento em habitação social e acessível pode ser uma parte fundamental da solução, à medida que os países traçam um caminho para a recuperação econômica”<sup>34</sup> (OCDE, 2021, p. 20, tradução nossa).

Principalmente na Austrália, no Canadá, na França, na Irlanda, em Portugal e nos Estados Unidos, os formuladores de políticas públicas e defensores do direito à habitação destacam a necessidade de priorizar a habitação social como uma oportunidade de investimento anticíclico que pode proporcionar moradias mais acessíveis, já que pode ajudar a apoiar empregos no setor de construção e proporcionar moradias mais acessíveis. Ademais, pode corroborar para prevenir e reduzir a falta de moradia, especialmente por meio da política

---

<sup>34</sup> “Indeed, investment in affordable and social housing can be a key part of the solution as countries chart a path towards economic recovery”

“habitação em primeiro lugar” e das abordagens integradas de prestação de serviços, bem como estimular a recuperação econômica (OCDE, 2020).

Grandes investimentos em habitação social e acessível foram anunciados desde o início da pandemia do COVID-19, dentre eles, o OCDE (2021) destacou os adotados pela Austrália, pelo Canadá e pela França.

Na Austrália, o estado de Victoria se comprometeu a investir, através do programa *Big Housing Build*, quase 4,6 bilhões de dólares para construir mais de doze mil novas unidades habitacionais. Além disso, adotaram medidas para tornar a moradia mais acessível, tal como o desenvolvimento de mais nove mil habitações de interesse social, e um novo fundo para facilitar a aquisição de casa própria para a população em geral.

Ainda na Austrália o governo de New South Wales anunciou em seu orçamento, no final de 2020, um investimento de quase 680 milhões de dólares em habitação social e acessível para o biênio 2021-22. Os investimentos deverão entregar cerca de 1300 novas habitações sociais (OCDE, 2021).

O Canadá, em outubro de 2020, anunciou a política *Rapid Housing Initiative*, com propósito em investir quase 1 bilhão de dólares na criação rápida de moradias populares, para apoiar as necessidades urgentes de habitação na pandemia. A intenção é entregar as unidades habitacionais no prazo de doze meses, para garantir que as pessoas que vivam em alojamentos tenham um lar seguro e permanente, em face da emergência atual ou futura. O programa faz parte do ideal do governo na eliminação da falta de moradia crônica no Canadá, ao mesmo tempo em que cria empregos nos setores de habitação e construção (OCDE, 2021).

A França, apresentou, em setembro de 2020, um plano de recuperação econômica intitulado *France Relance*, visando investir cerca de 3,4 bilhões dólares, entre 2021-22, em diversos tipos de investimento em habitação, tais como: apoiar a eficiência energética e outras melhorias na qualidade da habitação, no parque habitacional privado, e também de interesse social; renovar cerca 40.000 unidades de habitação social; executar uma renovação urbana em antigas instalações industriais para o desenvolvimento de novas moradias; e apoiar o acesso à habitação para pessoas que vivenciam ou correm o risco de ficar sem teto, bem como pessoas em situações precárias (OCDE, 2021).

Afora os programas pontuais apresentados, a OCDE (2021) destaca que apesar das estratégias diferentes entre os países, dependendo de suas necessidades específicas, a redução das barreiras administrativas à construção de moradias populares pode ajudar a expandir a oferta e corroborar com o direito à moradia.

O documento OCDE (2021) conclui que, mesmo no pós-pandemia, a demanda por moradias sociais e acessíveis deve aumentar, devido à crise econômica repentina enfrentada. No entanto, os locais e tipos de moradias podem mudar, pensando em melhor qualidade de habitação, um dos indicadores de acessibilidade apresentados. Essa mudança é reflexo do sistema de teletrabalho e *home office* adotados na pandemia: as famílias se deslocaram e passaram a viver em locais diferentes de seus trabalhos, saindo dos grandes centros urbanos, o que aliviou as pressões nos mercados de habitação urbana de alto preços.

Essa mudança de perfil, ou seja, de famílias que optaram em sair dos grandes centros urbanos, tende a continuar. Isso porque diversas empresas já adotaram, ou pensam em aderir, o trabalho remoto permanente, o que pode liberar espaços nas grandes cidades e criar oportunidades para moradias sociais e acessíveis adicionais, bem como corroborar com prazos de aluguéis mais curtos. O governo de Portugal tem trabalhado nesse sentido desde o início da pandemia COVID-19.

Este capítulo teve por objetivo apresentar como os países da UE e da OCDE tratam o direito à moradia e materializam as suas políticas habitacionais. Ademais, pretendeu-se demonstrar como os despejos, de maneira negativa, corroboram para o aumento do déficit habitacional por falta de moradia. Outrossim, pelos dados apresentados, afora as medidas adotadas por alguns países para proteger o direito à moradia durante a pandemia do COVID-19, em regra, não se tem políticas públicas primárias para se evitar ou intervir nos despejos judiciais, seja coletivo ou individual.

## 5 A POLÍTICA HABITACIONAL DO BRASIL

A política habitacional do Brasil tem como principal meta garantir o acesso à habitação adequada, em especial a população de baixa renda. Suas diretrizes foram criadas com o Estatuto da Cidade, em 2001, bem como da criação do Ministério das Cidades, em 2003, pelo Governo Lula, que atribuiu ao Estado a questão da moradia, dando início a uma nova fase da política habitacional em todo país.

Dito isto, este capítulo discorre sobre as políticas habitacionais brasileiras desde a Era Vargas até os dias atuais, destacando, também, os projetos e as tentativas dos governos de implementação de uma política pública capaz de reduzir o problema habitacional do país de uma maneira anticíclica. Apresenta a mediação, prevista no art. 565, do Código de Processo Civil, como um meio de proteção do direito à moradia nas ações possessórias coletivas, bem como os resultados de uma pesquisa recente do Conselho Nacional de Justiça, sobre a influência da resolução consensual de conflitos nas ações de despejo.

### 5.1 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS ANTERIORES AO MCMV

As primeiras tentativas de políticas habitacionais no Brasil datam à época do governo de ex-presidente Getúlio Vargas. Isso porque, “as novas responsabilidades do Estado na Era Vargas e a política social implementada como suporte das demais diretrizes políticas tinham por pretensão responder aos diversos segmentos da sociedade com uma ação eficaz no trato do problema habitacional” (DUARTE, 2013, p. 6).

Segundo Duarte (2013), no período entre 1945 até 1964, conhecido como época do Estado populista de Getúlio Vargas, foi que a habitação ganhou novo sentido: passou a ser vista como um instrumento de poder, a fim de servir à população como ideário da casa própria. Ou seja, o objeto de consumo perseguido pelas famílias, a fim da inserção no espaço urbano; e pelo governo, para manutenção do sistema político, passou a ser a aquisição da casa própria.

Isso ocorreu porque, a partir da década de 1930, o Brasil passou por uma crise habitacional onde a iniciativa privada estimulava a população de baixa renda a prover moradias através do mercado rentista, cuja produção de habitação se dava para o aluguel. A falta de um “sistema de financiamento da casa própria tornava o aluguel dos cortiços, das casas geminadas e de vários tipos de moradias um processo regular, ainda que estas

apresentassem condições precárias”. Como o mercado privado não conseguia atender as necessidades habitacionais da população, Getúlio Vargas então assumiu uma nova postura em relação ao problema e transferiu “a si e ao próprio operário o custo da moradia” (DUARTE, 2013, p. 7-8).

Após Vargas literalmente chamar a responsabilidade para si, de início, na década de 1940, o poder público passou a ser responsável pelas construções de conjuntos habitacionais e pelo financiamento de moradias populares. O Brasil teve como órgãos pioneiros de habitação os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP), atuantes no setor habitacional popular a partir da década de 1940. A partir daí, “o Estado assume a responsabilidade do problema habitacional no país”. (DUARTE, 2013, p. 8). Vale ressaltar que a Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão federal a fim de centralizar a política de habitação no país.

A produção de moradia, nesses moldes, resultou em uma média de 140 mil unidades habitacionais, no entanto, esses números foram bem insignificantes frente à crise habitacional que o país passava. Isso porque, era a época do crescimento populacional urbano, causado pelo êxodo rural. Mesmo assim, foi uma “tentativa de adoção de uma política pública habitacional no Brasil pelo Governo Federal, e posteriormente serve como modelo nas novas orientações políticas do período pós 64 no trato do problema habitacional” (DUARTE, 2013, p. 10).

Essa ideologia da Era Vargas na questão habitacional, segundo Groff (2008), está alicerçada nas Constituições Federais de 1934 e 1937, que corroboraram para ações do governo na área social. Isso porque, a Constituição de 1934, inspirada na Constituição alemã de Weimar, de forte conotação social, foi promulgada instituindo direitos de segunda geração, que como já visto nesta dissertação, exigem a atuação do Estado.

Esse argumento é sustentado no capítulo sobre direitos e garantias individuais, disposto no art. 113, da Constituição de 1934, que assegura a proteção de domicílio e o direito de propriedade, *in verbis*:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

16) A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Nela ninguém poderá penetrar, de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir a vítimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescritos na lei.

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A

desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (BRASIL, 1934).

Verifica-se que o direito à moradia não consta expresso no texto constitucional de 1934. Mas, a efetivação dos direitos de fato expressos não seria possível sem o direito à moradia. E foi com a influência inicial da Constituição de 1934 e da ideologia da era Vargas que, no regime militar, criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), que vigorou de 1964 até 1986.

A importância da intervenção do Governo Vargas no setor habitacional foi fundamental, servindo de “fundamentação para o desenvolvimento de uma política habitacional popular executada anos depois pelo governo militar. (DUARTE, 2013, p. 11).

O BNH foi instituído pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado pela Lei 4.380/64, tendo como uma de suas fontes de recursos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), este criado pela Lei 5.107/66. O programa reproduzia os ideais da casa própria estimulados na Era Vargas.

Rolnik (2019) destaca que a política do BNH teve um papel econômico no país, fortalecendo o setor da construção civil e a economia, na geração de empregos. Na posição da autora, o governo militar ideologicamente defendia que as necessidades habitacionais da época correspondiam a uma demanda reprimida de casas próprias a serem construídas, justamente para estimular o mercado habitacional.

Depieri (2016), por sua vez, destaca que em um contexto de regime militar, havia também o caráter do BNH de trazer as massas populares beneficiadas pelo programa para o lado do governo. O autor enfatiza que a lógica do BNH estava calcada na busca por clientes “seguros”, que pagariam os financiamentos e garantiriam a rentabilidade do programa, deixando de lado os necessitados e as pessoas de baixa renda, que teriam maior probabilidade de atrasar as prestações. Ou seja, o BNH era visto como um “negócio”.

Ocorre que o programa habitacional BNH funcionava literalmente como um banco, onde as pessoas que, *a priori*, pudessem cumprir com o pagamento do financiamento compravam as suas casas em bairros construídos para a moradia popular. Inclusive, na gestão de Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, foram feitas remoções em massa de favelas para a construção de conjuntos habitacionais, como o Vila Kenedy e a Cidade de Deus, através da Companhia de Habitação da Guanabara, conhecida como Cohab-GB. (ROLNIK, 2019).

Ademais, o BNH era visto como um programa de construção de moradias de mesmo padrão. Em geral, os bairros já levavam o nome de BNH ou de COHAB, quando a construção das unidades habitacionais era de responsabilidade das Companhias de Habitação. As construções eram de baixa qualidade e aumentavam o processo de precarização das moradias, é o que afirmam Cavallieri *et al*:

Os conjuntos do BNH, muitas vezes, transformaram-se mais em problema que em solução, pela baixa qualidade das construções e por sua localização em áreas desprovidas de infraestrutura urbanística, responsável por induzir, e não conter, o processo de periferação, de precarização e, por consequência, de favelização de suas imediações. (CAVALLIERI *et al*, 2016, p. 424-425).

No entanto, a política habitacional do BNH, que foi idealizada para se autossustentar, não resistiu a crise financeira dos governos Sarney e Collor. De mais a mais, não atendeu a parcela da população que não tinham condições financeiras de adquirir uma habitação via financiamento, ou seja, aquelas pessoas que não se encaixavam nas faixas de renda.

As pessoas que não conseguiam ter acesso ao BNH, pelo impeditivo da renda, também não conseguiam adquirir moradia via mercado privado e acabavam construindo sozinhas. Segundo Depieri (2016), a autoconstrução fez com que o número de construções irregulares, assentamentos clandestinos e favelas crescessem. Cavallieri *et al* (2016) afirmam que a política do BNH não impediu que a autoconstrução e a informalidade continuassem a ser a regra predominante no país.

A forma de produção da unidade habitacional é quase sempre a mesma: o autoempreendimento da moradia. Com recursos próprios e num processo que pode durar vários anos, consumindo horas de lazer e descanso, a autopromoção da casa própria é a realidade da maior parte dos brasileiros. (BRASIL, 2010, p. 38).

Todavia, apesar das críticas, no período de vigência do BNH “foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira” (BONDUKI, 2008, p. 73). Tratava-se de construções sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, não respeitando os padrões de moradia adequada, conforme apontado em capítulo anterior.

Pós-BNH, segundo Bonduki (2008, p. 77), viveu-se um “período de transição, momento em que deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação, vazio que foi ocupado de forma fragmentária, mas criativa, por Municípios e Estados”. Eram programas habitacionais financiados com fontes alternativas, com recursos orçamentários, fase que ficou de fato conhecida como pós-BNH, já que como dito, com a

CRFB/1988, a moradia passou a ser de responsabilidade concorrente de todos os entes da federação.

[...] entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação, se destacaram o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da Carta de Crédito Associativa, que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas. (BONDUKI, 2008, p. 79).

Diante desse panorama, repisa-se que a aprovação da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que inclui o direito à moradia no rol dos direitos sociais, deu-se pelo Congresso Nacional na forma do art. 60, do texto constitucional de 1988. Isso ocorreu ao final do mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), época da vigência do documento *Uma estratégia de desenvolvimento social* (BRASIL, 1996), lançado pela presidência em 1996.

Os recursos orçamentários para habitação estão alocados ao Programa Habitar Brasil, por meio de rubricas, Programa de Melhoria das Condições Habitacionais em Áreas Urbanas e Rurais e ao Fundo de Custeio de Programas de Habitação Popular. Ambos os programas preveem a utilização de recursos fiscais, não onerosos, conjugada à aplicação de recursos onerosos (do FGTS e de empréstimos externos), mediante uma política explícita de subsídios de caráter temporário, individual e inversamente relacionado à renda familiar (BRASIL, 1996, p. 90).

Esse documento do governo FHC diagnosticou os problemas do país, entre eles o déficit habitacional, e propôs algumas medidas habitacionais, como a legalização de cortiços e favelas ilegais e a descentralização de alguns programas já existentes (BRASIL, 1996).

