

# **II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**ANTONIO CELSO BAETA MINHOTO**

**FERNANDO DE BRITO ALVES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

#### **Representante Discente - FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriitiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antonio Celso Baeta Minhoto; Fernando de Brito Alves – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-223-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

### DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

---

#### **Apresentação**

1. A ANÁLISE DA LETALIDADE DA COVID-19 NO ESTADO DO PARÁ COMO INDICATIVO DE EQUIDADE NA SAÚDE - José Claudio Monteiro de Brito Filho, Peterson Pedro Souza E Sousa, Laís de Castro Soeiro. Comparou dados da COVID/PA com outros estados. Taxa de letalidade do PA está em 4,2%, considerada alta. Concluiu-se que mortes poderiam ter sido evitadas se houvesse uma gestão melhor e uma estrutura melhor.
2. A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) PARA GARANTIR O DIREITO À SAÚDE E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NA PANDEMIA DA COVID-19 - Caroline Fockink Ritt, Luiza Eisenhardt Braun. O SUS é fundamental para a população mais pobre. Resultados: taxa de letalidade da COVID no Brasil, para pretos /pardos, é mais alta do que para brancos.
3. DIREITO À SAÚDE VERSUS ECONOMIA: REFLEXOS DA EC N° 95 APÓS A INSTALAÇÃO DA PANDEMIA OCACIONADA PELO NOVO CORONAVÍRUS NO BRASIL - Rogério de Miranda Ciqueira. Visualizou a questão da aplicação de valores mínimos na saúde (EC 29/2000). Há mais demanda que oferta no SUS, e os estados estão limitados pela LRF.
4. A INCOMPATIBILIDADE DO INSTITUTO DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU) COM A EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SAÚDE DURANTE A PANDEMIA COVID-19 NO BRASIL - Álvaro Russomano Goñi. NÃO HOUVE APRESENTAÇÃO
5. A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE EM FACE DA OMISSÃO DO PODER EXECUTIVO - Davi Pereira Remédio, Tiago Pereira Remédio, José Antonio Remédio. Análise da efetivação dos DDF. Direito à saúde é DF, assegurado pelo Estado (196, CF). Poder Judiciário deve atuar de acordo com a CF, protegendo a dignidade da pessoa humana.
6. A JUSTICIABILIDADE DE MEDICAMENTOS EXPERIMENTAIS NAS JURISCLTURAS DO BRASIL, COLÔMBIA E ÁFRICA DO SUL - Edinilson Donisete

Machado, Alessandra Brustolin. Verificar experiências destes países com a judicialização. O próprio STF estimula a judicialização. Na África do Sul, a Suprema Corte adotou uma visão mais utilitarista e restrita do direito à saúde.

7. A SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL DE TERCEIRA DIMENSÃO - Adriano Fernandes Ferreira, Ana Raquel Martins Grangeiro. O recurso público à saúde é escasso e mal empregado. O SUS é fundamental na pandemia. AM tem 62 municípios, com 40 por acesso exclusivamente por barco. O atendimento é precário. Não há UTI no interior do AM. O direito à saúde é transnacional.

8. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO COMBATE AO COVID-19 NO MUNICÍPIO DE BELÉM NO QUE TANGE A TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÃO E O SEU MONITORAMENTO - Patricia Lima Bahia Farias Fernandes, Ricardo Santiago Teixeira. O fluxo de recursos geridos na COVID 19 é colossal. É necessário avaliar e fiscalizar esses gastos, o fluxo de informações é falho. Belém foi a pior cidade em transparência nas informações.

9. A CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL FRENTE A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL - Yasmin Sales Silva Cardoso, Arianne Brito Cal Athias. A cláusula da reserva do possível não pode impedir a efetividade de políticas públicas. O direito à educação não é viabilizado pelo poder público e a cláusula da reserva do possível é sempre arguida pelo estado.

10. A EDUCAÇÃO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: QUE INDIVÍDUOS QUEREMOS FORMAR? - Ivan Dias da Motta, Yasmine De Resende Abagge. Tecnologia na educação. Falta treinamento aos professores. A educação se manifesta em várias dimensões, tecnologia é apenas uma ferramenta. O foco deve ser formar cidadãos.

