POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Renan Ribeiro Vieira
Doutorando em direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina
Mestre em direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó

RESUMO
O objetivo deste estudo foi avaliar a eficácia das políticas públicas voltadas ao direito fundamental à moradia no país. Verificou-se o nível de contraste que esse direito fundamental apresenta em relação à Teoria da Reserva do Possível. Foram apresentadas algumas políticas públicas voltadas diminuição do déficit habitacional políticas públicas voltadas a reduzir o déficit habitacional e suas características à luz das teorias de análise de políticas públicas. Com o resultado da pesquisa foi possível concluir que a universalização do direito à moradia deve estar contemplada nas estratégias de promoção do desenvolvimento nacional e evolução essa que não se reduz a uma mera evolução econômica, de geração de riqueza, mas, sim, como um processo mais amplo, de melhoria da qualidade de vida, de apropriação de direitos humanos fundamentais, sendo uma questão de justiça distributiva.

Palavras-chave: Dignidade. Políticas públicas. Moradia. Déficit habitacional.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o regime atual de proteção e promoção jurídica da moradia deriva de uma demasiada construção que, no decorrer de muitos anos, seguindo por duas vertentes muito paralelas: como direito da personalidade no âmbito do direito privado e como direito humano fundamental, no âmbito do direito público e nesse percurso se encontram com constitucionalização do direito e reconhecimento da plena normatividade dos preceitos constitucionais, sejam eles normas ou princípios, efetivando-se uma tutela integral e prioritária da pessoa humana e das situações existenciais.

A escolha do tema **justifica-se**, pois é da ordem do dia. Considerando que o direito à moradia adequada está positivada no ordenamento jurídico como sendo um direito humano fundamental, não pode ser entendida como mera mercadoria, acessível apenas aos que têm condições econômicas de pagar seu preço, e daí a relevância do presente **recorte temático** em estudar as políticas públicas voltadas para viabilizar a moradia digna enquanto anseio mister de todo ser humano, como bem jurídico extrapatrimonial de suma importância para proteção e promoção da dignidade.

A efetividade do direito à moradia em um país marcado pelas desigualdades, como é o Brasil nos dias atuais, depende de políticas públicas redistributivas e daí a relevância de estratégias de universalização do direito à moradia digna estando contempladas em planos de desenvolvimento econômico e social, no planejamento da atuação estatal, tendo aporte de recursos corretos e estáveis nos orçamentos públicos. Em uma Constituição substancializada, onde o valor fundamental é a dignidade da pessoa humana e os direitos que lhe são relativos, o controle jurídico das políticas públicas não se limita aos fatores formais, de observância da competência e dos procedimentos.

Atualmente, entende-se que a moradia digna na qualidade de direito humano fundamental tem a estrutura norma-princípio, sendo dotado da máxima eficácia possível em condicionantes fáticos e jurídicos que devem se encontrar presentes nas circunstâncias em que estiverem inseridos.

Com relação a **problematização**, no país, existem políticas públicas eficazes relativas à moradia adequada?

Quando não existe planejamento ou quando se eliminar políticas habitacionais parcela mister da população, que é pobre, esta terá que resolver por si só seu anseio sobre moradia, autoconstruindo habitações precárias nos espaços que sobram das cidades, como, por exemplo, beiras de córregos, rios e lagos, morros e encostas sujeitas a desabamentos, áreas contaminadas ou insalubres, até mesmo embaixo de pontes e viadutos, loteamentos irregulares, gerando-se sequelas socioambientais desastrosas.

O **objetivo geral** é fazer um estudo da eficácia das políticas públicas voltadas ao direito fundamental à moradia no país. Com relação aos **objetivos específicos** busca-se estudar o direito fundamental à moradia no Brasil; verificar se o direito fundamental a moradia entra em rota de colisão com a Teoria do Mínimo Existencial; verificar a eficácia de políticas públicas voltadas a reduzir o déficit habitacional e por fim apresentar as características mais marcantes à luz dos modelos teóricos de análise de políticas públicas.

Como **método de pesquisa** foi utilizada a revisão de literatura/pesquisa bibliográfica, fazendo um levantamento de publicações relevantes sobre o assunto e os aspectos que já foram tratados, examinando trabalhos científicos similares e diversos a respeito das políticas públicas voltadas ao direito fundamental à moradia.

A revisão de literatura/pesquisa bibliográfica contribuirá para se obter dados relevantes sobre a situação atual do tema aqui estudado a partir de um levantamento de publicações relevantes sobre a temática.

Durante o decorrer do presente trabalho busca-se verificar a confirmação da seguinte **hipótese:** considerando a finalidade e efetividade dos principais programas sociais voltados à diminuição do déficit habitacional e ao financiamento da habitação social, ou seja, as políticas públicas voltadas à consecução do direito fundamental a moradia entram em rota de colisão com a reserva do possível?

2 DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

2.1 HISTÓRICO

A moradia tem em seu conteúdo jurídico uma história que remonta ao Direito Romano. É vasto o seu significado para o homem ao manter relação com a localização física estável, essencial ao exercício do Direito e pela respectiva relevância psicológica, sociológica e econômica.[1]

O indivíduo em sociedade se desenvolve em um certo limite de tempo e se fixa em um determinado espaço territorial. No Brasil, essa simples delimitação do espaço de atuação do indivíduo é o que dá início as relações jurídicas que o mesmo terá com determinada sociedade, assim, é em tal espaço de convivência do indivíduo que acaba por surgir, inicialmente, o domicílio como questão afeta ao Direito Civil e que depois de vários séculos traz uma novel perspectiva que é a moradia, que por sua vez vem, de modo direto, relacionado ao conceito de dignidade da pessoa humana, embasamento jurídico-social do Estado Brasileiro.[2]

[1] OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. *Direito à Moradia sobre Áreas Ocupadas*. Curitiba: Juruá, 2017.
[2] PANSIERI, Flávio. *Eficácia e Vinculação dos Direitos Sociais*. Curitiba: Juruá, 2019.