Ademais, no Governo FHC – que precisava, entre outras medidas, estabilizar a economia –, ganhou força uma reforma de Estado, colaborando para a implantação do modelo de administração pública gerencial.

No ensinamento de Oliveira (2011b), a reforma do Governo FHC ganhou corpo institucional a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995.

Porém, antes da reforma feita nesta administração, o Decreto nº 200, de 1967, foi uma primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública, visando reduzir a rigidez burocrática, segundo Pereira:

Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei

promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. (PEREIRA, 1996, p. 7).

Ou seja, para o ministro da Administração e Reforma do Estado, do Governo FHC, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, foi uma forma de colocar no papel o que já era feito na prática referente a descentralização do Estado. No entanto, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei ficou pela metade e fracassou, vez que, enfraqueceu o núcleo estratégico do Estado através de uma estratégia oportunista do regime militar.

A reforma do Governo FHC, por sua vez, apesar de ser considerada por alguns críticos como contrarreforma, vez que fez alterações regressivas na seara previdenciária, foi positiva para a reforma do modelo de Estado, já que visava implantar uma administração gerencial com a finalidade de aumentar a governança estatal, bem como “transferir para o setor público não estatal os serviços não-exclusivos, por meio de um amplo programa de publicização que prevê a transformação de fundações públicas em organizações sociais” (OLIVEIRA, 2011b).

Além disso, também foi durante o mandato de FHC que ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que tinha o condão de incluir o princípio da eficiência do rol do art. 37, da CRFB/88, balizador do modelo de estado gerencial. Ademais, às privatizações da época diminuíram a máquina estatal. Razão, pela qual, “o Terceiro Setor tornou-se cada vez mais presente e atuante na sociedade civil” (CHAHAIRA, 2018, p. 174). Ou seja, a ideia de FHC era que o Estado não precisava executar as políticas públicas, de outro modo ele poderia apenas gerenciá-las. Por isso, abriu-se às portas para o Terceiro Setor.

No entanto, nessa governança, as ações de política macroeconômica contribuíram para reduzir o espaço de intervenção do setor público na execução das políticas de habitação. Ou seja, as políticas habitacionais sofreram impasses e limitações, vez que os “financiamentos para a obtenção da casa própria se concentraram nas faixas de renda acima de cinco salários-mínimos, como, por exemplo, no Programa Carta de Crédito Individual, que, entre 1995 e 2002, destinou 78% dos recursos para famílias situadas nesta faixa” (BONDUKI, 2008, p. 84).

## 5.2 O CONTEXTO PRELIMINAR AO MCMV

O Projeto Moradia, divulgado em 2000, no então Governo FHC, formulou o Ministério das Cidades com maior clareza. Surgia uma proposta de criação de políticas urbanas diante da luta social. Elaborado por 12 especialistas e lideranças sociais, todos

convidados ela ONG Instituto Cidadania, na pessoa do presidente desta entidade Luiz Inácio Lula da Silva. Teve como redação final o texto de Aloysio Biondi. Conta Bonduki (2009, p. 9), um dos coordenadores do Projeto Moradia, que diversas reuniões técnicas e seminários foram necessários para recolher propostas e debater alternativas. O projeto tinha três dimensões: “gestão e controle social; projeto financeiro e urbano-fundiário – e o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas considerando o conjunto dos agentes que têm alguma responsabilidade no problema da habitação, público e privado.”.

Rolnik (2019) confirma que, desde a campanha eleitoral, a proposta da política habitacional do governo já estava formada, com propostas do Instituto Cidadania, sob coordenação de Lula, que visava a construção de projetos de desenvolvimento que vinculasse o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e, por conseguinte, a geração de empregos.

A criação do Sistema Nacional de Habitação foi uma recomendação do Projeto Moradia, devendo ser formado pelos três entes da Federação, atuando de forma estruturada, coordenados pelo novo Ministério das Cidades, ainda em planejamento. O Projeto evidenciava a necessidade de se aprovar o Estatuto da Cidade, para dessa forma, “facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo à especulação com imóveis ociosos.” (BONDUKI, 2009, p. 10).

Os fundos de habitação do projeto deveriam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda. Segundo Bonduki (2009), a política de subsídios contava com os recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), garantindo o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

O Projeto avaliou que o FGTS teria um grande potencial, pois além de ter ativos da ordem de R\$ 80 bilhões, dispunha de cerca de R\$ 13 bilhões em disponibilidade (em caixa). Além disto, dispunha de um patrimônio líquido (ou seja, não-comprometidos com contas ativas de depositantes) de mais de R\$ 7 bilhões, resultado da aplicação de recursos do fundo em títulos com rendimento superior ao da aplicação em habitação ou saneamento. Os orçamentos de aplicação do FGTS vinham crescendo desde 1996 e o Projeto trabalhou com a perspectiva de viabilizar um mínimo de R\$ 4,5 bilhões por ano a partir de 2.000 (todos os valores de 1999). (BONDUKI, 2008, p. 91).

No entanto, na prática o Projeto Moradia não chegou a ser efetivado como uma política pública para a construção de unidades habitacionais, mas serviu de base estrutural para a implementação do MCMV.

Enfim, em 2001, o Estatuto da Cidade, ou Lei nº 10.257/2001 – que, desde 1990, tramitou no Congresso Nacional através do Projeto de Lei nº 5.788/90 –, veio para regulamentar os arts. 182 e 183, da Constituição de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e prevendo expressamente no texto legal o direito à moradia, *in verbis*:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, **à moradia**, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Com o Estatuto, criaram-se, então, novos instrumentos urbanísticos para viabilizar a regularização fundiária e fazer cumprir a função social da propriedade. Ele veio para viabilizar a produção de habitação social, no entendimento de Bonduki:

O Estatuto da Cidade regulamentou a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos para combater a especulação imobiliária, como o imposto progressivo no tempo, os imóveis vazios ou subutilizados e a outorga onerosa do direito de construir; para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, a usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia; para facilitar a regularização fundiária e as zonas especiais de interesse social (Zeis); e para apoiar uma política fundiária voltada para a viabilização da produção de habitação social. (BONDUKI, 2016, p. 85).

Pires (2005) acrescenta que o Estatuto tinha o condão de corrigir ou colaborar imensamente para a correção da exclusão social e outras mazelas urbanas. Menezes (2017, p. 57) estende ao dizer que “a legislação consolida lutas sociais e busca reduzi-las a disputas no âmbito jurídico, o que muitas vezes acaba apenas por ritualizar os movimentos de lutas sociais e as políticas públicas de distribuição de riqueza”.

O Estatuto da Cidade acrescentava critérios para a função social da propriedade, que ainda não estavam dispostos no texto constitucional. A partir daí, conforme art. 39 da Constituição de 1988, a propriedade urbana fazia valer sua função social ao atender as exigências fundamentais, sendo um importante marco para a questão habitacional do país, oriundo da proposta original do Projeto Moradia. Assegurava, desde então, o atendimento às necessidades de cada indivíduo acerca da qualidade de vida, da justiça social e do desenvolvimento das atividades econômicas. Apesar disso, por depender da legislação dos municípios e da previsão do Estatuto nos planos diretores de cada prefeitura, aprovados pelo legislativo, o dispositivo torna-se inviável sua implementação (BONDUKI, 2008).

Segundo o IPEA (2016, p. 54) a “maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não foram implementados, com destaque especial àqueles relacionados ao cumprimento da função social da propriedade urbana.” E mais, o Estatuto da Cidade, apesar de prever uma política urbana, não foi satisfatório para contribuir com a efetivação do direito à moradia.

Para Bonduki (2016, p. 86), embora a legislação tenha avançado, os resultados efetivos foram insuficientes. Na década de 2000, época em que o país voltou a ter capacidade de investimento em habitação, “a questão fundiária foi um dos pontos de estrangulamento”.

Porém, só foi colocada em prática a política habitacional do Projeto Moradia (idealizado pelo Instituto Cidadania) no início do mandato do Governo Lula, a partir de 2003. Como já previsto, o Ministério das Cidades foi criado, e o governo incorporava, assim, a reforma urbana na agenda governamental. É o que afirma Bonduki:

O Presidente, em um dos seus primeiros atos, criou o Ministério das Cidades, englobando, como propunha o Projeto Moradia, as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial e indicou para os principais cargos técnicos experientes e comprometidos com todo o processo de elaboração de propostas alternativas e com o ideário da Reforma Urbana. (BONDUKI, 2008, p. 96).

Segundo o IPEA (2016), a criação do Ministério das Cidades unificou em uma mesma instituição pública a gestão das diversas políticas setoriais de desenvolvimento urbano, tais como: planejamento urbano; habitação; saneamento ambiental; mobilidade urbana; transporte e trânsito; e também a criação do Conselho das Cidades, instância de gestão participativa a nível nacional.

Apesar do Ministério das Cidades ocupar um vazio institucional e equacionar as questões da política habitacional, para Bonduki (2008), o órgão tinha uma grande debilidade: a Caixa Econômica Federal, agente operador e financeiro do FGTS, subordinada ao Ministério da Fazenda, prejudicava a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamento:

Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade. (BONDUKI, 2008, p. 97)

O primeiro ano do Governo Lula foi de muitas mudanças para o tema da moradia. No primeiro ano, em 2003, ainda no primeiro ano de Lula na presidência, acontecia a *I*

*Conferência Nacional das Cidades*, que elegeu o Conselho Nacional de Habitação (CNH), e propôs as diretrizes para a política habitacional do governo (ROLNIK, 2019).

No ano seguinte, em 2004, o Conselho das Cidades, um órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa do Ministério das Cidades, aprovou a Política Nacional de Habitação, que reconhecia a “função social da propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão, determinando-a como atribuição concorrente dos três níveis de governo e preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática” (BONDUKI; ROSSETO, 2008, p. 34).

Segundo o Ministério das Cidades, um dos objetivos da Política Nacional de Habitação era retomar o processo de planejamento habitacional bem como garantir que as condições para atingir a meta, qual seja, de promover as condições de acesso à moradia digna a toda população, principalmente a de baixa renda, fossem atingidas:

Dentre os instrumentos para viabilizar a implementação da PNH destacam-se: o Sistema Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação. O PlanHab é, portanto, um instrumento da PNH por meio do qual se estabelece a retomada do processo de planejamento habitacional no país, a partir da formulação de estratégias para o enfrentamento das necessidades habitacionais. (BRASIL, 2010, p. 12).

Dessa forma, a Política Nacional de Habitação não pode ser vista como um documento técnico, porque tem como base o caráter participativo e também porque é uma “construção coletiva baseada em correlações de forças políticas e em diferentes interesses e objetivos, muitas vezes conflitantes, representados por diversos agentes e atores, públicos e privados.” (BRASIL, 2010, p. 21).

A II Conferência Nacional das Cidades veio no ano de 2005, apresentada pelo presidente Lula, a proposta de aprovação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criada pela Secretaria Nacional de Habitação. Este aspirava a construção de uma política pública de interesse social. O FNHIS foi aprovado no mesmo ano pela Lei nº 11.124, prevendo os recursos do FNHIS oriundos do Orçamento Geral da União, de outros fundos e de fontes não onerosas:

De acordo com o modelo da lei, todos os recursos públicos destinados à habitação fazem parte do sistema, inclusive os onerosos e deveriam se submeter à Política e ao Plano Nacional de Habitação. Os recursos do FNHIS são oriundos do Orçamento Geral da União, de outros fundos e de fontes não onerosas. O atendimento prioriza as famílias de menor renda,

através da concessão de subsídios, com caracterização diferenciadas por região. Os recursos são utilizados por diversos tipos de intervenção, como produção habitacional e de lotes urbanizados, urbanização, regularização fundiária, melhoria habitacional, reforma e conversão de imóveis para habitação. Seu repasse ocorreria diretamente para os fundos estaduais e municipais, que se responsabilizariam pela execução dos programas (ROLNIK, 2019, p. 297).

A autora acrescenta que o Fundo Nacional de Habitação, instituído como um fundo orçamentário, teve que enfrentar a oposição da equipe econômica do governo, ao entender que o FNHIS não foi instituído como um fundo financeiro, além de ficar condicionado à adesão de estados e municípios, retardando para o ano de 2006 seu funcionamento (ROLNIK, 2019).

No ano seguinte, de 2007, inicia-se a elaboração do idealizado Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que objetivava “planejar as ações públicas e privadas, para, num horizonte de 15 anos, formular uma estratégia que permita equacionar as necessidades habitacionais do país, na perspectiva de garantir uma moradia digna a cada cidadão brasileiro” (BONDUKI; ROSSETO, 2008, p. 35).

A Secretaria Nacional de Habitação define o PlanHab como um dos mais importantes instrumentos da nova política habitacional:

Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ele foi elaborado, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional. (BRASIL, 2010, p. 9).

O PlanHab tinha por objetivos universalizar o acesso à moradia digna, envolvendo alguns elementos, como a habitação, o saneamento básico, os transportes urbanos e o planejamento territorial:

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BRASIL, 2010, p. 9).

O PlanHab vinha com a proposta de equacionar as necessidades habitacionais do Brasil com estratégias de longo prazo formuladas. Este instrumento apresentava uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional, quais sejam: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. O PlanHab buscava articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país, e universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BRASIL, 2010).

Para mais, o PlanHab “considerou que a demanda demográfica gerada no período deveria ser atendida, o que, somado ao déficit, chegaria a 35 milhões de unidades habitacionais até 2023” (IPEA, 2016, p. 93). Nesses moldes, seria um desafio enfrentar os problemas habitacionais, priorizando as famílias de baixa renda, pelo governo, pelo setor privado e pelo terceiro setor, e garantir o direito à moradia, direito fundamental disposto em nossa Carta Magna (BRASIL, 2010).

Entretanto, como se passa a descrever, o PlanHab não foi de fato a política habitacional implementada no país. Às vésperas de seu lançamento, o MCMV ocupou o lugar dessa política pública.

### 5.3 POLÍTICA HABITACIONAL MINHA CASA MINHA VIDA (MCMV)

Lançado em março de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) surge com diversos estímulos para a produção habitacional, com promessas de crescimento econômico e de geração de empregos. Não era para ser dessa forma, mas com a crise financeira nos Estados Unidos da América (EUA), próximo ao lançamento do PlanHab, em 2007/2008, um grupo de empresários brasileiros que foram atingidos pela crise, passaram a fazer pressão à Fazenda Nacional para a prática de um pacote habitacional, conforme o modelo do programa mexicano, que visava dar subsídios diretos ao comprador (ROLNIK, 2019).