11. DA DOR NO CORPO À DOR NA ALMA: AS MARCAS DEIXADAS PELA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - Eduardo Ritt, Aline Kurz. A violência doméstica é silenciosa. O Brasil foi punido internacionalmente, o que estimulou a criação da Lei Maria da Penha. A violência física é normalmente precedida de xingamentos.

12. A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL INFANTO ADOLESCENTE - Cleide Aparecida Gomes Rodrigues Fermentão, Karyta Muniz de Paiva Lessa. Gestão das políticas públicas são fundamentais, mas demandam participação da sociedade em prol das crianças e adolescentes.

13. DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS - Frederico Leão Abrão, Andrea Abrahao Costa. Direito à moradia não é sinônimo de casa própria. Há outros caminhos. O déficit habitacional tem um viés muito econômico, muito voltado ao empreendedor. O tema é multidisciplinar, envolve várias áreas.

14. A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CUSTO POLÍTICO PARA O SISTEMA DE JUSTIÇA - Joaquim Carvalho Filho. A judicialização é circunstancial e o ativismo também. A politização é algo mais permanente. O STF influencia todo o sistema jurídico, disseminando posturas pouco técnicas.

15. O ESTADO DE NECESSIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E AS MEDIDAS DE RESTRIÇÃO DE INGRESSO DE ESTRANGEIROS NO TERRITÓRIO NACIONAL - Valmirio Alexandre Gadelha Junior, Hannah Torres Danciger. O interesse público deve sobrepujar o privado. O Estado de Necessidade Administrativo exige tratamento diferenciado para situações anormais, como a pandemia COVID 19. No caso da pandemia, não houve tratamento xenófobo com relação aos estrangeiros.

16. PANDEMIA E TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: REPENSANDO A REINserÇÃO DO TRABALHADOR RESGATADO A PARTIR DE UMA POLÍTICA EMANCIPATÓRIA - Vitor Hugo Souza Moraes, Cassius Guimaraes Chai. O trabalhador escravo precisa ser reinserido no mercado de trabalho. Prevenção: conversar sobre o trabalho escravo. Combate: identificar e agir em relação ao trabalho escravo. A reincidência das vítimas no trabalho escravo é alta, cerca de 50%.

17. EMPOBRECIMENTO SEM CAUSA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS - Rian Carlos Santanna. O regime de previdência dos servidores públicos deveria ser diferenciado e tratado em lei específica. Esse vácuo está empobrecendo o servidor aposentado.

18. TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E IMPACTOS NO DIREITO DE APOSENTADORIA: UMA CRÍTICA AO ETARISMO - Vinícius Almada Mozetic, Mariana Carolina Lemes, Daniel Roxo de Paula Chiesse. O aumento da expectativa de vida está influenciando a concessão de aposentadorias. Os idosos não podem ser vistos como custos. Etarismo é a discriminação etária, tal como racismo ou sexismo.

Prof. Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto

Prof. Dr. Fernando De Brito Alves

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS

## HOUSING RIGHTS AND HOUSING POLICIES IN BRAZIL

Frederico Leão Abrão <sup>1</sup>  
Andrea Abrahao Costa

### Resumo

O presente trabalho busca compreender os conceitos e características que informam o direito à moradia no Brasil, para confrontá-los com os compromissos firmados na Nova Agenda Urbana e as justificativas do processo legislativo que resultou na Emenda Constitucional nº26 /2000, para esclarecer que este não se condiciona à propriedade de um imóvel, e portanto, as políticas habitacionais devem prover soluções plúrimas e mais eficientes para possibilitar um efetivo combate ao déficit habitacional. Analisando o Programa Minha Casa, Minha Vida e seus resultados, procura-se demonstrar que as políticas públicas setoriais são desenvolvidas considerando a moradia como meio, e não como fim.