No ordenamento jurídico infraconstitucional pátrio o Direito à Moradia vem sendo tutelado há várias décadas pelo Direito Civil, como é o caso do instituto da impenhorabilidade do bem de família.

Na Constituição de 1891 ocorreu a primeira menção de que a casa seria asilo inviolável, onde só se poderia adentrar com a autorização do morador, dispositivo esse que se repetiu nos demais textos constitucionais. No ano de 1934, com uma mudança de reflexão, na qual começou uma retirada do indivíduo do centro do debate, trazendo o coletivo para este lugar, que se trouxe pela primeira vez a ideia de uma busca em prol de benefício social coletivo no que se refere ao exercício da propriedade.

Já no ano de 1964, sob a égide da Constituição de 1946 e com o regime militar, teve-se uma importante evolução no que diz respeito à questão do papel social da propriedade, com a promulgação da Lei n. 4504/64, apelidada de Estatuto da Terra.

O Estatuto da Terra trazia que a propriedade rural deveria desempenhar seu papel social na medida em que, de modo concomitante, no decorrer do exercício da relação de domínio, fossem verificadas questões como, por exemplo: favorecimento ao bem-estar dos proprietários e trabalhadores da terra, assim como de suas famílias; mantença de níveis satisfatórios de produtividade; a conservação dos recursos naturais; imposição de disposições legais e reguladoras de corretas relações de trabalho entre possuidores e cultivadores da terra (art. 2°, § 1º da Lei n. 4504/64).

Já a Constituição de 1967, que vinha permeada por essas influências, trouxe de modo nítido a função social da propriedade, já com uma discreta menção à moradia. A mudança de conceito sobre a propriedade iniciada em 1964 muito influenciou o constituinte de 1988, já que a partir de então passaram a existir critérios objetivos para estudo do papel social da propriedade.

Nesse mesmo contexto, outra lei ordinária veio por influenciar o constituinte de 1988, instituindo em 1964 um importante sistema para a garantia da moradia no Brasil: a lei do Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social (Lei 4380/1964), com o intuito de financiar moradias para famílias que não possuíam condições para adquiri-las[3].

Foi com a Emenda Constitucional 26/2000 que o Direito à Moradia foi elevado ao status de Direito Fundamental Social, sendo inserido no art. 6º da Constituição Federal.

O Direito à Moradia alçado a Direito Fundamental e previsto de modo expresso como um Direito Social no art. 6° da Constituição Federal de 1988, em correspondência com outros dispositivos constitucionais, tem como núcleo basilar o direito de viver com segurança, paz e dignidade.

[3] PANSIERI, Flávio. *Eficácia e Vinculação dos Direitos Sociais*. Curitiba: Juruá, 2019.

2.2 REGIME JURÍDICO

O conceito “direitos humanos” tem na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, sua fonte remota mais relevante, sendo a conceituação preferida para se revelar direitos protegidos na esfera do direito internacional, sendo que os ‘direitos fundamentais’ seriam os direitos humanos que foram reconhecidos, protegidos e, por fim, positivados por um determinado Estado, no seu âmbito interno.

O Direito à moradia é entendido como sendo àquele reconhecido e protegido por um aglomerado de normas jurídicas que visam assegurar uma estável e segura localização física de um indivíduo e sua família[4].

A moradia é um dos principais anseios para todo e qualquer ser humano. O acesso à moradia é visto como sendo uma condicionante de uma vida digna, estando diretamente ligada a fatores materiais e imateriais. Dispondo de um lugar com certa exclusividade servindo como abrigo das intempéries e proteção contra ataques de demais seres vivos, propiciando instantes de extrema paz e tranquilidade para o descanso do corpo e da alma, um espaço próprio de intimidade/privacidade, mister para exercício de uma vida privada e/ou familiar, tornando-se esse ambiente um lar.[5]

Reconhecida pelo ordenamento jurídico, faz da moradia um bem extrapatrimonial, aproximando-se a um direito da personalidade, sob âmbito juridicamente protegido e promovido, assim, esse elo entre a proteção e promoção jurídica da moradia é uma garantia e, consequentemente, fomento da dignidade da pessoa humana.

Não é muito simples se conceituar dignidade da pessoa humana, porém, nem mesmo se necessita de um conceito exato por se tratar de uma cláusula geral destinada à proteção da pessoa e de se definir um direito da personalidade de conteúdo aberto.

As cláusulas gerais são conceituações jurídicas abertas, sendo “janelas” dos textos normativos, possibilitando o ingresso, no ordenamento jurídico de princípios valorativos, *standards*, máximas de conduta, arquétipos considerados como sendo exemplares de postura e de deveres de conduta não previstos na legislação.

Com o método do uso de cláusulas gerais, busca-se coibir a rigidez e o envelhecimento do sistema, que passa a ser aberto, transmitindo segurança a partir de uma facilidade de interpretação. Neste prisma, frente a cláusula geral de proteção da dignidade humana, tem-se que, para que se possa

[4] OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. *Direito à Moradia sobre Áreas Ocupadas.* Curitiba: Juruá, 2017.
[5] FACHIN, Luiz Edson. *Teoria crítica do direito civil.* 3.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

viver de maneira digna e desenvolver de modo livre a sua personalidade, todo o ser humano requer de uma moradia adequada.