Dessa forma, conforme Rolnik (2019), o governo brasileiro iria proporcionar a compra 200 mil unidades de moradias de empresas capitalizadas que estavam prontas para lançar no mercado. Se não fosse dessa forma, uma intervenção estatal, essa operação estaria ameaçada pela crise financeira.

O programa vinha com a proposta de ser uma política anticíclica, ao combater a crise econômica, ao mesmo tempo em que buscava atender as famílias de baixa renda na tão sonhada casa própria. O então presidente Lula mudou o pacote habitacional de 200 mil casas, subindo a meta para construir 1 milhão de moradias para a população de baixa renda, criando

a faixa de baixíssima renda, a “Faixa 1”, com um limite de renda de até R\$ 1.800,00 e até 90% de subsídio do valor do imóvel. Sendo assim, lançou o novo pacote MCMV desvinculado do PlanHab, em março de 2009, conforme já dito anteriormente.

Porém, na visão de Bonduki (2009, p. 87), ao antecipar o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, ofuscando o Plano Nacional de Habitação, o governo deixou de apresentar uma ação anticíclica, uma estratégia que poderia tratar o problema crônico de moradia no Brasil, no contexto de um programa de desenvolvimento com inclusão social, de alcance nacional. Para o autor, o PlanHab foi deixado de lado para adoção de “posturas pragmáticas que visavam a resultados rápidos tanto no que se refere à realização de obras – em grande parte realizadas em parceria com o setor privado – quanto para a ativação da economia.”.

O novo pacote foi instituído pela Lei nº 11.977, através da Medida Provisória (MP) nº 459, de 2009, tendo como principais pensadores Guido Mantega, então ministro da Fazenda e da Casa Civil, e Dilma Rousseff (SANTOS, 2020). Nas notas descritivas da MP nº 459/2009, constou que a preocupação mais relevante do MCMV era o estímulo à construção civil, em uma época de crise:

Quanto ao PMCMV, nota-se que a ênfase está na produção de imóveis novos para financiamento, particularmente na variante urbana do programa. Em princípio, não parece haver vínculo com as ações financiadas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), regulados pela Lei nº 11.124, de 2005. Em face disso e da própria exposição de motivos, pode-se afirmar que a preocupação mais relevante é o estímulo à construção civil, em uma época de crise financeira. (BRASIL, 2009).

O MCMV, segundo Menezes (2017, p. 97), foi o “programa que passou a moldar a política habitacional do governo federal, ofuscando o Plano Nacional de Habitação que seria divulgado – então praticamente natimorto”.

Como informado, o MCMV vinha com a proposta da construção em massa de unidades habitacionais, conforme uma política de habitação de interesse estritamente social. Depieri (2016) corrobora com essa afirmação ao lembrar que o programa era destinado para indivíduos que não foram beneficiados com outro programa habitacional do governo, que não tivessem casa própria ou qualquer financiamento de um imóvel, e também que sua renda familiar fosse dentro da faixa exigida pelo programa.

Porcinato (2017) relata que o MCMV abrangia dois mercados diferentes: um de caráter social, para a promoção de moradia para as pessoas de baixa renda; e outro, “habitação

social de mercado”, para as pessoas com rendimentos baixos, mas que conseguiram arcar com os custos da compra da moradia por meio de outros financiamentos:

PMCMV abrange dois mercados, que atuam de maneiras diferentes: um possui caráter social, representa a promoção de moradia para pessoas e famílias de baixa renda, historicamente estudado e debatido pela literatura acerca da atuação do estado na habitação; e o segundo consiste no que Shimbo (2010) chamou de “habitação social de mercado”, ou seja, também para pessoas com rendimentos inferiores, mas que ainda assim conseguiriam arcar por elas mesmas os custos de compra da moradia, por meio de financiamento em longo prazo e juros subsidiado. (PORCIONATO, 2017, p. 111).

Em resumo, o MCMV tinha como discurso oficial o objetivo de diminuir o déficit habitacional brasileiro, concedendo crédito para aquisição e construção das unidades habitacionais para as pessoas que se enquadrassem nas faixas de rendas estipuladas no programa (PORCIONATO, 2017).

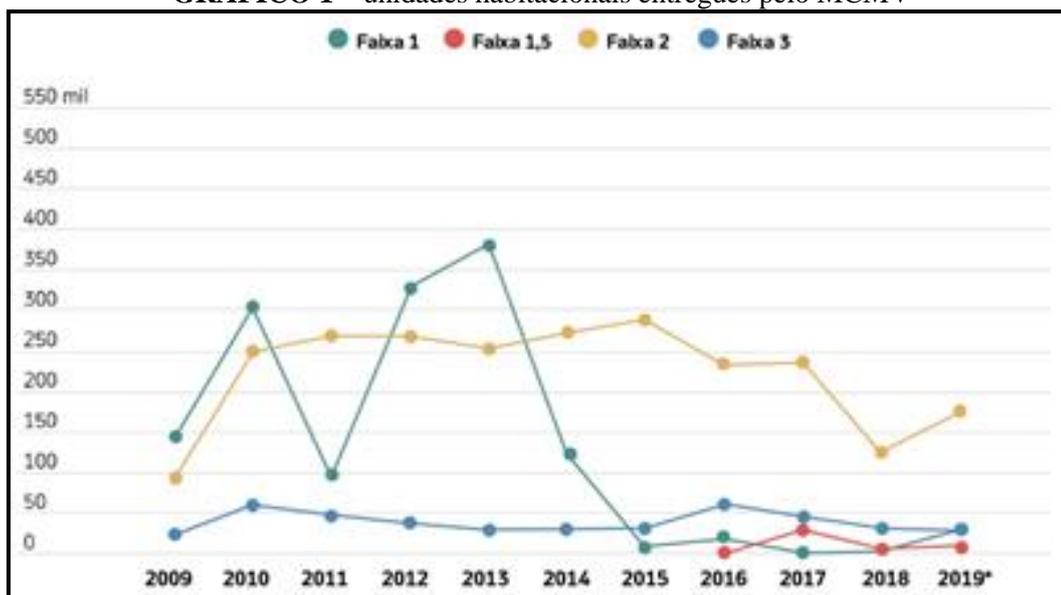
Em relação aos quatro eixos previstos no Plano Nacional de Habitação, Menezes (2017) relata que dois deles foram deixados de lado no MCMV, a política urbana e fundiária e os arranjos institucionais. Essa separação fez refletir no atual problema habitacional, principalmente referente a política urbana. Por outro lado, os eixos de construção civil e financiamento foram eficientes no apoio em aparatos jurídico e institucional para a produção em massa da mercadoria habitação.

Conforme o relatório do IPEA (2016), a produção de moradia através da construção de novas unidades habitacionais traz vantagens como: o estímulo à indústria, à geração de empregos, o combate à precariedade habitacional e à proliferação de assentamentos irregulares. Outras alternativas descritas no relatório para se chegar ao acesso da habitação adequada, é o “combate ao ônus excessivo, à precariedade da moradia e de infraestrutura, ao adensamento excessivo e à coabitação.” (IPEA, 2016, p. 100).

Balhim, Krause e Lima Neto (2015) esclarecem que, em 2009, em uma primeira fase, o MCMV intensificou os investimentos na produção de moradias, vez que foi criado em um cenário de crise financeira e visava ativar um processo anticíclico no crescimento econômico. Em uma segunda fase, a partir de 2011, o programa integrou o Programa de Aceleração do Crescimento, numa vertente que incluía ações de urbanização de favelas. Por fim, em uma terceira fase, tinha como meta a produção de mais 3 milhões de unidades habitacionais, somando com as fases anteriores (6,75 milhões de unidades). Também algo em torno de US\$ 182 bilhões investidos, para serem comprometidos nos próximos anos.

Todavia, em 2015 verificou-se que essa previsão citada pelos autores, da construção de mais 3 milhões de unidades habitacionais, não foi cumprida. A partir desse ano, até 2019, segundo Antunes (2019), foram entregues apenas um pouco mais de um milhão de moradias, conforme Gráfico 1 abaixo. Um dos motivos foi a descontinuidade do programa, conforme será tratado mais adiante.

**GRÁFICO 1 – unidades habitacionais entregues pelo MCMV**



Fonte: ANTUNES (2019)

Além disso, destaca-se que o Programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2020, previa que os beneficiários se encaixassem em quatro faixas de renda familiar, conforme sítio do Ministério do Desenvolvimento Federal (Governo Federal), abaixo descrito na Tabela 1:

**Tabela 1 – Faixas de renda MCMV**

RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA DO MCMV	CARACTERÍSTICA
Até R\$ 1.800,00	FAIXA 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.600,00	FAIXA 1,5	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 4.000,00	FAIXA 2	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 9.000,00	FAIXA 3	8,16% de juros ao ano

Fonte: BRASIL, 2020.

Na Faixa 1, segundo Amore (2015), eram utilizados os “dinheiros baratos”, por meio do Fundo Garantidor, bem como o Fundo de Arrendamento Residencial, quando realizadas

diretamente pelas prefeituras, e o Fundo de Desenvolvimento Social, operações em contratadas com Entidades, associações e cooperativas de natureza diversa que tenham se habilitado junto ao Ministério das Cidades:

Para a Faixa 1 de renda, são mobilizados os “dinheiros baratos”, que não exigem retorno, sobre os quais não se aplicam juros, admitindo subsídio quase integral para as famílias com renda mais baixa. As operações financeiras são garantidas pelo Fundo Garantidor, que é lastreado por recursos da União e permite a eliminação dos seguros no custo do financiamento. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. A construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A prefeitura pode disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que construtoras apresentem.

[...]

A Faixa 1 também é atendida por intermédio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) em operações contratadas com Entidades, associações e cooperativas de natureza diversa que tenham se habilitado junto ao Ministério das Cidades e que se disponham a fazer a gestão (direta ou indireta) dos empreendimentos. Trata-se de uma modalidade que incorpora discursos e práticas da produção habitacional autogestionária promovida por governos locais ao longo dos anos 1990 e início dos 2000. (AMORE, 2015, p. 20).

Porcinato (2017) esclarece que a Faixa 1 do programa previa que o Estado seria o responsável pelo subsídio às construtoras, encarregadas da construção dos imóveis (casas e apartamentos). Por outro lado, nas outras duas faixas o Estado apenas subsidiava parte das construções (descontos) e a oferta de crédito (juros baixos e financiamento facilitado) enquanto as construtoras, eram as principais responsáveis pela construção e comercialização.

Ainda sobre a Faixa 1, o cadastramento era realizado através da prefeitura de cada município onde o indivíduo tinha em vista adquirir o imóvel; ou então em uma entidade organizadora. Começava, então, o processo de seleção com uma análise social. Porcinato chama as construções dessa primeira faixa de casas populares e descreve o procedimento a ser seguido:

Para concorrer a casas populares, tem que se inscrever nas prefeituras das cidades. A execução das obras do empreendimento é realizada pela construtora contratada pela CEF, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados aos beneficiários dessa faixa, a partir da lista de demanda elaborada pelas prefeituras. Cabe aos municípios cadastrar as famílias com rendimento de zero a três salários-mínimos e deve ser apresentada à CEF em até oito meses, contados da contratação do empreendimento, conforme critérios nacionais e adicionais de priorização, definidos na Portaria no 412, do Ministério das Cidades (MCidades) (Brasil, 2015). O segundo grupo realiza a inscrição na agência da CEF, que também

é responsável pelo monitoramento da obra, liberando o financiamento de acordo com avanço da construção. (PORCINATO, 2017, p. 114)

Segundo Marguti (2018, p. 124) a indicação dos beneficiários da Faixa 1 era a única tarefa dos municípios, esclarecendo que “a importante tarefa de decisão locacional das habitações, bem como a do desenho arquitetônico, fica nas mãos dos agentes privados”.

Para as prefeituras, o imóvel deveria estar sujeito as regras de valores dentro da Faixa 1, com um subsídio de financiamento custeado em até 90% pelo governo, e 10% pagos pelo beneficiário, que ainda podia dividir o financiamento em 10 anos – 120 parcelas, de no mínimo R\$ 80,00<sup>35</sup>. Em relação a Faixa 1, Antunes (2019) enfatiza que foi “o foco do programa nos cinco primeiros anos (2009 a 2013)”. Afirma que no total dos contratos fechados, 80% foram destinados para essa parcela da população, com 1,5 milhão de moradias.

A Faixa 2 deteve maior atenção nos anos de 2014 a 2018, quando recebeu mais subsídio do FGTS e menos do governo, alcançando um total, nesse período, de 1,6 milhão de unidades para essa faixa, comparado a 387 mil da Faixa 1. A causa do aumento da Faixa 2 foi o rombo nas contas públicas e questões orçamentárias. Uma explicação é que, para a Faixa 1, o governo federal custeava 90% do valor do imóvel e o recurso saía do orçamento da União (ANTUNES, 2019).

Por outro lado, para a Faixa 2, segundo Amore (2015), utilizava-se o dinheiro mais caro. Prossegue a autora dizendo que nas Faixas 2 e 3 o financiamento se dava com os recursos do FGTS, dito como “dinheiro mais caro”, que exigia retorno, além da cobrança de juros.

Menezes (2017, p. 100) esclarece sobre o declínio que os avanços propostos pelo Governo Lula teve, ainda no início de seu primeiro mandato, em 2005, principalmente quando refere-se ao Ministério das Cidades que, por governabilidade, foi entregue ao Partido Progressista. “A governabilidade estava ligada à tentativa do petismo de realizar mudanças sociais sem enfrentar diretamente os interesses das classes dominantes no Brasil”. É nítido que essa foi uma tentativa de fazer uma inserção social do direito à moradia via mercado, deixando de lado toda a ideologia do Plano Nacional de Habitação.

A pauta habitacional do Estado para a habitação, desde o lançamento do MCMV, se deu através do mercado da construção civil e imobiliário. A divulgação tardia do Plano Nacional de Habitação foi o último suspiro do movimento, é o que afirma Menezes:

---

<sup>35</sup> Valor de referência para o ano de 2020, conforme informações do sítio da Caixa Econômica Federal. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 13 fev. 2021.

A questão habitacional continuou a ser objeto de disputa dentro do governo, mas como ficou mais claro no ano de 2009, a vertente que se hegemonizou privilegiou não os eixos do Plano Nacional de Habitação (que incluía aquela vinculação entre política habitacional e política urbana e fundiária), mas o programa Minha Casa Minha Vida. A divulgação do Plano Nacional em 2009, soou como um último suspiro de um movimento de perda paulatinamente espaço no governo petista. (MENEZES, 2017, p. 100).