**Palavras-chave:** Direito à moradia, Políticas públicas, Minha casa, minha vida, Casa própria, Locação social de moradia

### Abstract/Resumen/Résumé

This study work seeks to understand the concepts and characteristics that inform the right to housing in Brazil, to confront them with the commitments signed in the New Urban Agenda and justifications of the legislative process that resulted in Constitutional Amendment No. 26 /2000, to clarify that this is not conditioned on the ownership of a property, and therefore, housing policies must provide multiple and more efficient solutions to enable an effective fight against the housing deficit. Analyzing MCMV Program and its results, we seek to demonstrate that sectoral public policies are developed considering housing as a means, not an end.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Housing rights, Public policy. minha casa, minha vida, Home ownership, Social home rental service

---

<sup>1</sup> Mestrando do PPGDP/UFG e Pós-Graduado em Direito Público pela universidade Anhanguera - UNIDERP. Graduado em direito pela Universidade Salgado de Oliveira.

## 1. Considerações iniciais

Na comunidade internacional o direito à moradia adequada é reconhecido desde 1948, quando da inclusão do artigo 25 na Declaração Universal dos Direitos Humanos que prevê que todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, o que inclui também a habitação, no entanto, com forte oposição de países como Estados Unidos, Japão e Coréia do Sul, somente foi reconhecido como direito econômico e social, com aplicabilidade progressiva, após a realização da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II, ocorrida em Istambul (Turquia) no ano de 1996<sup>1</sup>.

Como expressão das deliberações tomadas no âmbito do referido evento foi elaborada a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, que deu origem à Agenda Habitat estabelecendo objetivos, princípios, compromissos e um plano de ação global com diretrizes a serem observadas nas ações governamentais e não governamentais no enfrentamento da questão e que reforçou a importância do direito à moradia adequada como dimensão do próprio direito à vida.

As discussões levadas à efeito acerca do direito à moradia proporcionaram maior compreensão de suas características, magnitude e relevância ao enfatizar que este não se limitaria a posse ou propriedade de um imóvel, mas sobretudo, corresponderia a um conjunto de medidas que proporcionassem à população condições para ter acesso a uma habitação dotada de infraestrutura adequada e com serviços públicos essenciais, como água tratada, saneamento básico e energia elétrica.

Considerando o contexto de crescente urbanização, realizou-se em 2016 na cidade de Quito no Equador a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT III) que editou o documento chamado de A Nova Agenda Urbana, que representa uma mudança de paradigma na ciência das cidades ao estabelecer padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhoria das áreas urbanas, reiterando a importância e o protagonismo do direito à moradia adequada como instrumento de efetivação dos demais direitos fundamentais.

---

<sup>1</sup> Relatório da Deputada Almerinda de Carvalho na Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº601-A, de 1998, que alterou a redação do art.6º da Constituição Federal. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>> p.2. Acesso em 27 de junho de 2020.



Dentre os compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável previstos na Nova Agenda Urbana extrai-se:

32. Comprometemo-nos a promover o desenvolvimento de políticas e abordagens habitacionais integradas e sensíveis à idade e ao gênero em todos os setores, em particular os de emprego, educação, saúde e integração social, e em todos os níveis de governo, que incorporem a oferta de moradia adequada, econômica e fisicamente acessível, que faça uso eficiente de recursos, segura, resiliente, bem conectada e bem localizada, com especial atenção ao fator proximidade e ao reforço da relação espacial com o resto do tecido urbano e as áreas funcionais adjacentes.<sup>2</sup>

Enfim, o conceito de direito à moradia adequada tem evoluído gradativamente e incorporado as novas demandas sociais relacionadas a sustentabilidade do meio ambiente, mobilidade urbana e a utilização de novas tecnologias que proporcionem a completa integração socioeconômica e cultural das comunidades.

No Brasil, desde o Decreto-Lei nº9.218, de 19 de maio de 1946, que instituiu a Fundação da Casa Popular, passando pela Lei nº4.380, de 21 de agosto de 1964 que criou o Banco Nacional da Habitação, o direito à moradia tem sido objeto de políticas públicas, mas foi a partir da Emenda Constitucional nº26, de 14 de fevereiro de 2000 que este foi reconhecido como um direito fundamental.

Nesse período algumas medidas foram adotadas visando combater o déficit habitacional, como a edição da Lei nº11.124 de 16 de junho de 2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FHNIS, mas foi a partir de 2009, com o advento do Plano Nacional de Habitação – PlanHab e a Medida Provisória nº459 de 25 de março de 2009 convertida na Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 instituindo o Programa Minha Casa, Minha Vida, que foram definidas estratégias de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país.