A interdependência entre a moradia com outros bens jurídicos de suma importância para a dignidade da pessoa humana, reforça o amálgama de sua tutela jurídica no que diz respeito ao regime dos direitos humanos fundamentais.

2.3 A RESERVA DO POSSÍVEL VERSUS O MÍNIMO EXISTENCIAL E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Utilizada para explicar as inações estatais, a Teoria da Reserva do Possível, ou do financeiramente possível, por vezes, também é utilizada como justificativa para os baixos resultados na diminuição do déficit habitacional.

Silva et al. (2016) ressalta que por falta de previsão legal específica quanto a possibilidade de limitação estatal, a doutrina e a jurisprudência também utilizam outras nomenclaturas para denominar a reserva do possível, como reserva financeira do possível e princípio da proporcionalidade. A doutrina convencionou denominar a reserva do possível – tanto na consecução de políticas públicas, quanto na consecução de direitos fundamentais – à preexistência de recursos financeiros para a sua efetivação[6].

Deixando de lado sua nomenclatura, é importante ressaltar a essência da teoria, pois ela têm a restrição orçamentária como fator impeditivo para a concretização de direitos fundamentais sociais e por consequência um óbice para e efetivação do direito fundamental a moradia adequada.

Porém é necessário ressaltar que os entes públicos, respeitados os limites impostos pelo princípio da legalidade, são dotados de discricionariedade administrativa e podem optar pela política pública que entenderem ser a mais adequada para o caso concreto. Porém, essa liberdade de opção não é irrestrita, ilimitada, deve ser plausível, não pode eliminar direitos fundamentais ou ir de encontro ao interesse público. Questões como má gestão do erário, negligência ou até corrupção devem ser levadas em consideração ao se analisar a efetividade das políticas públicas.

Em contraponto à teoria da reserva do possível, deve-se levar em consideração a teoria do mínimo existencial que é utilizada, na maioria das vezes, em decisões judiciais que ordenam determinada a ação governamental para efetivar determinado direito fundamental.

[6] SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia; SANTOS, Sonia Maria Cardoso dos. Efetivação do Direito Fundamental à Educação Diante das teorias da Reserva do Possível e do Mínimo Existencial. In: *Teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexi*: argumentações e contribuições reflexivas – Tomo IX (p. 75).

Apesar de não haver um consenso teórico a respeito do mínimo existencial entende-se que que não se trata nem de um princípio jurídico nem um valor, mas um conteúdo essencial dos direitos fundamentais.[7]

Silva et al. (2016) ressalta que não há como efetivar os demais direitos se não atender o mínimo existencial, por exemplo, não há que se falar em liberdade de voto entre pessoas famintas que sequer têm o mínimo necessário de alimentos para suprir suas necessidades vitais.[8]

O ser humano necessita ter acesso a determinados bens que são indispensáveis à realização de sua dignidade, dessa forma o mínimo existencial está vinculado ao mínimo que o ser humano precisa para sua existência, ressalte-se: não apenas direito à existência, mas uma existência com dignidade humana. Nesse sentido o direito à moradia adequada é uma das facetas da realização da dignidade e o estado não pode deixar de criar possibilidades para a sua efetivação.

Os direitos sociais correspondem explicitações, em maior ou menor grau, da dignidade da pessoa humana,[9] ela consiste no eixo axiológico constitucional e dela derivam os demais direitos, principalmente àqueles relacionados às necessidades existências.

2.4 POLÍTICA URBANA E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O Estado, por meio de diretrizes principiológicas, define o direcionamento da atividade econômica, afirmando que a ordem econômica tem por fim proporcionar à sociedade uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social, desde que respeitada a propriedade privada, a concretização de sua função social e a defesa do meio ambiente (art. 170, II, III, CF). Ao se ler o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira do texto constitucional possibilita entender que os princípios gerais da atividade econômica são direcionadores da política urbana.

Esse estudo se realiza não só pela definição topográfica do capítulo da Política Urbana dentro do título da Ordem Econômico-Financeira, mas, principalmente, porque os princípios especiais da atividade econômica, sobretudo, o da função social da propriedade, estão de modo intrínseco ligados

[7] SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia; SANTOS, Sonia Maria Cardoso dos. Efetivação do Direito Fundamental à Educação Diante das teorias da Reserva do Possível e do Mínimo Existencial. In: *Teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexi*: argumentações e contribuições reflexivas – Tomo IX (p.82).
[8] SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia; SANTOS, Sonia Maria Cardoso dos. Efetivação do Direito Fundamental à Educação Diante das teorias da Reserva do Possível e do Mínimo Existencial. In: *Teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexi*: argumentações e contribuições reflexivas – Tomo IX (p.83).
[9] SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia; SANTOS, Sonia Maria Cardoso dos. Efetivação do Direito Fundamental à Educação Diante das teorias da Reserva do Possível e do Mínimo Existencial. In: *Teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexi*: argumentações e contribuições reflexivas – Tomo IX (p.81).

à implementação de políticas urbanas, legitimadas por práticas democráticas, que consigam concretizar a existência digna, e que nos espaços urbanos se garanta o bem-estar de seus habitantes através do cumprimento das funções sociais da cidade (art. 182 c.c. art. 29, XII e XIII, CF).[10]

O capítulo 4º do Estatuto da Cidade, por sua vez, trata especificamente da gestão democrática da cidade, revelando os instrumentos através dos quais se garantirá a gestão democrática dos espaços urbanos.