Uma disputa foi formada, logo no início do Governo Lula, sobre qual modelo de política habitacional proposto o Brasil deveria adotar, o de estímulo de mercado ou de planejamento urbanístico-habitacional:

1) Um modelo do estímulo ao mercado, por meio do qual o governo atuaria para fomentar um ambiente favorável à produção em massa de mercadoria habitacional, se necessário por meio de subsídios públicos; 2) e o modelo de planejamento urbanístico-habitacional, pelo qual o Estado, nos três níveis, deveriam ter um papel indutor da produção de moradia, através da articulação de políticas urbanas, fundiárias e habitacionais. (MENEZES, 2017, p. 95).

O modelo do estímulo ao mercado se vincula a interpretação de um direito à moradia patrimonialista, que Menezes (2017) denomina de “mercadoria habitacional”, ou moradia através do título de propriedade.

Depieri (2016), por sua vez, destaca que “a habitação se conforma como uma mercadoria especial, tanto para atender ao propósito de manutenção da força de trabalho como de valorização do capital”. Acrescenta o autor:

Historicamente no Brasil é grande a dificuldade para as classes subalternas conseguirem uma moradia. Normalmente as classes dominantes e o Estado tratam de oferecer de alguma forma as moradias para os mais pobres. Esse processo se desenvolve dessa forma, pois mais do que oferecer um direito para os mais pobres, a ausência de moradia para essa população, em alguns momentos, pode atrapalhar a reprodução do capital (DEPIERI, 2016, p. 1056).

Entretanto, justamente esse foi o modelo de políticas habitacionais que o Brasil adotou no MCMV, ao oportunizar ao mais pobre a compra da casa própria, tão idealizada por todos, e de resultado, estimulando a economia tal como já ocorria na Era Vargas e no regime militar, com o Banco Nacional de Habitação.

Todavia, “de pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário” (ROLNIK, 2019, p. 309). Ou seja, o MCMV desbancou o Plano Nacional de Habitação, ao ajudar as incorporadoras a superar a

crise do mercado imobiliário de 2008, e passou a ser uma política habitacional de êxito econômico.

Essa conduta levou a crítica de Bonduki (2016, p. 81) ao afirmar que o modelo de desenvolvimento urbano que se instalava no Brasil, na segunda metade do século XX, bem como a forma que o poder público vinha atuando, desde 2003 com a coordenação do Ministério das Cidades, não foram suficientes para gerar “cidades melhores”.

Em 2009, pouco antes de Dilma Rousseff ser eleita a primeira presidente mulher do país, a política habitacional do governo serviu para fortalecimento de sua candidatura, tornando um sucesso o programa, que a lançaram, em uma estratégia política do partido, como “mãe” do Minha Casa Minha Vida.

O êxito econômico do programa repercute na eleição de Dilma Rousseff em 2010 e em sua reeleição em 2014, períodos em que são lançados o MCMV-2 (2011) e o MCMV-3 (2014), como novas metas. De acordo com o Ministério do Planejamento, em agosto de 2014 o programa já havia contratado 3,5 milhões de unidades e entregado cerca de 1,7 milhão de casas e/ou apartamentos (ROLNIK, 2019, p. 309).

Rolnik (2019) acredita que os beneficiados pelo programa com o pagamento simbólico de, no mínimo 10 anos para garantir a casa, assumiam uma dívida financeira e outra política, retribuída pelo voto para quem “me deu a casa”.

O programa tinha a proposta e objetivo principal de proporcionar um financiamento imobiliário a população de baixa renda. Porém, mesmo contando com o comprometimento das empresas privadas na construção de habitações, como uma forma de ajuda para superar a crise financeira, o programa continuou dependente dos recursos públicos, acarretando efeitos colaterais ao longo dos anos, como a periferização dos empreendimentos. Conforme observa Menezes (2017, p. 163), “não se está diante de um programa cuja finalidade seja a efetivação universal de um direito social ou que se articule num conjunto de políticas de Welfare State.”

Depieri (2016) considera que o MCMV adotou um modelo de propriedade privada individual que necessitava de uma rede de proteção social que abrangesse saúde, emprego, entre outros, sendo, talvez, mais funcional uma política de aluguel social para resolver o problema.

Ademais, para Marguti (2018, p. 124) “um dos maiores entraves para a produção de habitação de interesse social (HIS) tem sido a indisponibilidade de terras”. Para a autora, “tornam-se um paradoxo a não criação e não utilização dos instrumentos que abrigam o potencial de garantir a reserva de terras para fins de interesse social”.

Na mesma linha, Bonduki (2016, p. 87) aponta que o Programa Minha Casa Minha Vida “não enfrentou de forma adequada a questão fundiária e urbana, reproduzindo formas superadas de produção habitacional”. Além disso, o autor também enfatiza a ausência de articulação entre a política fundiária e a habitacional, que contribuiu para o aumento do processo de formação de favelas e loteamentos irregulares no país:

A terra urbanizada, provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornou-se cada vez mais cara, levando os que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes, precários e perigosos e à ocupação irregular. Este crescente processo mostra a ausência de uma política fundiária articulada com as políticas habitacional e urbana, nos diferentes níveis de governo no Brasil. Até recentemente, esta política foi sempre relegada e desconsiderada como parte básica para o início das intervenções em habitação de interesse social. (BONDUKI, 2008, p. 87).

Apesar das críticas, o programa MCMV foi uma política habitacional federal de sucesso e a única vigente desde 2009 até 2020. Segundo Amore (2015), nos primeiros cinco anos o programa contratou quase 80% das unidades que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência.

#### 5.4 A SITUAÇÃO ATUAL DA POLÍTICA HABITACIONAL DO BRASIL

O futuro do MCMV, até o momento, não existe mais. Isso porque, como visto, o programa foi entabulado pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), e o governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) queria desassociá-lo do partido petista e do ex-presidente Lula, que pode concorrer às eleições presidenciais de 2022. Em outras palavras, o atual governo não quer que aqueles que criaram a única política habitacional vigente no país por mais de dez anos, fossem lembrados.

Diante disso, segundo Santos (2020), faz-se relevante destacar o fato de que no “plano de Governo” da gestão 2019-2022 não constou qualquer medida à política habitacional, a palavra moradia ou habitação sequer aparecem na proposta de governo intitulada *O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo*. E mais, umas das primeiras medidas do presidente Jair Bolsonaro foi fundir o aclamado Ministério das Cidades com o Ministério da Integração Nacional, transformando-os em Ministério do Desenvolvimento Regional.

Sobretudo, ainda segundo a autora, em meados de 2019, ainda no primeiro ano de mandato do presidente Bolsonaro, o ministro do Desenvolvimento Regional, Gustavo Canuto, anunciou que não haveria mais contratações para a Faixa 1 do programa Minha Casa Minha

Vida, apenas as obras já contratadas seriam terminadas<sup>36</sup>. No entanto, segundo Sampaio (2021), em abril de 2021 o presidente cortou R\$ 1,5 bilhão em verbas da área, paralisando as obras de 200 mil unidades habitacionais.

Especulou-se que o governo Bolsonaro anunciaria, em 2020, um programa novo de habitação baseado na distribuição de cupons/voucher voltados apenas para pequenos municípios, já que o Minha Casa Minha Vida estava atrelado ao PT – associação que o atual governo queria desvincular.

Todavia, na prática, o governo apenas trocou o nome do MCMV para Casa Verde e Amarela, programa instituído através da Lei nº 14.118 de 13 de janeiro de 2021, que exclui a população da Faixa 1 do financiamento, contrariando o próprio objetivo do programa, positivado no art. 3º da referida lei, *in verbis*: “Art. 3º São objetivos do Programa Casa Verde e Amarela: I - ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda” (BRASIL, 2021).

O “novo” programa conta com apenas 3 faixas de renda:

Famílias com renda bruta de até R\$ 2.000,00:

**Faixa 1,5:** Você pode adquirir um imóvel cujo empreendimento é financiado pela CAIXA com taxas de juros que podem chegar até 4,75% ao ano e subsídios até R\$ 47.500,00 de acordo com a sua renda e região onde você mora. E ainda você tem até 30 anos para pagar.

Famílias com renda bruta de até R\$ 4.000,00:

**FAIXA 2:** Se sua família se encaixa nesta faixa os subsídios podem chegar até R\$ 29.000,00 de acordo com sua renda e localização do imóvel.

Famílias com renda bruta de até R\$ 7.000,00:

**FAIXA 3:** Para famílias com renda bruta de até R\$ 7.000,00, a taxas de juros são atrativas na aquisição da casa própria. (CEF, 2021, grifo nosso).

Ou seja, atualmente, o MCMV foi encerrado e deu lugar ao programa Casa Verde e Amarela, que extinguiu a Faixa 1 do antigo programa. Logo, as pessoas que eram atendidas pela Faixa 1 do programa MCMV, que era grande parte subsidiada, estão desprovidas de qualquer política habitacional, vez que o atual programa Casa Verde e Amarela, não prevê financiamento para as pessoas que não consigam pagar pela moradia utilizando um subsídio de R\$ 47.500,00. Também não foi criado qualquer alternativa suplementar para atender o cidadão abaixo dessa faixa de renda.

Vejamos a Tabela 2, uma lista comparativa a partir dos valores vigentes no ano de 2020/2021:

---

<sup>36</sup> A notícia da extinção da Faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida foi veiculada na mídia, como exemplo, no sítio da Rede Brasil Atual. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/11/bolsonaro-acaba-com-a-faixa-1-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 23 fev. 2020.

**TABELA 2** – Faixa de renda MCMV e Casa Verde e Amarela

	<b>Minha Casa Minha Vida</b>	<b>Casa Verde e Amarela</b>
<b>Faixa 1</b>	renda de até R\$ 1,8 mil	Não se aplica
<b>Faixa 1,5</b>	renda de até R\$ 2,6 mil	renda até R\$ 2 mil
<b>Faixa 2</b>	renda de até R\$ 4 mil	renda de até R\$ 4 mil
<b>Faixa 3</b>	renda de até R\$ 7 mil	renda de até R\$ 7 mil

**Fonte:** elaborada pela autora.

Reitera-se que o direito à moradia é um direito fundamental social, e nessa posição, na visão de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017), aplica-se a ele o princípio da vedação de retrocesso, uma garantia implícita dos direitos sociais, tal como já destacado no primeiro capítulo desta dissertação.

Entende-se que a supressão de faixa de renda na única política habitacional do país, Casa Verde e Amarela, pode configurar uma violação ao princípio da vedação de retrocesso dos direitos sociais. Isso porque, excluiu a população que se enquadrava na Faixa 1 da política pública MCMV, que esteve em vigência durante mais de dez anos nos países. Ou seja, era um direito da população de baixa renda adquirir casa própria via programa e com subsídios do governo que lhe foi retirado.

## 5.5 A MEDIAÇÃO COMO PROTEÇÃO AO DIREITO À MORADIA

Como verificado durante a pesquisa, além de o Brasil atualmente contar com apenas uma política habitacional de moradia, que claramente deixa de fora parte vulnerável da população, o país sofre com o aumento de sem-teto provenientes de despejos, que é uma das principais causas do aumento de pessoas sem moradia nos países membros da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização internacional composta atualmente por países da América do Sul, do Norte, Europa e Asia-Pacífico.

Nesse sentido, Dowbor (2016) aponta que a desconcentração de políticas públicas e recursos faz com que a sociedade tenha um despertar político e cultural. Um exemplo disso é quando um grupo ou uma associação popular consegue atingir um objetivo. Isso está relacionado com o próprio conceito de políticas públicas, pois, como visto, para Hill (2005), a política pública não está atrelada unicamente a atividade governamental, pode ser implementada por outros setores da sociedade. Da mesma forma, Bucci (2006) considera às atividades privadas como também responsáveis por políticas públicas.

Para isso, por vezes é preciso ultrapassar níveis hierárquicos para a realização de políticas públicas:

Em termos práticos, sabemos que quando ultrapassamos cinco ou seis níveis hierárquicos, os dirigentes vivem na ilusão de que alguém lá embaixo da hierarquia executa efetivamente os seus desejos, enquanto na base se imagina que alguém está realmente no comando. A agilidade e flexibilidade que exigem situações sociais muito diferenciadas não podem mais depender de intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos. (DOWBOR, 2016, p. 40).

Todavia, o autor não se refere apenas a uma descentralização, mas também a “uma organização coerente dos diversos níveis de gestão, com desburocratização no topo na mesma proporção em que uma gestão participativa na base permite maior flexibilidade” (DOWBOR, 2016, p. 41). Também defende que o apoio seja mais integrado ao nível local e que a capacidade de gestão do país seja melhorada, em outras palavras, uma gestão descentralizada.

Dowbor (2016, p. 51) enfatiza que os municípios ganharam “força e autonomia com a Constituição de 1988, e a descentralização, que permite ações diferenciadas, e mais finamente adequadas às condições de cada localidade, precisa se dotar de instrumentos de gestão correspondentes.” Tais instrumentos podem ser conselhos de desenvolvimento, parcerias de diversos tipos, convênios entre diversas instituições, consórcios intermunicipais, acordos, contratos, ou até espaços informais de articulação.

Entretanto, o autor aponta ainda que os instrumentos de descentralização não substituem as políticas públicas, embora apontem suas fragilidades, com frequência. Afirma que, até as ações frequentemente começam “tapando buracos” onde o Estado ou a empresa não dão respostas adequadas (DOWBOR, 2016).

É nessa linha que se pode direcionar a questão das políticas habitacionais. Pois, pelo panorama apresentado, a única política habitacional de governo do país está em declínio e é preciso encontrar soluções para o problema de moradia da população vulnerável que, de certa forma, está desprovida de apoio, ferindo-se os direitos sociais esculpidos na Carta Magna.

Uma das possíveis soluções para diminuir o déficit habitacional ocasionado por despejos, quiçá, encontra respaldo na mudança trazida pelo CPC/2015, que incluiu no §4º, do art. 565, o dever de designação de audiência de mediação nas ações possessórias coletivas, como posse há mais de ano e dia. Vejamos o dispositivo:

Art. 565. No **litígio coletivo** pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, **deverá**

**designar audiência de mediação**, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º

[...]

§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

[...]

§ 4º **Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência**, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e **sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório**. (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Ou seja, a audiência de mediação para a resolução do conflito possessório aparece na lei processual como uma fase imprescindível antes de se apreciar o pedido liminar. Isto quer dizer que, ao invés de serem despejados sem qualquer chance de manifestação, os moradores do imóvel esbulhado têm a oportunidade de serem ouvidos. Mais ainda, pela redação do artigo, se os órgãos responsáveis pela política habitacional do local do imóvel, ou seja, do município, participarem dessa audiência, pode-se chegar a um acordo, até mesmo com a implementação de uma política habitacional. Ademais, como se trata de ações coletivas, organizações do Terceiro Setor podem se interessar e participar da mediação, como ocorre no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), conforme será relatado adiante.

No entanto, apesar da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) impor que os entes federativos devam se esforçar para garantir o direito à moradia, o art. 565, do CPC não obriga que os juízes intimem o poder local responsável pelas políticas habitacionais a participar dessa audiência, apenas faculta essa possibilidade.

É bom lembrar que, para um problema público de fato entrar na agenda governamental é necessário que a sociedade reivindique os seus direitos. É o que diz Campos (1990, p. 34): “os mecanismos de controle interno não bastam para garantir que o serviço público sirva a sua clientela de acordo com os padrões normativos de um governo democrático”.

Por isso, a sociedade, representada pelas partes do processo, tem papel importante na audiência de mediação possessória.

Nesse panorama, o CPC/2015 institui um dever judicial de, ao menos, tentar-se resolver os conflitos possessórios por meio de resolução pacífica de conflitos, a mediação, que como visto, por si só, já é uma política pública. Entende-se que essa medida foi uma tentativa do legislativo, por meio de uma lei federal, de dar oportunidade para que os

municípios atuem na implementação de políticas habitacionais, bem como é uma forma de se tentar reduzir o déficit habitacional ocasionado por despejos coletivos.

Todavia, antes de se apresentar os resultados da inclusão da mediação nas ações possessórias, passa-se a apresentar a diferenciação entre os termos mediação e conciliação, que comumente são confundidos nas próprias decisões judiciais.

### 5.5.1 **Mediação x conciliação e os CEJUSCs**

Segundo Garcia (2015), na audiência conciliatória, o conciliador poderá sugerir soluções para o conflito, como, por exemplo, numa lide entre um consumidor e um fornecedor. De outro modo, na audiência de mediação, o mediador não poderá intervir diretamente, apenas ajudará as partes a compreenderem o conflito a fim de que identifiquem sozinhas as melhores soluções, como, v.g., no caso de um conflito possessório.

Dessa forma, na audiência de conciliação o conciliador poderá opinar sobre a melhor solução à lide; na mediação, o mediador apenas conduzirá de modo que as partes encontrem, por si só, o melhor desfecho. Ou seja, a diferença está na forma de atuação do conciliador e do mediador.

Nessa linha, Demarchi (2007) delineou que o conciliador é “uma usina de ideias, que pontua as questões a serem resolvidas e propõe alternativas viáveis para análise das partes, estimulando-as à celebração do acordo”. Já, para o mediador, “o objetivo é restabelecer o diálogo entre as partes para criar condições para a negociação”. E é exatamente nesse segundo caso que o legislador enquadrou a resolução de conflitos das ações possessórias, de modo a proporcionar, caso o artigo 565 seja cumprido, que as partes e o poder local responsável pela política urbana possam negociar e encontrar uma solução para a moradia dos afetados no litígio, de forma pacífica e conjunta.

Ademais, a mediação nos termos do art. 165, do CPC/2015, deve ser feita diretamente por um mediador, através do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) de cada tribunal, que foi criado justamente com essa finalidade. É o que diz nosso Código de Processo Civil, em seu art. 165: “Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.” (BRASIL, 2015).

Por fim, o instituto da mediação nas ações possessórias também efetiva o preâmbulo da CRFB/1988, que aponta o Estado Democrático destinado 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, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

### 5.5.2 Os dados do CNJ para a mediação em ações possessórias

Desde a vigência do CPC/2015 não se tinham dados das audiências de mediação nas ações possessórias. Somente neste ano, em 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou um relatório intitulado *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo código de processo civil*, apresentando dados de uma extensa pesquisa feita em seis tribunais de justiça<sup>37</sup> e em quatro tribunais regionais federais<sup>38</sup> (INSPER, 2021).

Logo na introdução da publicação o relatório destaca que a pesquisa é inovadora, vez que até então a literatura era silente sobre um diagnóstico das ações possessórias. Muito menos, os estudos empíricos eram suficientes para verificar possíveis impactos trazidos pelas mudanças introduzidas pelo CPC/2015 – um dos objetivos da pesquisa:

O principal objetivo desta pesquisa é apresentar, pela primeira vez, um diagnóstico abrangente sobre as ações possessórias coletivas de bens imóveis em diferentes instâncias do Judiciário brasileiro. Conforme o Quadro 2, os tribunais foram escolhidos com base (i) na qualidade dos dados disponíveis em publicações de diários oficiais e, marginalmente, em repositórios de jurisprudência e (ii) a partir de unidades da federação com maior número de famílias/domicílios e pessoas que vivem em ocupações urbanas e rurais. (INSPER, 2021, p. 117).

A dificuldade da pesquisa estava na coleta de dados, vez que não existe um banco de dados único onde as decisões judiciais são lançadas de acordo com o tema. Dessa forma, para a coleta de dados foi necessário pesquisar nos sistemas eletrônicos dos tribunais, nas publicações dos diários oficiais, nos repositórios públicos de jurisprudência dos tribunais e ainda realizar entrevistas semiestruturadas com atores-chave do sistema de Justiça, como advogados e servidores (INSPER, 2021).

Outra dificuldade encontrada da pesquisa do CNJ eram as palavras chaves, por vezes, constavam palavras como “esbulho”, por exemplo, em ações que não eram relevantes para a

---

<sup>37</sup> São eles: Tribunal de Justiça de São Paulo (Sudeste); Tribunal de Justiça do Pará (Norte); Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Centro-Oeste); Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Sul); Tribunal de Justiça da Bahia (Nordeste) e Tribunal de Justiça de Pernambuco (Nordeste).

<sup>38</sup> São eles; TRF1; TRF3; TRF4 e TRF5.

pesquisa. Ademais, foi difícil até diferenciar o que se tratava de ação coletiva e de ação individual. Assim, fez-se três rodadas de filtros, conforme Quadro 6:

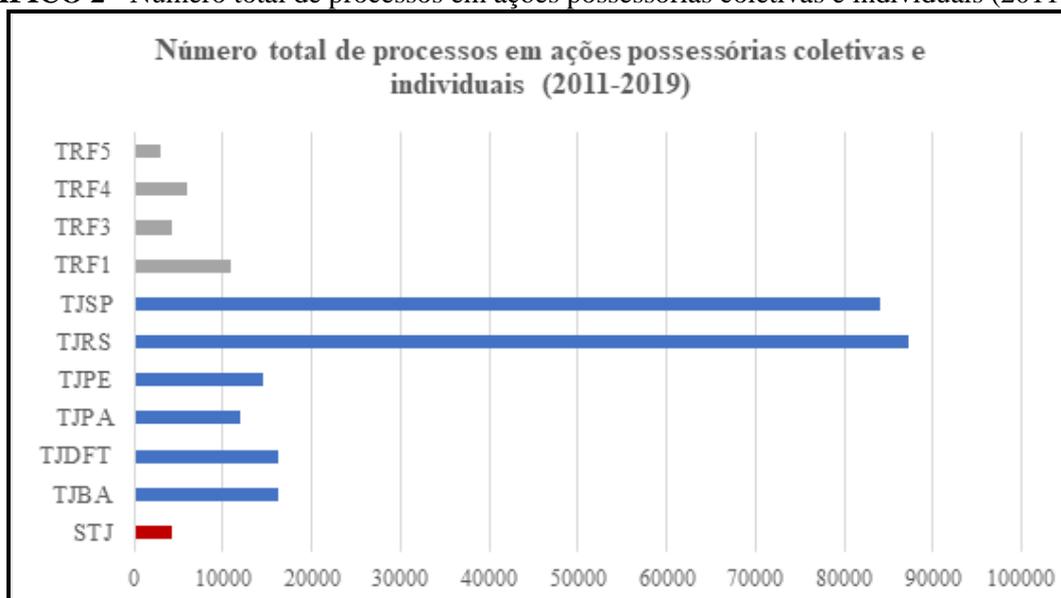
**QUADRO 6 - Comparação entre os termos utilizados em cada rodada de classificação**

	1º FILTRO	2º FILTRO	3º FILTRO
<b>TERMOS INCLUÍDOS PARA CARACTERIZAR AS AÇÕES</b>	“reintegração de posse” “manutenção de posse” “interdito proibitório”	“reintegração de posse” “manutenção de posse” “interdito proibitório”	“reintegração de posse” “manutenção de posse” “interdito proibitório” “esbulho”/”esbulhar” “ameaça”/”ameaçar” “turbação”/ “turbar”
<b>TERMOS EXCLUÍDOS DOS DOCUMENTOS</b>		“leasing” “alienação fiduciária” “arrendamento mercantil” “rescisão” “compra e venda” “venda e compra”	“leasing” “alienação fiduciária” “arrendamento mercantil” “rescisão” “compra e venda” “venda e compra” “classe: procedimento comum” “ação de cobrança”

Fonte: INSPER, 2021, p. 39.

Os dados coletados permitiram verificar que os estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo têm os maiores índices de ações possessórias coletivas e individuais distribuídas entre os anos de 2011 até 2019, vejamos no Gráfico 2:

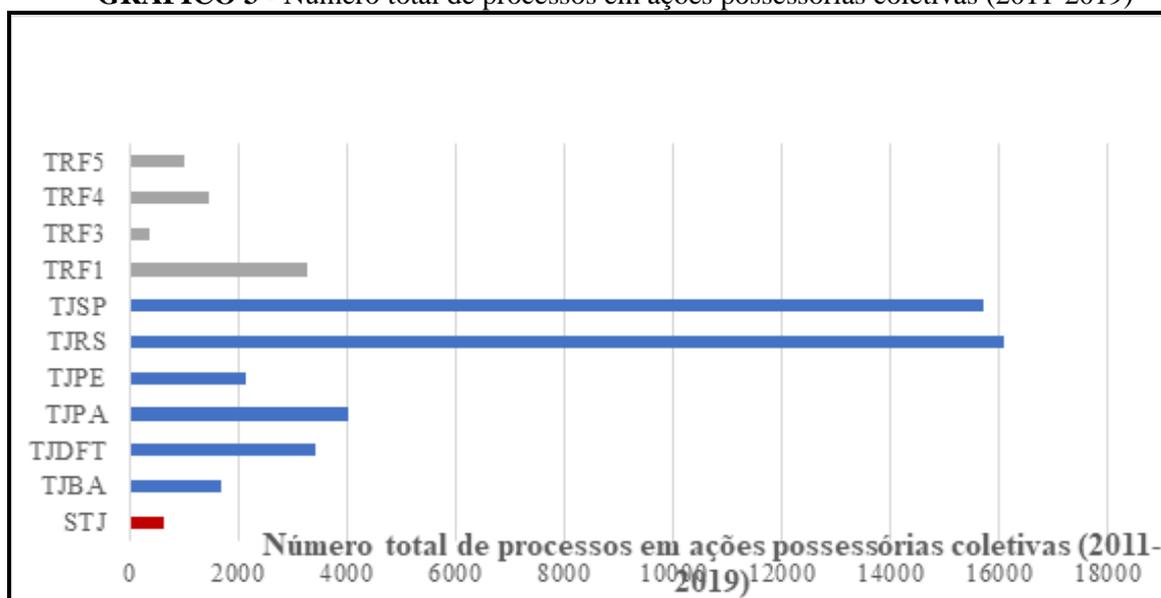
**GRÁFICO 2 - Número total de processos em ações possessórias coletivas e individuais (2011-2019)**



Fonte: INSPER, 2021, p. 58.

Analisando-se somente as ações possessórias coletivas, que o art. 565, do CPC/2015 exige a realização de audiência de mediação em posse velhas, os mesmos dois estados tem os maiores índices de ações, conforme Gráfico 3.

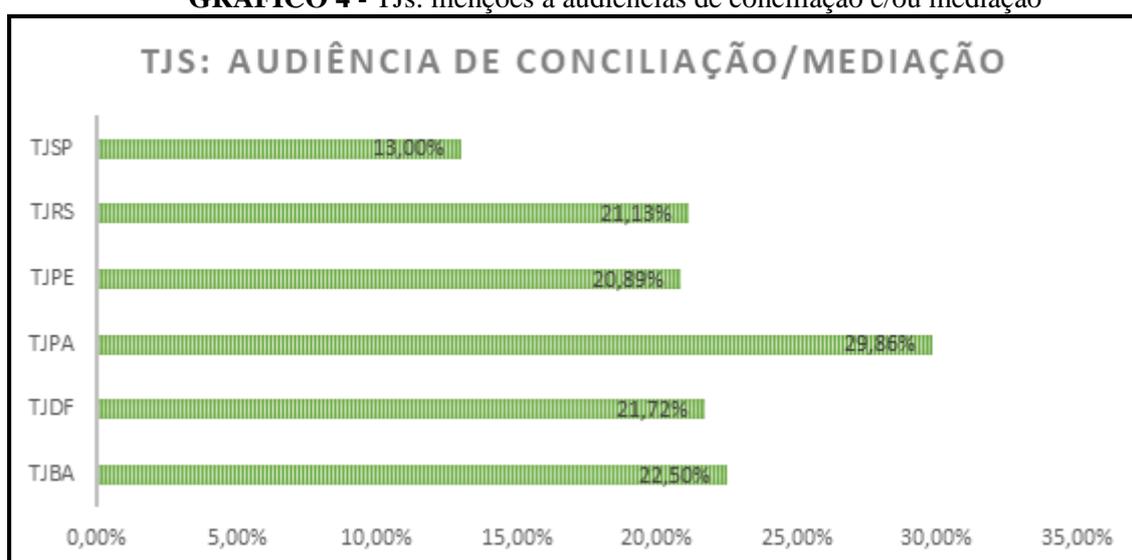
**GRÁFICO 3 - Número total de processos em ações possessórias coletivas (2011-2019)**



Fonte: INSPER, 2021, p. 59.

Desses processos, apenas cerca de 20% marcaram audiências de mediação anteriores à decisão liminar para os casos de posse velha, como certifica o Quadro 4:

**GRÁFICO 4 - TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação**



Fonte: INSPER, 2021, p. 92.