A forma de determinação das políticas urbanas sempre foi feita de cima para baixo, sem considerar as necessidades e sem escutar o que os cidadãos entendem como necessidades ou como soluções para os problemas por que passam nas cidades.

A proposta que o Estatuto da Cidade trouxe é de uma gestão urbana 'modificada', onde o poder público tome decisões sobre os rumos do desenvolvimento urbano através da leitura e do diálogo com a população, modo único para legitimar as políticas públicas para os espaços urbanos[11].

A gestão democrática pressupõe a participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade para que se possa, desta maneira, instituir, realizar e acompanhar planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A participação popular se realiza nas fases do processo de planejamento e esta diretriz (art. 2º, II, Lei n. 10.257/01) é determinante para o poder público, pois, prevê um novo modo de conduta, de direcionamento de processos de decisão no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A DIMINUIR O DÉFICIT HABITACIONAL

É sabido o quanto a moradia sobre imóvel próprio contribui para o sentimento de dignidade e de segurança das pessoas, o que ocorre em menor medida quando estabelecida sobre imóvel alheio, situação esta que contribui para o estabelecimento da dependência socioeconômica.

Há décadas, a questão da moradia tornou-se um problema estrutural do modo de produção capitalista devido a desigualdade na distribuição de renda, que acaba por acentuar um aumento da taxa de miséria ocasionando graves problemas, como, por exemplo, baixos salários, alta taxa de desemprego e dificuldade para suprir anseios básicos.[12]

As políticas públicas englobam a necessidade de se conhecer os problemas, decidir, executar e avaliar os resultados. Esses pontos são considerados como sendo de suma importância no planejamento

[10] DIAS, Daniella Maria dos Santos. *Planejamento e Desenvolvimento Urbano no Sistema Jurídico Brasileiro.* Curitiba: Juruá, 2012.
[11] OLIVEIRA Neto, Francisco José Rodrigues de. *Atividade Jurisdicional sob o Enfoque Garantista.* Curitiba: Juruá, 2002.
[12] ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.* São Paulo: Boitempo, 2007.

público que deve contar com a participação da sociedade organizada e também com instâncias de controle social.

No Brasil, entende-se que ao se reconhecer a possibilidade da relação entre o Direito de propriedade e o Direito à moradia, afloram duas questões, nítidas quando se trata de moradia das classes menos favorecidas.

A primeira é sobre a concretização do Direito à moradia por meio da opção econômico-financeira, àquela que demanda o dispêndio de recursos próprios para a aquisição, ou por meio da usucapião. Já a segunda questão é sobre o papel assecuratório do Estado nesses processos.[13]

A própria previsão constitucional gera o dever do Estado de efetivar o exercício do Direito à moradia, por todos os meios possíveis. A ideia de meios possíveis encerra os elementos de conveniência e oportunidade, o que admite certa discricionariedade, e aponta para a adoção de políticas públicas e o fomento de planos e programas para todas as classes sociais, especialmente, para as economicamente desprivilegiadas, que configuram as maiores dependentes das ações do Estado.

Políticas públicas não se limitam apenas a formulações principiológicas, ou, ainda, a ações concretas, mas exigem também uma ampla e contínua reformulação legislativa de Direito público e de Direito privado, que deve atender aos ditames constitucionais e às normas internacionais internalizadas num conceito de verdadeira inclusão social.

3.1 NÚMEROS DO DÉFICIT HABITACIONAL

No Brasil, o déficit habitacional sempre foi uma questão social como também em quase todos os países do mundo, a falta de moradia digna leva muitos indivíduos a apresentarem baixos níveis de qualidade de vida, consequentemente, gera deterioração da condição humana.

Déficit habitacional é um problema social muito antigo que atinge, de modo muito similar, as classes sociais oprimidas em todos os tempos, porém, ocorreu um agravamento e passou atingir, além dos proletários, demais segmentos de classes em decorrência da aceleração do processo de industrialização.

Com o passar dos anos, o Brasil elaborou e, por consequência, aplicou inúmeras ações voltadas à política habitacional, com o intuito principal de realizar uma diminuição do déficit habitacional.[14]

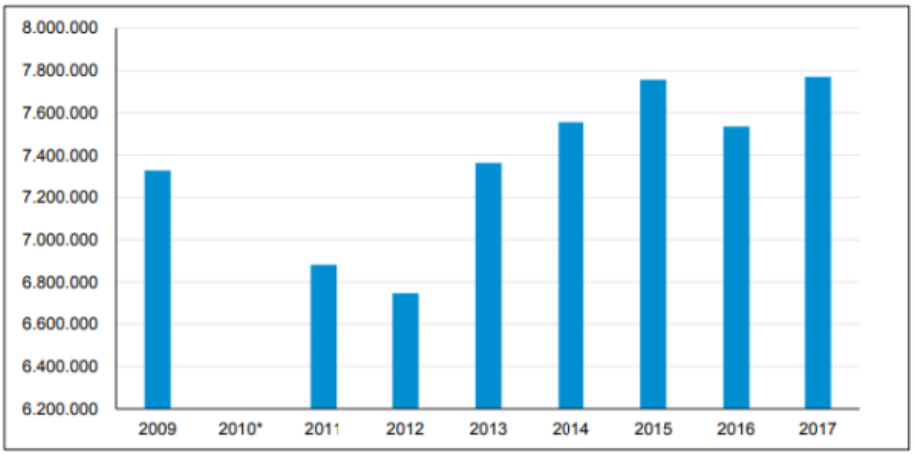
No país, com relação aos indicadores que são utilizados na política habitacional, pode-se dizer