No entanto, verificou-se que grande parte dessas audiências foram marcadas pós CPC/2015, gerando um aumento no número de mediações, é o que mostra a Tabela 3:

**Tabela 3** - TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação de acordo com o CPC/15

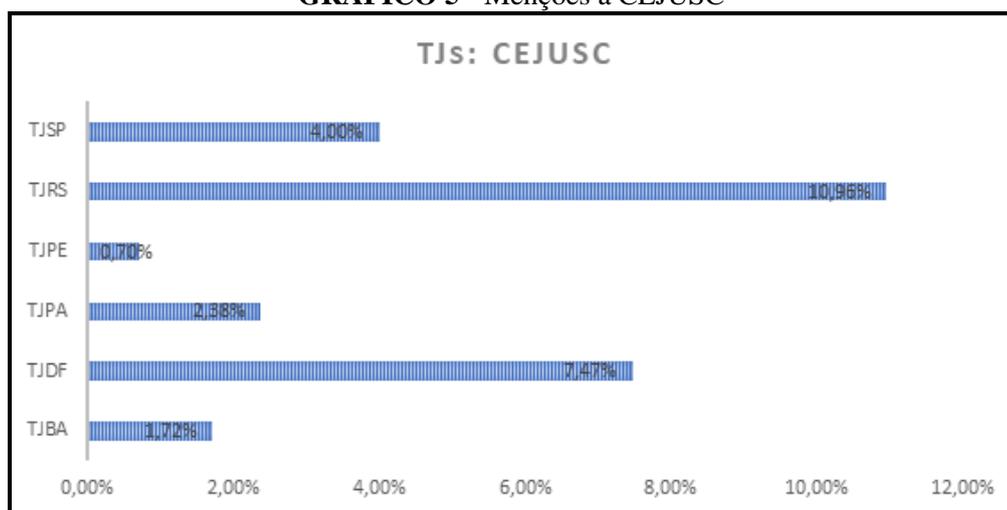
	PRÉ-CPC (2011-2015)	PÓS-CPC (2016-2019)	COMPORTAMENTO
<b>TJBA</b>	19,62%	25,06%	Aumenta
<b>TJDF</b>	6,64%	24,52%	Aumenta
<b>TJRS</b>	13,89%	29,89%	Aumenta
<b>TJPA</b>	21,45%	43%	Aumenta
<b>TJPE</b>	20,89%	20,98%	Aumenta
<b>TJSP</b>	24,04%	34,19%	Aumenta

Fonte: INSPER, 2021, p. 93.

Segundo o relatório, o aumento verificado permite “afirmar que, após o CPC/15, juízas e juízes passaram a mobilizar audiências de conciliação e de mediação entre seus argumentos para decidir.” Todavia, isso não significa que em todo processo há mediação, mas significa que “o CPC/15 é um marco normativo importante, exigindo um ônus argumentativo de juízes e juízas.” (INSPER, 2021, p. 92).

Já quando se pesquisou por menções ao CEJUSC, que é o órgão específico nos tribunais para a realização da audiência de mediação, os dados apontaram que o TJRS é o tribunal que mais utiliza o órgão, vejamos no Gráfico 5:

**GRÁFICO 5** - Menções a CEJUSC



Fonte: (INSPER, 2021, p. 95)

O relatório aponta que o recurso ao CEJUSC é maior no TJRS, com 10,96% de menções nas ações coletivas de bens imóveis (INSPER, 2021, p. 95). Apesar de não ter

justificativas, esse resultado pode ser fruto do projeto implementado pelo TJRS, que será apresentado no próximo subtítulo.

Sobre os padrões decisórios em razão das previsões específicas do art. 565, do CPC/2015, especialmente a realização das audiências de mediação, o relatório concluiu que: “como resposta temos que não foi possível identificar qualquer mudança de caráter estrutural, ou mesmo uma tendência clara de alteração, tanto sobre a ocorrência das audiências de mediação do art. 565, como sobre os possíveis impactos nas decisões em razão delas.” (INSPER, 2021, p. 110).

Por outro lado, constatou-se que “foi possível identificar a partir dos dados extraídos a ocorrência do aumento da menção dos termos “audiências de mediação” e “audiência de conciliação” nas decisões analisadas” (INSPER, 2021, p. 110). Pelos dados colhidos, conclui-se que as partes do processo passaram a mobilizar mais esses instrumentos de resolução de conflitos:

Podemos afirmar, a partir dos dados, que os atores habituais do processo passaram a mobilizar mais essas ferramentas de solução consensual no âmbito dos litígios possessórios coletivos, seja para solicitar sua utilização ou para justificar sua não realização. Indicam, assim, maior permeabilidade do argumento em termos de prática jurídica no sentido de solicitar sua realização e/ou um maior ônus argumentativo para fundamentar a decisão no sentido contrário ou justificar sua não ocorrência. (INSPER, 2021, p. 110).

O aumento da utilização dos termos mediação e conciliação, segundo o relatório, pode estar atrelado ao art. 565, do CPC ou ainda pelos parágrafos 2º e 3º, do art. 3º do mesmo diploma legal, vez que o CPC/2015 trouxe como norma fundamental a solução consensual dos conflitos. “Assim, outra explicação possível para a maior incidência dos termos “audiência de conciliação” e “audiência de mediação” também poderia residir nessa chave explicativa que aponta para a mudança de paradigma ou modelo operada pelo CPC/2015.” (INSPER, 2021, p. 110). Pois, como visto, a lei processual foi influenciada pela lei que instituiu a mediação como política pública para a resolução consensual de conflitos.

Quanto a confusão dos termos mediação e conciliação, o relatório aponta como causa a própria estrutura do CPC/2015 e a capacitação dos profissionais envolvidos:

Em que pese essa trajetória de incentivo à política pública de autocomposição de litígios e participação social por meio da conciliação e da mediação, as falas dos entrevistados ainda indicam que, pelo menos para o tratamento do conflito coletivo pela posse, o sistema judiciário sofre com a baixa capacitação dos atores envolvidos e com a falta de estrutura. (INSPER, 2021, p. 111).

No entanto, mesmo com a confusão dos termos, verificou-se “que a ocorrência dos termos no total de decisões da base de dados das ações coletivas ainda aponta para uma baixa utilização” (INSPER, 2021, p. 111). Ou seja, que a mediação não é utilizada em todos os casos cabíveis.

Quanto ao impacto da regra do art. 565, do CPC/2015, que estabelece a obrigatoriedade da realização da audiência de mediação anteriormente à concessão da liminar “não foi possível aferir pela base de dados e técnicas utilizadas de análise se ocorreu o incremento da realização das audiências no momento anterior à concessão da liminar quando observada a ocorrência das hipóteses do art. 565 do CPC/2015.” (INSPER, 2021, p. 111).

Segundo o relatório, na maior parte dos casos “as audiências servem tão somente para tratar do cumprimento das liminares no sentido de remoção dos ocupantes das áreas.” (INSPER, 2021, p. 111). Em outras palavras, acaba-se inviabilizado uma mediação equitativa entre as partes, vez que para os réus da ação há constante ameaça do despejo. Esse resultado, segundo os entrevistados, decorre dos seguintes termos:

- i. o posicionamento dos juízes e das juízas perante as causas cuja posição predominante é a de priorizar o direito dos proprietários em relação aos ocupantes;
- ii. dificuldade em realizar a audiência em razão do complexo e problemático/errático ciclo citatório da relação jurídico-processual que envolve coletividades em situação de hipervulnerabilidade e de interlocução com as coletividades que não possuem representantes;
- iii. dinâmica da audiência de justificação, caracterizada pela unilateralidade dos fatos narrados e a comprovação da posse a partir de documentos relativos à propriedade do imóvel em dinâmica que não revela o conflito possessório em sua dimensão de interesse público, sobrepõe-se aos poucos casos de ocorrência de audiência de mediação no momento anterior à concessão da liminar. (INSPER, 2021, p. 115).

Por fim, infelizmente a pesquisa não apresentou resultados qualitativos sobre a eficácia da mediação nas ações possessória, tal como exige o art. 565, do CPC/2015. Por essa razão, não foi possível aferir a solução encontrada para o caso concreto, apenas verificou-se se a mediação foi oportunizada. Ademais, os resultados apontam que há um aumento de realização de mediação por força do dispositivo legal citado.

### **5.5.3 O núcleo de mediação do TJRS**

Apenas a título ilustrativo, vez que os dados do projeto estão inseridos no relatório INSPER (2021), já que não há uma publicação própria do TJRS, passa-se a apresentar

brevemente o projeto do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMC), do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), que aprimorou as audiências de mediações possessórias à luz do CPC/2015.

O estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro em especializar o seu núcleo de mediação para atender às audiências específicas do art. 565, do CPC. Pois, antes mesmo da vigência do CPC a Resolução nº 110/2010 do Conselho Nacional de Justiça, revogada pela nº 384/2021, já previa a resolução consensual de litígios possessórios:

A constituição de um núcleo para resolução de conflitos fundiários coletivos urbanos decorreu da sensibilidade do Poder Judiciário local em relação à existência e à gravidade da questão das ocupações de áreas urbanas na cidade e para a necessidade de experimentar métodos alternativos de solução de conflitos judiciais em casos dessa espécie. (MELLO, 2017, p. 2074).

Diante disso, o TJRS, meses antes da entrada e vigor do CPC/2015, implantou um projeto piloto para a mediação de conflitos possessórios coletivos judicializados em Porto Alegre, com profissionais qualificados para o projeto, implementado pelos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSC).

Conforme destacado por Trombini e Mafra:

Em 15 de junho de 2015, o projeto de mediação avança, com a seleção de processos de reintegração de posse tramitando em Porto Alegre para serem levados à mediação. Essa medida é regulamentada pelo Edital nº 044/2015, no qual se distinguem 13 processos, “todos em fase de cumprimento de ordem de reintegração de posse e relacionados com situações identificadas como de litígios coletivos, próprios de conflitos fundiários urbanos”, para o regime de exceção do projeto piloto. (TROMBINI; MAFRA, (2017, p. 30).

A equipe do núcleo de mediação do TJRS, presidida por uma juíza leiga, é composta por um representante do Ministério Público, um representante da Defensoria Pública, um representante da Procuradoria Jurídica do Município e outro do Departamento Municipal de Habitação, formando o Grupo de Trabalho especializado em Conflitos Fundiários no TJRS (SPENGLER; VANIN, 2018).

Segundo Mello (2017, p. 2079) a “participação de órgão público responsável pela política urbana tendeu a se restringir ao próprio Município e à autarquia responsável pela política habitacional local”. Destaca, também, que somente em alguns casos houve participação da secretaria estadual responsável pela política urbana do Estado. Ou seja, a questão tende a ser resolvida em âmbito municipal.

Além dessa equipe permanente, por derradeiro, as partes do processo participam da audiência e seus respectivos patronos. Em alguns casos, pessoas ligadas a organizações sociais do Terceiro Setor também participam e até estudantes universitários, como ocorreram em alguns casos pontuais,

Para a condução da audiência, de acordo com Mello (2017, p. 2081) “a juíza e os demais membros da equipe procuram criar as condições para um diálogo pragmático e resolutivo entre proprietários e ocupantes”. Entende-se que, em Porto Alegre, a audiência prevista no art. 565, do CPC, na maioria das vezes, não é realizada pelo juiz togado. Os autos são enviados ao núcleo de mediação especializado que conduz a audiência a fim de chegar a uma solução para cada caso concreto – o que aparentemente, foi o objetivo do legislador no CPC/2015.

Entretanto, os juízes das causas não estão obrigados a remeter os autos do processo ao núcleo de mediação, esse envio é facultativo. Mas, acontece, vejamos:

O projeto de conciliação de conflitos possessórios coletivos foi pensado e é empregado como uma ferramenta de apoio à jurisdição comum que atua nesta espécie de processo judicial. A estrutura e os objetivos do projeto foram apresentados pelo Tribunal de Justiça aos juízes de Porto Alegre e oferecidos como um mecanismo alternativo de resolução dos processos judiciais que envolvem conflitos coletivos possessórios. Os juízes naturais dos processos não estão, evidentemente, obrigados a submeterem ações desta natureza à atuação do núcleo. A remessa do processo é uma decisão soberana do juiz da causa. Ele próprio pode presidir a tentativa de conciliação no curso do processo, mediante a realização da audiência de mediação prevista no citado art. 565 do Código de Processo Civil ou no exercício da atividade conciliatória prevista no art. 3º, § 3º do novo estatuto processual. Entretanto, é possível dizer que, na medida em que o projeto se tornava conhecido, um número cada vez maior de juízes pareceu disposto a confiar no funcionamento do projeto. (MELLO 2017, p. 2082).

Como exemplo, vejamos o primeiro despacho em uma ação possessória distribuída no TJRS em 2019, pesquisada pelo sítio de Tribunal através do termo “ocupante”, conforme Figura 2:

FIGURA 2 - Despacho de um processo no TJRS

The screenshot displays the website of the Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). The header includes the court's logo and name, a search bar with the text "Busque por páginas, notícias, eventos, etc", and a "Buscar" button. Below the header are navigation tabs: "Institucional", "Comunicação", "Processos e Serviços", and "Publicações e Jurisprudência". A secondary navigation bar offers options for "Site", "Consulta Processual", "Jurisprudência (WP)", "Legislação", "Diário da Justiça Eletrônico", and "Publicações Administrativas".

The main content area shows a "Consulta de 1º Grau" for a case in Porto Alegre. The details are as follows:

- Julgador:** Paulo de Tarso Carpena Lopes
- Data:** 24/01/2019
- Despacho:** Vistos. A audiência prevista no art. 334 do CPC tem como objetivo primordial assegurar às partes a possibilidade de conciliar e resolver o conflito em tempo razoável. Para isso, foram instalados os CEJUSC, sendo disponibilizadas a esta Vara datas para a marcação das audiências, limitando-se a uma manhã por semana, para cada juizado. Diante da viabilidade de composição tendo em vista a natureza da demanda, designo audiência para o dia 15/05/2019, às 10h30min, que se realizará no 4º andar, deste Foro Regional. Por fim, destaco que o réu deverá observar o disposto no artigo 335 do CPC. Cite-se. Intimem-se.

Fonte: TJRS, 2021.

Pelo despacho acima colacionado, verifica-se que o juiz de direito da causa tem plena ciência do núcleo especializado para realizar a audiência prevista no art. 565, do CPC, e de plano já envia os autos ao CEJUSC, onde pode passar pela audiência de mediação. Verifica-se a confusão de termos citados no relatório do CNJ, vez que o magistrado utilizou a palavra conciliação ao invés de mediação.

Pode-se dizer que a obrigação de mediação antes da concessão da tutela imposta pelo art. 565, do CPC, passou a ser um direito subjetivo dos moradores do imóvel urbano objeto de litígio, considerando um novo elemento legal de proteção ao direito à moradia. A criação de núcleos especializados, por sua vez, aprimora o instituto da mediação como política pública.

Por fim, manter um núcleo de mediação especializado para as ações possessórias proporciona uma solução humanitária para o caso em detrimento de uma decisão judicial tradicional do juízo da causa. E, se for de fato implementada, pode, quiçá, trazer resultados positivos para diminuir o déficit habitacional por despejos, mesmo que as medidas adotadas como solução não sejam políticas habitacionais.

## 6 CONCLUSÃO

A presente dissertação – através do estudo do direito à moradia como um direito social, que necessita de políticas habitacionais para ser implementado –, teve por objetivo aferir se a mediação, como uma política pública de solução de conflitos, pode ir além e propiciar a formulação de políticas públicas habitacionais quando realizada nos moldes do art. 565, do CPC/2015.