[13] OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. *Direito à Moradia sobre Áreas Ocupadas.* Curitiba: Juruá Editora, 2017.
[14] NISHIMURA, F.; FREITAS, C. E.; ALMEIDA, R. Impacto do Financiamento Habitacional Sobre o Mercado de Trabalho na Construção Civil. *Revista Brasileira de Economia,* 2018, v. 72, n. 4, pp. 497-514.

que o déficit habitacional é o que tem por objetivo informar a sociedade e, consequentemente, aos administradores a quantidade de famílias que se encontram em situações de coabitação forçada, ou seja, onde se compartilham uma unidade habitacional sem que seja seu anseio, ou situações em que residem em unidades habitacionais precárias.[15]

O déficit habitacional diz respeito à estimativa de deficiências no estoque de moradias diante dos anseios básicos das famílias.[16] No Brasil, a Fundação Getúlio Vargas[17] ressalta que o déficit por moradia no país acabou por atingir, no ano de 2017, o número de 7,8 milhões de famílias, o que significa uma elevação de 6% em comparação com no ano de 2009, ano em que o programa "Minha casa, minha vida" foi implantado pelo governo federal. Importante ressaltar que entre 2009 e 2012 ocorreu uma queda no déficit, uma diminuição de 7,9%, porém, a partir do ano de 2013, o déficit habitacional voltou a evoluir, anulando-se a melhora que ocorreu no período anterior como pode ser verificado no gráfico a seguir.

Gráfico 1. Déficit habitacional no Brasil entre os anos de 2009 a 2017.



* No ano de 2010, a PNAD não foi realizada no país.
Fonte: FGV (2018).

Ressalta-se que mesmo com a vigência de uma política habitacional de âmbito nacional e investimentos financeiros substanciais, o déficit habitacional, mesmo tendo revelado uma melhora nos primeiros anos de funcionamento do programa Minha Casa, Minha Vida, voltou a crescer no país,

[15] KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. *Minha casa minha vida, nosso crescimento:* onde fica a política habitacional? Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).
[16] FGV, Fundação Getúlio Vargas. *Análise das necessidades Habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos.* ABRAINC, Produto 2 – Relatório Técnico Final – 2ª versão. Belo Horizonte, 2018.
[17] FGV, Fundação Getúlio Vargas. *Análise das necessidades Habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos.* ABRAINC, Produto 2 – Relatório Técnico Final – 2ª versão. Belo Horizonte, 2018.

sobretudo, no componente relativo aos gastos excessivos com aluguel.[18]

Embasado nos dados obtidos através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2008, o país tinha um déficit habitacional de cerca de 7,9 milhões de moradias, correspondente a 21% da população nesse período, consequentemente, fazia-se mister a instituição de um programa que se pudesse solucionar este problema.[19]

Atualmente, o déficit habitacional é estimado pela Fundação João Pinheiro em cerca de 5,8 milhões de moradias.[20] Por fim, no país, é nítido que como em períodos anteriores, o déficit habitacional evoluiu, sobretudo, nas camadas mais pobres da população, que por suposição, são abrangidas pela faixa de renda que possui maiores benefícios de programas sociais, a exemplo do Minha Casa, Minha Vida.

3.2 PRINCIPAIS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Com o intuito de se procurar soluções sobre o problema de habitação das famílias de classes mais carentes, conforme já mencionado, o Governo Federal lançou no ano de 2009, o programa Minha Casa, Minha Vida.[21]

O principal programa habitacional dos últimos anos foi Minha Casa, Minha Vida, programa habitacional este criado com o objetivo de possibilitar para a população brasileira condições ao acesso à moradia própria, seja em áreas urbanas e rurais, por meio de condições especiais de financiamento habitacional. A fim de viabilizar o programa, o governo instituiu parcerias com estados e municípios, com empresas e entidades sem fins lucrativos.

O programa teve seu intuito principal de se reduzir o déficit habitacional, por meios eficazes de se incitar a produzir e adquirir novas unidades habitacionais, também de requalificar imóveis urbanos e de se produzir ou reformar habitações rurais para famílias que possuam renda mensal de até

[18] QUIRINO, Lucas Tenório Porto. *O programa "minha casa, minha vida" tem sido realmente efetivo para concretizar o direito à moradia no brasil?* Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo). 2021. Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande-PB, 2021.

[19] SOUZA, Isabela. *Entenda o programa Minha Casa, Minha Vida.* Politize! Santa Catarina, 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/minha-casa-minha-vida-entenda/>. Acesso em 21 jan. 2021.

[20] BRASIL. *O que é o déficit habitacional.* 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/o-que-e-o-deficit-habitacional>. Acesso em 21 jan. 2023.

[21] BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.* Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 06 jan. 2023.

dez salários-mínimos[22].

O Minha Casa Minha Vida ajudou de modo considerável na redução do déficit habitacional, sendo um modo acessível de se fomentar o direito à moradia e, consequentemente, de se preservar a dignidade das famílias brasileiras.

Entretanto, hodiernamente, a realidade das habitações ainda tem se revelado como sendo cada vez mais complicada, sobretudo, devido ao desemprego e também pela escassez de recursos para o setor. A diminuição acentuada no crédito para financiamento de imóveis, o aumento da taxa de desemprego nos últimos anos e, consequentemente, uma queda elevada na renda das famílias de classes sociais mais baixas acabaram por tornar o sonho da casa própria bem mais distante para uma grande parcela da população brasileira.

O déficit habitacional brasileiro, que já era considerado elevado, teve um aumento considerável atingindo a marca de mais de 220 mil imóveis entre os anos de 2015 e 2017, quando bateu recorde histórico[23].

No ano de 2021, o programa Casa Verde e Amarela foi instituído pelo governo federal no dia 12 de janeiro pela Lei n. 14.118, em substituição ao programa Minha Casa, Minha Vida.

O referido programa foi inspirado no Minha Casa, Minha Vida, tendo por intuito promover o direito à moradia para famílias que residem em áreas urbanas com renda mensal de até R$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias que residem em áreas rurais com renda anual de até R$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais) objetivando-se o desenvolvimento econômico, a geração de trabalho e de renda e um aumento dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida da população urbana e rural.[24]

Ao se fazer uma comparação do projeto de lei de conversão com o texto definitivo da lei, pode se verificar que ocorreu veto da disposição de unificação de tributos. De início, o texto possibilitaria que as construtoras contratadas pelo programa Casa Verde e Amarela para construir as casas que atingissem até R$ 124 mil e recolheriam tributos observando a alíquota de 4% da receita mensal, porém, com o veto presidencial o benefício comtemplaria somente as empresas que foram contratadas

---

[22] FERREIRA, G. G. et al. *Política habitacional no Brasil:* uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2019, 11, e20180012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175- 3369.011.001.AO04>. Acesso em: 15 jan. 2023.

[23] GRAVAS, Douglas. *Déficit habitacional é recorde no país.* 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/01/07/deficit-habitacional-e-recorde-no-pais.htm>. Acesso em: 19 jan. 2023.

[24] BRASIL. *Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021.* Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Diário Oficial da União, Brasília, 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: 06 jan. 2023.

pelo programa Minha Casa, Minha Vida, no qual as obras já tinham sido iniciadas.[25]

Atualmente, o programa Casa Verde e Amarela tem como objetivos estimular que haja uma modernização do setor da construção civil e, por consequência, uma inovação tecnológica com vistas à uma diminuição considerável de custos, além de introduzir microempresas, pequenas empresas, microempreendedores individuais (MEIs) do setor da construção civil e entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do programa.

3.3 PRINCIPAIS AGENTES FINANCEIROS

A Caixa Econômica Federal (CEF) é a mais importante instituição financeira no que diz respeito ao financiamento habitacional, sendo gestora dos recursos disponibilizados pela União para programas habitacionais, a exemplo do Casa Verde e Amarela. Tem como atribuições, segundo a lei regulamentadora do programa, controlar o uso de recursos financeiros colocados à disposição na criação de empreendimentos habitacionais, prestando contas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e auxiliando na gestão do programa.

Um dos principais critérios que se pode ressaltar para que a CEF tenha esse papel, fundamenta-se na capilaridade da rede de atendimento, pois existem unidades do banco em quase todos os municípios do país.[26] A CEF também age como sendo agente financeiro do programa, onde financia tanto as famílias que ingressam no programa, quanto as empreiteiras que farão a construção de unidades habitacionais. Em resumo, o programa funciona por meio de uma espécie de parceria público-privada, onde o Governo, por meio da CEF, realiza o financiamento das habitações, com subsídios para as famílias participantes do programa e as empreiteiras são responsáveis pela construção das unidades habitacionais.

Em relação ao programa Casa Verde e Amarela, o objetivo fixado pelo governo federal era de se atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até o ano de 2024, reduzindo-se de modo considerável a taxa de juros para financiamentos com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS) e gerando alterações na remuneração do agente financeiro.

---

[25] SCARTEZINI, J. *Sancionada a lei que cria o Programa Casa Verde e Amarela: e agora?* Revista Consultor Jurídico, jan. 2021. Disponível em https://www.conjur.com.br/2021-jan-18/julia-scartezini-lei-programa-casa-verde-amarela. Acesso em 19 jan. 2023.

[26] D'AMICO, F. O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, J. C. (org.). *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa:* trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

O referido programa também atua na regularização fundiária, pois se inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para a emissão do título de direito real sobre o lote das famílias que tenham renda mensal de até R$ 5 mil e, consequentemente, uma melhoria de residências.

No ano de 2022, a Caixa Econômica Federal respondeu pela quase totalidade de financiamentos relativos a programas sociais de habitação. Cerca de 99,9% dos empréstimos com recursos do FGTS foram concedidos pela instituição. Até o ano de 2014, a participação da CEF era de 80% e os 20% restantes ficava com o Banco do Brasil, que teve a sua participação diminuída no setor nos últimos anos. Dos meses de janeiro até julho do ano de 2022, as contratações da Caixa no segmento habitacional chegaram a R$ 34,8 bilhões.[27]

4 MODELOS DE ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas configuram processos complexos, multidimensionais que, via de regra, se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e decisão, envolvem diferentes atores como governantes eleitores e legisladores bem como grupos que atuam em prol de interesses institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos que representam.