Desse modo, a partir da premissa trazida no Capítulo 1, verifica-se que apesar do direito à moradia estar amplamente positivado no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive há mais de vinte anos como um direito social, não existem políticas habitacionais suficientes para evitar moradias precárias e o déficit habitacional exacerbado que o Brasil enfrenta.

Isso porque, segundo os dados apresentados, em 2019 o déficit habitacional do Brasil era de 5.876.699 unidades habitacionais. E no cálculo do déficit habitacional se incluem a soma dos seguintes componentes: (i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados; (iii) unidades domésticas convivente déficit; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano.

Ademais, ainda se apresentou o princípio da vedação de retrocesso como um direito subjetivo negativo em que o Estado tem o dever de se abster de atentar contra os direitos sociais concretizados. Ou seja, afere-se que o referido princípio pode ser empregado na proteção do direito à moradia.

No Capítulo 2, realizou-se inicialmente uma revisão de literatura a respeito dos conceitos de políticas públicas, dos quais, reiteram-se os conceitos de Hill (2005), que entende que as políticas públicas envolvem inúmeras decisões, em um procedimento dinâmico e não estão ligadas unicamente a atividade estatal; de Kraft e Furlong (2018), em contrapartida dispõe que política pública é o que os agente públicos e os cidadãos que eles representam escolhem fazer ou não fazer sobre problemas públicos; de Dye (2017), que aponta que decidir o que vai ser um problema público é mais importante do que decidir a solução desse problema; e de Anderson (2015), para quem as políticas públicas são onipresentes nas sociedades modernas e possuem uma qualidade vinculante e uma coercitividade legal.

Diante dos conceitos e com base no ciclo de políticas públicas, que para Anderson (2015) engloba cinco fases: 1) agenda; 2) formulação; 3) adoção; 4) implementação; e 5) avaliação, constatou-se que a audiência de mediação é uma política pública por si só. Isso

porque, passou pelas etapas do ciclo de políticas públicas e, através da Lei Federal nº 13.140/2015, influenciou a inserção da mediação nas ações possessórias coletivas antes do deferimento da liminar de despejo, consoante dispõe o art. 565, do CPC.

Pode-se dizer que a mediação, como uma política pública de solução consensual de conflitos, antes da concessão da tutela imposta pelo art. 565, do CPC, passou a ser um direito subjetivo dos moradores do imóvel objeto de litígio, podendo ser considerado um novo elemento legal de proteção ao direito à moradia.

No Capítulo 3, demonstrou-se que a política de habitação social é uma forma de subsídio para dar acesso à moradia e é adotada por diversos países membros da UE e da OCDE. Ademais, comprovou-se que metade da provisão de habitação social nos países da OCDE é fornecida por autoridades regionais e municipais. Por outro lado, constatou-se que o provedor da política de habitação social, é variado, dependendo do país, podendo ser desenvolvida e administrada por entidades públicas, privadas, com ou sem fins lucrativos, cooperativas ou uma combinação desses provedores (OCDE, 2020).

Afora isso, discorreu-se sobre a acessibilidade da moradia, que pode ser definida como a capacidade das famílias de comprar ou alugar uma moradia adequada sem prejudicar a capacidade de atender aos custos básicos familiares (OCDE, 2021). Ademais, aferiu-se que apesar de não existir um consenso internacional sobre como medir a acessibilidade, existem diferentes tipos de métricas, tais como: (1) preço/renda; (2) despesas/renda; e (3) renda residual. Além desses indicadores de acessibilidade, existem indicadores para se auferir a qualidade da moradia, como: superlotação; taxas de privação; e satisfação com a habitação.

No que tange às políticas habitacionais na UE, os direitos à habitação firmados na Europa envolvem acesso à habitação adequada e acessível; redução da falta de moradia; política de habitação dirigida a todas as categorias desfavorecidas; procedimentos para limitar o despejo forçado; igualdade de acesso para estrangeiros à habitação social; e construção de moradias e benefícios habitacionais relacionados às necessidades das famílias (KENNA, 2016).

Além disso, os países da UE adotam medidas para evitar que pessoas vulneráveis fiquem sem-teto, já que o desemprego, a instabilidade financeira e o endividamento das famílias são apontados como os principais fatores de risco para o despejo. Constatou-se, também, que o custo do tratamento de uma pessoa sem-teto é dezoito vezes maior do que se fossem adotadas políticas públicas preventivas de moradia. No entanto, mesmo assim, o despejo é uma causa considerável do aumento do número de sem-teto na UE.

Nos países da OCDE, apresentou-se que uma das causas do alto custo na moradia é o aumento do preço das locações, que pode levar a ações despejos. E, em toda a OCDE, muitas famílias de baixa renda enfrentam lacunas na acessibilidade e na qualidade de moradia, bem como gastam mais de 40% da renda familiar com aluguel ou hipotecas. Ou seja, as famílias de baixa renda são as mais propensas a relatar uma habitação insegurança e atrasos nos pagamentos de aluguéis ou financiamentos hipotecários.

Quanto aos reflexos da pandemia do COVID-19 na acessibilidade de moradia, destacou-se que a pandemia renovou a preocupação, principalmente entre os formuladores de políticas públicas, com a superlotação das moradias e com a insegurança habitacional. Em razão disso, algumas medidas foram adotadas pelos países da UE e da OCDE, para garantir a moradia e evitar despejos durante a crise, tais como proibir ou atrasar os despejos por falta de pagamento e adiar o pagamento de aluguéis e financiamentos.

Nessa toada, o Congresso Nacional brasileiro não ficou de fora da tentativa de diminuir os impactos da pandemia no direito à moradia. Porém, foi na contramão da agilidade dos países da UE e da OCDE, pois, somente em junho de 2021, em votação bicameral, aprovou o Projeto de Lei nº 827/2020, que suspenderia as ações de despejos ou desocupações de imóveis alugados até 31/12/2021 (CONGRESSO NACIONAL, 2020). Todavia, o projeto foi enviado para a sanção do presidente apenas em 15/07/2021, e foi vetado integralmente no dia 05/08/2021.

Outrossim, não se tem notícias de grandes investimentos do Brasil em habitação social para minimizar os impactos da pandemia. A Austrália, o Canadá e a França, por exemplos, fizeram investimentos vultuosos em moradias populares, a fim de apoiar as necessidades urgentes de habitação na pandemia.

Na sequência, no Capítulo 4, destacou-se que as primeiras tentativas de políticas habitacionais no Brasil datam desde a Era Vargas, quando Getúlio Vargas assumiu uma nova postura frente à crise habitacional do país ocasionada, em grande parte, pelo êxodo rural. Diante disso, a partir de 1940 o poder público passou a ser responsável pelas construções de Conjuntos Habitacionais e pelo financiamento de moradias populares. Essa nova postura estava alicerçada nas Constituições Federais de 1934 e 1937, que corroboraram para ações do governo na área social.

Durante o regime militar a política habitacional do país foi o BNH, instituído pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado pela Lei 4.380/64, tendo como uma de suas fontes de recursos o FGTS. O programa funcionava literalmente como um banco onde as

pessoas que, *a priori*, conseguiriam pagar pelo financiamento, compravam as suas casas em bairros construídos para a moradia popular.

Pós-BNH, o país passou por um período de transição, no que tange às políticas habitacionais, que foi ocupado por Municípios e Estados. Inclusive, no governo do presidente FHC, reproduziu-se o ideal de que o Estado não precisava executar as políticas públicas, e sim, poderia apenas gerenciá-las, por isso, abriu-se às portas também para o Terceiro Setor.

Todavia, no ano de 2000, lançou-se o Projeto Moradia, que apresentou soluções concretas para o problema do déficit habitacional no Brasil, à luz do conceito de moradia adequada. No ano de 2003, houve a criação do Ministério das Cidades, que veio para equacionar as questões da política habitacional. E em 2004, aprovou-se a Política Nacional de Habitação (PNH), que tinha como meta promover as condições de acesso à moradia digna a toda população, principalmente a de baixa renda. Em 2005, foi aprovada a Lei nº 11.124/2005 que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Afora isso, em 2007 começou a ser elaborado o idealizado Plano Nacional de Habitação (PlanHab), considerado um dos mais importantes instrumentos da nova política habitacional, que pretendia universalizar o acesso à moradia digna e englobava habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial. Porém, o aclamado PlanHab não foi a política habitacional implementada pelo país.

Isso porque, em 2008, com a crise financeira dos Estados Unidos, os empresários brasileiros atingidos passaram a pressionar o governo por uma política habitacional que lhes ajudasse a sair da crise. Em razão disso, lançou-se em 2009 uma política habitacional de estímulo à construção civil, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) – instituído pela Lei nº 11.977/2009, por meio da MP nº 459/2009. Logo, na prática, o PlanHab deu lugar ao MCMV.

O programa MCMV visava a construção em massa de unidades habitacionais, através de uma política de habitação de interesse social. O objetivo era diminuir o déficit habitacional, concedendo crédito para aquisição e construção das unidades habitacionais para as pessoas que se enquadrassem nas quatro faixas de rendas estipuladas no programa. Na Faixa 1, o Estado era o responsável pelo subsídio de até 90% às construtoras e nos primeiros cinco anos do programa, 1,5 milhão de moradias foram somente para essa faixa de renda.

Apesar do MCMV ter se afastado do planejado no PlanHab, foi uma política habitacional federal de sucesso e a única vigente desde 2009 até 2020. Isso porque, logo no início do governo do presidente Jair Bolsonaro, anunciou-se que não haveria mais contratações para a Faixa 1 do MCMV, apenas as obras já contratadas seriam terminadas. O

fato ocorreu porque especulava-se que o governo lançaria uma nova política habitacional para desvincular a imagem do Partido dos Trabalhadores (PT). No entanto, destaca-se que a palavra moradia ou habitação sequer constou na proposta de governo do presidente.

Diante disso, o presidente Jair Bolsonaro sancionou através da Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021, o programa Casa Verde e Amarela. Na prática, o MCMV foi rebatizado com algumas alterações, entre elas a exclusão da população da Faixa 1 do financiamento, além de colocar como limite de subsídio o valor de R\$ 47.500,00.

Assim, afere-se que desde a Era Vargas, seguindo o entendimento de Menezes (2017), a política habitacional do país tem o viés patrimonialista, de ter moradia através da aquisição da casa própria, ideal que foi repetido na política do BNH, do MCMV e agora no programa Casa Verde e Amarela, que reforçando, retirou a antiga Faixa 1 do MCMV de vigência.

Inclusive, considera-se que a exclusão da Faixa 1 do Casa Verde e Amarela configura uma violação ao princípio da vedação de retrocesso dos direitos sociais. Pois, deixou desatendida parte vulnerável da sociedade e afeta a concretização de direito social já anteriormente previsto na legislação brasileira e objeto de política habitacional, que já fazia parte da expectativa de direito social dos pretendentes a essa faixa de renda.

Nesse cenário de violações ao direito à moradia, apresentou-se que uma das possíveis soluções para diminuir o déficit habitacional ocasionado por despejos, quiçá, encontra respaldo na mudança trazida pelo CPC/2015, que incluiu no § 4º, do art. 565, o dever de designação de audiência de mediação nas ações possessórias coletivas. Ao invés de serem despejados sem qualquer chance de manifestação, os moradores do imóvel esbulhado têm a oportunidade de serem ouvidos.

O CNJ publicou neste ano, de 2021, um relatório de pesquisa intitulado *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo código de processo civil*, que tem por objetivo averiguar os possíveis impactos trazidos pelas mudanças introduzidas pelo CPC/2015 nas ações possessórias. Todavia, o primeiro empecilho da pesquisa foi na coleta de dados, vez que não existe um banco de dados único onde os resultados das audiências são lançados. Ao revés, foi necessário pesquisar nos sistemas eletrônicos dos tribunais, nas publicações dos diários oficiais, nos repositórios públicos de jurisprudência dos tribunais e ainda realizar entrevistas.

Todavia, a pesquisa não retornou em dados qualitativos. Mas, constatou um aumento do número de audiências de mediações bem como que a mediação passou a ser um argumento nas decisões judiciais. Dessa forma, não foi possível aferir os resultados das audiências de

mediações analisadas e tampouco verificar se o problema habitacional dos casos sob *judice* foram resolvidos.

Por outro lado, como o art. 165, do CPC/2015 prevê que as audiências de mediação devem ser feitas diretamente por um mediador, através do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), a pesquisa constatou que o TJRS é um dos tribunais que mais utiliza o órgão. O motivo dessa relevância talvez esteja no fato de que o TJRS foi um dos pioneiros a instituir um núcleo de mediação especializado para as ações possessórias do artigo citado. Todavia, esses núcleos não estão em vigência em todos os estados, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por exemplo, não possui qualquer núcleo de mediação especializado às ações possessórias.

De todo o exposto, tentou-se averiguar se empiricamente as audiências de mediações das ações possessórias coletivas contribuem para a proteção do direito à moradia e se seria possível, através da mediação, propiciar a formulação de políticas de habitação.

Respondendo a hipótese principal desta dissertação, concluiu-se que como as políticas públicas não se resumem a decisões isoladas que atingem somente aos indivíduos do processo, verifica-se que a mediação não tem força para propiciar políticas públicas habitacionais para as pessoas envolvidas no litígio possessório. Até porque, o Judiciário não pode sobrepor a participação social via poder Legislativo na formulação de políticas públicas.

No que tange ao Legislativo, faz-se mister referir que o Projeto de Lei nº 827/2020, que tinha por objetivo suspender as ações de despejos até o final de 2021, seria um importante instrumento de proteção dos litigantes contra as ações de despejos, vez que se trataria de uma política pública temporária, para vigorar durante a pandemia de COVID-19 até dezembro de 2021, ou além, para a proteção do direito à moradia. Mas, o projeto de lei foi vetado pelo presidente da República no dia 05/08/2021, sob os fundamentos de que a proposição legislativa contraria o interesse público, vez que famílias dependem de rendas de aluguel, e fere o direito à propriedade.

Quanto a mediação, tem-se que, por si só, já é uma política pública capaz de dar proteção às pessoas que sofreriam uma medida de despejo liminarmente. Isso porque, se realizada nos moldes do art. 565, do CPC/2015, dá chances para que sejam ouvidas em detrimento de um despejo unilateral. E como a hipótese envolve ações possessórias coletivas, o resultado da mediação será aplicado a todos os envolvidos no processo, podendo evitar, a depender do caso, que muitas pessoas se tornem sem-teto.