Com o objetivo de analisar as diversas políticas públicas, Araújo e Rodrigues apresentam quatro *modelos teóricos: i) o modelo sequencial ou do ciclo político; ii) o modelo dos fluxos múltiplos; iii) o modelo do equilíbrio interrompido*; e *iv) o quadro teórico das coligações de causa ou de interesse.* O objetivo dessa análise é explicar a lógica da ação pública, as continuidades e rupturas nas políticas públicas, as regras de seu funcionamento e a afetação de recursos, bem como o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos.[28]

No sistema político, atores e instituições políticas interagem por meio de um conjunto de normas símbolos e valores cujo comportamento é condicionado por mecanismos de suporte da envolvente social *(imputs)* e por pressões internas ao sistema, como a apresentação de exigências, necessidades e problemas apresentados por grupos de interesses *(imput channels)*. Ressalte-se que os imputs não se transformam automaticamente em problemas políticos, pois dependem da notoriedade das exigências, dos jogos de poder dentro e fora do sistema político e a existência de competências políticas bem como as técnicas para lidar com essas exigências.[29]

---

[28] ARAUJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 83-2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017: http://journals.openedition.org/spp/2662 p.12

[29] ARAUJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 83-2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017: http://journals.openedition.org/spp/2662 p.18-20.

As autoras apresentam as principais características dos quatro modelos teóricos de análise de políticas públicas, anteriormente mencionados:

Para o *modelo sequencial ou do ciclo político* (desenvolvido por Laswell, 1956), as políticas públicas são resultado de um processo que se desenvolve por etapas num ciclo político que se repete. Por esse modelo, procura-se demonstrar as continuidades e as rupturas bem como as regras de funcionamento específicas das políticas públicas. A ação pública é analisada como um processo sequencial e inacabado de etapas que se repetem e se reconstroem em função de mudanças induzidas por efeito de feedback das próprias políticas ou em função de alterações do contexto e das reações entre os atores e as instituições envolvidas.

Essas etapas podem ser sintetizadas da seguinte forma: i) a definição do problema e agendamento, consiste na percepção do problema e sua inserção no debate político; ii) a formulação das medidas de política e legitimação da decisão, consubstancia-se na escolha de alternativas para a resolução do problema; iii) a implementação, representada pelo aprovisionamento de recursos institucionais, burocráticos e financeiros para sua concretização; iv) avaliação e mudança, que consiste nos processos de acompanhamento e avaliação dos resultados decorrentes de novas informações *(feedback),* por meio das quais um novo ciclo da política se inicia e se repete. As autoras ressaltam que trata-se de um modelo heurístico e que como todo o modelo heurístico deve ser utilizado com cautela pois ter-se-á apenas de uma representação simplificada da realidade.[30]

Por sua vez *a teoria da metáfora dos fluxos múltiplos* (John Kingdon, 2011), procura explicar como é que os problemas se transformam em problemas políticos, a forma pela qual eles captam a atenção do público e dos políticos e entram na agenda da ação pública. O modelo é baseado em três conceitos centrais: i) as comunidades políticas, constituídas por deputados, analistas e grupos de interesses, cujos membros compartilham da mesma preocupação em relação a determinado tema; ii) os empreendedores políticos, que são os atores atuantes na negociação dos processos e agendamento; iii) a janela de oportunidade política, que ocorre quando há a convergência simultânea das seguintes condições: a percepção pública dos problemas (fluxo dos problemas), o conhecimento de soluções políticas e técnicas adequadas, que consiste no conjunto de alternativas e soluções geradas no interior das comunidades políticas (fluxo das políticas), bem como as condições de governação, quando ocorrem mudanças governamentais, pressões públicas ou alterações do sentimento nacional (fluxo da

[30] ARAUJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 83-2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017: http://journals.openedition.org/spp/2662

política).[31]

O *modelo do equilíbrio interrompido* (Frank Baumgartner e Bryan Jones), é construído com base no seguinte princípio: que os processos políticos, via de regra, são caracterizados por estabilidade em incrementalismo, podendo ser ocasionalmente interrompidos por mudanças de larga escala. Propõe-se dois conceitos, como chave para o entendimento das mudanças na agenda política: a imagem política e o subsistema político.

A imagem política é a forma pela qual uma política é percebida ou discutida e também dependem da forma como os assuntos são debatidos, por meio das narrativas sobre as suas causas e as possíveis soluções para os resolver. Já o subsistema político é formado por comunidades de especialistas numa determinada área para os quais os governos delegam a tarefa de processar as questões políticas. São mecanismos que permitem ao sistema político assegurar o processamento de grandes volumes de informação diversificada, dessa forma permite-se a passagem de um problema da comunidade de especialistas (microssistema) para o sistema de governo (macrossistema).[32]

O último modelo é o *quadro teórico das coligações de causa de interesse* (Paul Sabastier e Jenkins-Smith, 1980), por esse modelo considera-se que o subsistema político é a unidade de análise mais adequada para analisar o processo político, entende-se que é a partilha de um mesmo interesse que mantém os atores unidos no mesmo subsistema. Pode-se definir o subsistema político como sendo um conjunto de atores – analistas, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos e acadêmicos – que se interessam por uma determinada área política e tentam influenciar o desenvolvimento político nessa área. Este modelo enfatiza a importância do papel das elites políticas e da existência de uma hierarquia de coordenação, no entanto, sem desconsiderar o importante papel das burocracias e das estruturas de implementação.[33]

As autoras concluem que apesar de distintas, ambas as abordagens apresentam características comuns que contribuíram para conferir um caráter científico às políticas públicas: i) são orientadas para os problemas públicos e para suas soluções; ii) são multidisciplinares, nas suas abordagens teóricas e práticas; iii) são orientadas por valores sendo que a dignidade humana encontra um lugar central na análise das políticas públicas.

---

[31] ARAUJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 83-2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017: http://journals.openedition.org/spp/2662 (p. 20-23)
[32] ARAUJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 83-2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017: http://journals.openedition.org/spp/2662 (p.24 -25)
[33] ARAUJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 83-2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017: http://journals.openedition.org/spp/2662 (p. 25-28).