Finalmente, acredita-se que para que a mediação possessória aconteça de modo exitoso e se alcance o fim desejado, qual seja, a solução para o problema habitacional das

peças envolvidas na lide, entende-se que o primeiro passo é dar conhecimento aos magistrados dessas câmaras de mediações especializadas, bem como ampliar a sua implantação para outros estados e para casos de despejos individuais, não apenas nas ações possessórias coletivas. Só assim, talvez em um próximo relatório, o CNJ possa apresentar dados qualitativos dos resultados das audiências de mediação do art. 565, do CPC/2015. Finalizando, acredita-se que políticas habitacionais de Estado, elaboradas com perspectivas de alcance a longo prazo, a fim de garantir uma moradia adequada, poderão ser mais bem avaliadas e quiçá oportunizar a solução para o problema habitacional do país, do que políticas públicas de governo.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Dionara Oliver. **O marco legal da mediação no brasil e o mediador judicial, sua capacitação e formação continuada: o exemplo do NUPEMEC – TJRS.** Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2017.
- AMORE, Caio Santo. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). **Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- ANDERSON, James E. **Public Policymaking.** Stamford: Cengage, 2015.
- ANTUNES, Leda. Minha Casa perto do fim? Programa habitacional popular faz 10 anos com menos dinheiro e sob pressão para mudar nome e regras. **Uol Economia**, 24 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#cover>. Acesso em: 2 jun. 2021.
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. **Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?** Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5282>. Acesso em: 10 mai. 2021.
- BAPTISTA, Isabel; MARLIER, Eric. **Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: a study of national policies.** Bruxelas: ESPN, 2019. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2dd1bd61-d834-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en>. Acesso em: 17 abr. 2021.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo.** Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BIRKLAND, Thomas A. **Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making.** New York: Routledge, 2011.
- BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 22, n. 82, p. 8-14, mai./jun. 2009. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 22 fev. 2020.
- BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70–104, 4 jan. 2008. Disponível em: [http://usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em: 22 fev 2020.
- BONDUKI, Nabil Georges. Uma Nova Agenda de Desenvolvimento Urbano é Possível? um olhar a partir do brasil. *In*: BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas.** Brasília: IPEA, 2016. Cap. 4. p. 77-96. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28688](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28688). Acesso em: 4 mai. 2021.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossela. O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. **Revista Trimestral de Debate da Fase**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 116, p. 33-38, 2008. Disponível em: [http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/ART-12\\_-O-PLANO-NACIONAL-DE-HABITACAO-E-OS-RECURSOS-PARA-FINANCIAR-A-AUTOGESTAO.pdf](http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/ART-12_-O-PLANO-NACIONAL-DE-HABITACAO-E-OS-RECURSOS-PARA-FINANCIAR-A-AUTOGESTAO.pdf). Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 601/1998**: proposta de Emenda à Constituição. Brasília, 1998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=25007>. Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Brasília, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591**, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.377**, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.710**, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 9 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 30 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 30 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.118**, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, n. 8, p. 1, 13 jan. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>. Acesso em: 9 fev. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 459**, de 26 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=428043>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 87, de 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, n. 98, p. 88, 25 mai. 2010. Disponível em: [http://www.lex.com.br/doc\\_6220511\\_RESOLUCAO\\_RECOMENDADA\\_N\\_87\\_DE\\_8\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2009.aspx](http://www.lex.com.br/doc_6220511_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_87_DE_8_DE_DEZEMBRO_DE_2009.aspx). Acesso em: 9 fev. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**: versão para debates. Brasília, 2010. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf). Acesso em: 9 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Brasília, 6 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Secretaria dos 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.

Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/biblioteca/promocao-e-defesa/por-uma-cultura-de-direitos-humanos-2013-direito-a-moradia-adequada/view>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Brasília: Presidência da República, 1996, Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BÜHRING, Márcia Andrea. Direito Social: proibição de retrocesso e dever de progressão. **Direito & Justiça**, v. 41, n. 1, 2015, p. 56-73. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/18175>. Acesso em: 27 abr. 2020.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português. **Rev. Adm Públ.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr., 1990. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4281614/mod\\_resource/content/1/ACCOUNTABILITY.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4281614/mod_resource/content/1/ACCOUNTABILITY.pdf). Acesso em: 21 fev. 2021.

CAPIBERIBE, Camilo. **Relatório Projeto de Lei nº 827**, de 2020. Câmara do Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=2241695>. Acesso em: 8 ago. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio. Assentamentos Precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (ed.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. p. 29-52. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9399>. Acesso em: 27 abr. 2021.

CARVALHO, Almerinda. A moradia como um direito social. *Justiça & Cidadania*, v. 21, 2001. Disponível em: <https://editorajc.com.br/a-moradia-como-um-direito-social/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

CAVALLIERI, Fernando *et al.* Caracterização e tipologia dos assentamentos precários brasileiros: o caso do rio de janeiro. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (ed.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. p. 411-463. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9620>. Acesso em: 27 abr. 2021.

CEF. **Casa Verde e Amarela: Habitação Urbana; Recursos FGTS**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/casa-verde-e-amarela/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 9 abr 2021.

CHAHAIRA, Bruno Valverde. **Terceiro Setor, direitos fundamentais e as políticas públicas no Brasil em crise**. Rio de Janeiro, Lúmen Jures, 2018.

CNJ. **Resolução nº 125**, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao\\_n\\_125-GP.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf). Acesso em: 9 abr. 2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei nº 827**, de 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133005>. Acesso em: 21 jul. 2021.

DEMARCHI, Juliana. **Mediação**: Proposta de Implementação no Processo Civil Brasileiro. 2007. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-01042008-132345/>. Acesso em: 09/04/2019.

DEPIERI, Marcelo Álvares de Lima. **O Programa Minha Casa Minha Vida**: política habitacional dos governos Lula e Dilma no período de 2009 a 2014. 2016. 203 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19480>. Acesso em: 14 jun. 2021.

DOWBOR, Ladislau. Políticas Urbanas e Participação: o resgate da democracia pela base. *In*: BALBIM, Renato (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016. p. 25-54. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7182>. Acesso em: 4 mai. 2021.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. O governo Vargas e as primeiras tentativas do estado na provisão de habitação popular. *In*: Simpósio Nacional de História, 27, 2013. **Anais [...]**. Natal: ANPUH, 2013. Disponível em: [http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364149670\\_ARQUIVO\\_ARTIGODEZETEPARARN-24-03-2013.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364149670_ARQUIVO_ARTIGODEZETEPARARN-24-03-2013.pdf). Acesso em: 30 jul. 2021.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 15. ed. Inglaterra: Pearson, 2017.

ELIAS, Norbet. **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

FJP. **Deficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil Brasília**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Cartilha\\_DH\\_compressed.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf). Acesso em: 8 jun. 2021.

FRANCO, Caroline da Rocha. O modelo de multiple streams na formulação de políticas públicas e seus reflexos no Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 54, Belo Horizonte, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/117>. Acesso em: 13 mar. 2020.

GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Novo Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015**: Principais Modificações. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas constituições brasileiras. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 45, n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf>. Acesso em: 23 de nov. 2019.

HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste. **Análisis de Políticas Públicas**. Madri: Tecnos, 2017.

HERLING, Tereza. Instrumentos de planejamento para a elaboração do Plano Municipal de Habitação de São Paulo: priorizando o investimento em assentamentos precários. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Ed.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. p. 149-167. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9593>. Acesso em: 27 abr. 2021.

HILL, Michael James. **The public policy process**. 4. ed. Inglaterra: Pearson, 2005.

HUD. **Respostas às preocupações dos locatários durante a emergência nacional da Covid-19**. 2020. Disponível em: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MGN1Yb4lC24J:https://www.hud.gov/sites/dfiles/FHEO/documents/Portuguese\\_Multi-family%2520COVID-19%2520Tenant%2520Brochure\\_FINAL%25204-23-20\\_Final.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MGN1Yb4lC24J:https://www.hud.gov/sites/dfiles/FHEO/documents/Portuguese_Multi-family%2520COVID-19%2520Tenant%2520Brochure_FINAL%25204-23-20_Final.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 15 abr. 2021.

IBGE. **Censo demográfico 2010**: banco de dados agregados do IBGE. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 20 jul. 2020.

INSPER. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo código de processo civil**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. v. 1. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688). Acesso em: 19 jul 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Conselho das Cidades. **Relatório brasileiro para a Habitat III**. Brasília: Ipea, 2016. 148 f. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6014>. Acesso em: 5 mai. 2020.

KENNA, Padraic *et al* (ed.). **Pilot project - Promoting protection of the right to housing: homelessness prevention in the context of evictions**. Luxembourg: Publications Office Of The European Union, 2016. 248 p. Final Report. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0c16776d-1e4e-11e6-ba9a-01aa75ed71a1/language-en#document-info>. Acesso em: 19 abr. 2021.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. Nova Iorque: Harper Collins, 2003.

KRAFT, Michael E., FURLONG, Scott R. **Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives**. Londres: Sage, 2018.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Bruno. (Org.). **A Nova Agenda**

**Urbana e o Brasil:** insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. p. 119-133. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8628>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MEDA, Ana Paula. **A proteção do direito à moradia em conflitos fundiários urbanos:** a mediação como pluridiálogo para cidadãs mais humanas. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Paraná, 2018. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/11006-ana-paula-meda/file>. Acesso em: 22 fev. 2021.

MELLO, Cláudio Ari. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos coletivos possessórios: a experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2072-2098, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29663>. Acesso em: 22 fev. 2021.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. **Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MORENO-MONROY, Ana *et al.* **Housing policies for sustainable and inclusive cities:** how national governments can deliver affordable housing and compact urban development. Paris: OECD Publishing, 2020. 47 p. (OECD Regional Development Working Papers). Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/housing-policies-for-sustainable-and-inclusive-cities\\_d63e9434-en;jsessionid=cOhMO0cuD9sVc6x1uLnFSi4c.ip-10-240-5-172](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/housing-policies-for-sustainable-and-inclusive-cities_d63e9434-en;jsessionid=cOhMO0cuD9sVc6x1uLnFSi4c.ip-10-240-5-172). Acesso em: 21 abr. 2021.

NADALIN, Vanessa Gapiotti. Moradias Vagas: um precioso recurso desperdiçado. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 67-70, jul. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9752>. Acesso em: 26 abr. 2021.

OECD. **Building for a Better Tomorrow: policies to make housing more affordable**. Paris: OECD, 2021. 32 p. (Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs). Disponível em: <http://oe.cd/affordable-housing-2021>. Acesso em: 16 abr. 2021.

OECD. **Social Housing: a key part of past and future housing policy**. Paris: OECD, 2020. 32 p. (Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs). Disponível em: <http://oe.cd/social-housing-2020>. Acesso em: 16 abr. 2021.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011a. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302011000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000200005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 abr 2021.

OLIVEIRA, Rodrigo Ferreira. A contra-reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica. **Revista Urutágua**, v. 24, mai./ago. 2011b. Disponível em: <https://www.novaconcursos.com.br/blog/pdf/contrarreforma.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2019.

ONU. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. AGNU, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html). Acesso em: 20 jan. 2021.

ONU. **Resolução nº 217A III**. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: AGNU, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 8 fev. 2021.

ONU. **Sítio**. Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil. Brasília, [2021]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em: 19 jul 2021.

PARSONS, Talcot. **O sistema das sociedades modernas**. São Paulo, Pioneira, 1974.

PAWSON, Hal; MILLIGAN, Vivienne; YATES, Judith. **Housing Policy in Australia: A Case for System Reform**. Singapura: Palgrave, 2020.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: FUNCEP, 1986.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdd>. Acesso em: 24 nov. 2019.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Função social da propriedade urbana e o Plano Diretor. 2005. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6465>. Acesso em: 14 jun. 2021.

PORCIONATO, Gabriela Lanza. O Mercado habitacional a partir do Programa Minha Casa Minha Vida. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 17, n. 2, p. 111-118, jul. 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8155>. Acesso em: 26 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 16**, de 04 de junho de 1992. Dispõe sobre o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/287415/lei-complementar-16-92> Acesso em: 19 jul 2021.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. Revisitando o conceito de governança. *In: Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SALVI DEL PERO, Angelica *et al.* **Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries**. Paris: OECD Publishing, 2016. 83 p. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers N° 176). Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/policies-to-promote-access-to-good-quality-affordable-housing-in-oecd-countries\\_5jm3p5g14djd-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/policies-to-promote-access-to-good-quality-affordable-housing-in-oecd-countries_5jm3p5g14djd-en). Acesso em: 17 abr. 2021.

SAMPAIO, Cristiane. Governo corta R\$ 1,5 bi de política habitacional de faixa mais pobre e paralisa obras. **Brasil de Fato**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/24/governo-corta-r-1-5-bi-de-politica-habitacional-de-faixa-mais-pobre-e-paralisa-obras> Acesso em: 28 jun 2021.

SANTOS, Daiane Mendes dos. Uma análise das políticas habitacionais de Governo após a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais da CFRB/1988. *In*: CARMO, Valter Moura do; XIMENES, Julia Maurmann; BIZAWU, Sébastien Kiwonghi (coord.). **Direitos sociais e políticas públicas II** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: CONPEDI, 2020. Disponível em: <http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/olpbq8u9/1xlf99q8/npJ5W1vdJ84cb79K.pdf>. Acesso em: 14 jan 2020.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas conceitos, esquema de análises, casos práticos**. 2 ed. 4. reimp. São Paulo: Cengage Learning, 2017a.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2017b.

SENADO FEDERAL. **Anais da Assembleia Constituinte**. Brasília, [2021]. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp). Acesso em 10 fev. 2021.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 827**, de 2020. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel... Brasília, 23 de março de 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1869941&filenam e=PL+827/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1869941&filenam e=PL+827/2020). Acesso em: 23 fev. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias, Porto Alegre**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: 2 fev. 2021.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SPENGLER, Fabiana Marlon; VANIN, Fábio Scopel. Os conflitos fundiários no processo judicial: possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2787-2806, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/34817/27234>. Acesso em: 2 fev. 2020.

SUNSTEIN. Cass Robert; HOLMES. Stephen. **O custo dos Direitos**. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

TJRS. **Processo Themis nº 001/1.18.0131838-8**. Processo CNJ nº 0010201-76.2018.8.21.2001. Despacho. Porto Alegre, 2019. Disponível em: [https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp\\_index](https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index). Acesso em: 20 mar. 2021.

TONIN, Maurício Morais. **Arbitragem, Mediação e Outros Métodos de Solução de Conflitos Envolvendo o Poder Público**. São Paulo: Almedina Edições, 2019.

TROMBINI, Maria Eugênia; MAFRA, Matheus. **Diálogos sobre Justiça e Conflitos Fundiários**: caminhando da mediação para efetivação dos direitos humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

UNITED STATES. Census Bureau. **Household Pulse Survey Data Tables**. 2020. Disponível em: <https://www.census.gov/programs-surveys/household-pulse-survey/data.html>. Acesso em: 13 abr. 202.

UNITED NATIONS. Committe on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing**. Geneva, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2020.