Em relação aos dois programas habitacionais anteriormente mencionados – sem entrar na análise detalhada de seus efetivos resultados – podem ser verificadas características apresentadas por esses modelos teóricos apresentados pelas autoras: i) são uma resposta a um problema social: o déficit habitacional; ii) observa-se a atuação de grupos de específicos de interesses, quando se vetou benefícios fiscais para uma gama determinada de incorporadoras, iii) as instituições políticas interagem por meio de um conjunto de normas símbolos e valores: observa-se pelo fato de os dois programas habitacionais possuírem a mesma essência, no entanto, houve a mudança do nome para uma maior identificação ao então vigente programa de governo. Conforme já mencionado, outras classificações também poderiam ser realizadas caso fosse adentrado ao mérito da efetividade dos referidos programas.

5 CONCLUSÃO

A moradia digna, na qualidade de direito humano fundamental, tem a estrutura normativa de norma-princípio, assim, dota-se da máxima eficácia possível dentro dos condicionantes fáticos e jurídicos que se encontram presentes nas circunstâncias em que estiverem inseridos. Neste âmbito, pode-se ressaltar que a exigibilidade de medidas estatais de proteção e promoção do direito à moradia digna é verificada por meio do método da ponderação dos direitos, valores ou de bens jurídicos em jogo.

Conclui-se que reserva do possível influi na efetividade do direito à moradia, mas por si só, não é determinante, ou seja, não é um jogo de perde-ganha, deve ser sopesada diante dos direitos fundamentais. A reserva do possível só se configura em circunstâncias onde estiver demonstrada a impossibilidade de atuar devido a inexistência absoluta do recurso apto a suprir o direito em questão, ou quando o meio correto não estiver acessível/disponível no instante em que for considerado necessário. Na reserva do possível não podem ser admitidas circunstâncias em que a escassez é artificial, gerada não por causa da natureza das coisas, mas, sim, de uma decisão alocativa, de uma escolha sobre a destinação que será propiciada aos recursos disponíveis, pois a discricionariedade administrativa encontra limites na lei, nos princípios e não pode eliminar direitos fundamentais.

Entende-se que quando a tutela ao direito à moradia estiver embasada na garantia do mínimo existencial, ter-se-á um direito definitivo, previsto numa norma constitucional que tem a estrutura de regra, ensejando-se seu o pronto atendimento, pois reflete um mínimo e irredutível da dignidade humana, quando não, da manutenção da própria vida.

A crise de efetividade do direito à moradia junto às camadas mais pobres da população não

deriva de um menor nível de eficácia da respectiva norma constitucional garantidora. A explicação não está no plano da norma, mas, sim, na história política brasileira, ou seja, deriva de escolhas alocativas que foram realizadas com o passar dos anos, refletidas nas estruturas institucionais, procedimentais e financeiras que já foram consolidadas em algumas áreas, estão no meio do caminho em outras, mas que que ainda não se encontram em um patamar satisfatório, como é o caso das políticas públicas de universalização do direito à moradia digna.

Por fim, no Brasil, a universalização do direito à moradia deve estar contemplada nas estratégias de promoção do desenvolvimento nacional – as políticas públicas voltadas a concreção ao direito fundamental à moradia – evolução essa que não se reduz a uma mera evolução econômica, de geração de riqueza, mas, sim, como um processo mais amplo, de melhoria da qualidade de vida, de apropriação de direitos humanos fundamentais, sendo uma questão de justiça distributiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 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: 6 jan. 2023.

CARLI, Ana Alice de. Bem de família do fiador e o direito humano fundamental à moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

D'AMICO, F. O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, J. C. (org.). O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012.

ENGELS, Friedrich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2007.

FACHIN, Luiz Edson. Teoria crítica do direito civil. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

FERREIRA, G. G. et al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 11, e20180012, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.AO04. Acesso em: 15 jan. 2023.

FUNDação GETÚLIO VARGAS. Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos. Belo Horizonte: ABRAINC, 2018. (Produto 2 – Relatório Técnico Final – 2ª versão).

GRAVAS, Douglas. Déficit habitacional é recorde no país. UOL Economia, 7 jan. 2019. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/01/07/deficit-habitacional-e-recorde-no-pais.htm. Acesso em: 19 jan. 2023.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha casa minha vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

NISHIMURA, F.; FREITAS, C. E.; ALMEIDA, R. Impacto do financiamento habitacional sobre o mercado de trabalho na construção civil. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 72, n. 4, p. 497-514, 2018.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. Direito à moradia sobre áreas ocupadas. Curitiba: Juruá, 2017.

OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de. Atividade jurisdicional sob o enfoque garantista. Curitiba: Juruá, 2002.

PANSIERI, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais. Curitiba: Juruá, 2019.

QUIRINO, Lucas Tenório Porto. O programa "Minha Casa, Minha Vida" tem sido realmente efetivo para concretizar o direito à moradia no Brasil? 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2021.

SCARTEZINI, Julia. Sancionada a lei que cria o Programa Casa Verde e Amarela: e agora? Consultor Jurídico, 18 jan. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-jan-18/julia-scartezini-lei-programa-casa-verde-amarela. Acesso em: 19 jan. 2023.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. O direito humano fundamental à moradia digna. Curitiba: Juruá, 2012.

SOUZA, Isabela. Entenda o programa Minha Casa, Minha Vida. Politize!, Santa Catarina, 2017. Disponível em: https://www.politize.com.br/minha-casa-minha-vida-entenda/. Acesso em: 21 jan. 2023.