As políticas públicas relacionadas ao tema da habitação no país sempre foram marcados por um forte viés ideológico e se caracterizaram como um importante instrumento de cooptação e favorecimento de determinados segmentos sociais e grupos políticos com vistas a consolidação de um projeto de poder, haja vista o grande apelo político-eleitoral e os impactos econômicos decorrentes da implementação de políticas públicas relacionadas ao direito à moradia.

---

<sup>2</sup> Nova Agenda Urbana – Disponível em <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXlrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>> p.12. Acesso em: 27 jun. 2020.

Neste sentido, as ações governamentais tem se orientado mais pelo papel instrumental desse direito do que propriamente pelos resultados efetivamente alcançados, e desse modo, predominam iniciativas voltadas para a construção de unidades habitacionais e a transferência da propriedade imobiliária<sup>3</sup>, o que tem se demonstrado mais oneroso para o Estado, ineficaz para o combate dos componentes do déficit habitacional e inadequado sob o prisma da sustentabilidade, tendo em vista o agravamento do processo de periferização provocado nos grandes centros urbanos.

Estudos realizados pela Fundação João Pinheiro com base na Pnad 2015 revelaram que o Brasil possuía 7,906 milhões de imóveis vagos e 6,893 milhões em condições de ocupação ou em construção, em contrapartida, o déficit habitacional era de 6,355 milhões de domicílios, dos quais 50,0% decorriam de ônus excessivo com aluguel<sup>4</sup>, ou seja, os dados apontam que a efetividade do direito à moradia adequada depende de uma revisão dos conceitos e estratégias que norteiam as políticas habitacionais brasileiras e da adoção de soluções alternativas, temporárias, mais abrangentes e menos onerosas.

## **2. O Direito à moradia e propriedade**

Apesar das políticas habitacionais brasileiras tradicionalmente estarem focadas na construção de unidades habitacionais e na transferência da propriedade, a leitura da Constituição Federal de 1988, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da literatura especializada nacional e internacional, informam que o direito à moradia não se restringe ao domínio de um imóvel, mas se traduz no desenvolvimento de condições para que o cidadão tenha acesso a uma habitação adequada que preserve dentre outras coisas a dignidade da pessoa humana.

O relatório da Deputada Almerinda de Carvalho na Comissão Especial da Câmara dos Deputados durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n°28, de 1996 de autoria do Senador Mauro Miranda, convertida na Emenda Constitucional n°26 de 2000, ressalta que no Brasil, “o acesso à moradia se confunde com o acesso à propriedade, considerada importante do ponto de vista da segurança familiar e também

---

<sup>3</sup> O Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU instituído no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida tinha como objetivo subsidiar a produção e a aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 6 (seis) salários mínimos, conforme art.4º da Lei n°11.977/09.

<sup>4</sup> Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, p.37 e p.40. 2018.

como símbolo de ascensão social”, todavia sua inclusão no texto constitucional não significa que o Estado deverá distribuir casas gratuitamente para todos e adverte “Os direitos sociais não podem ser analisados de forma simplista. O trabalho é um direito social e, nem por isso, o Governo tem que empregar todos os desempregados.”<sup>5</sup>

A distinção entre direito à moradia e direito à propriedade é de extrema importância para a compreensão e dimensionamento do problema a ser enfrentado, mas principalmente, para a identificação das soluções possíveis e a definição da estratégia a ser adotada, e assim, seguindo as diretrizes fixadas no direito internacional, o direito à moradia foi reconhecido no Brasil como um direito social e econômico, de implementação progressiva, motivo pelo qual, inclusive, foi inserido no *caput* do art.6º da Carta da República.

Direitos sociais são direitos fundamentais de segunda dimensão, e se apresentam como prestações positivas a serem implementadas por meio de legislação e políticas públicas pelo Estado visando concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores condições de vida<sup>6</sup>, isto é, são direitos vinculados ao princípio da igualdade, de titularidade coletiva e com caráter positivo, pois exigem atuações do Estado<sup>7</sup>.

Surgem no contexto do Estado social cuja função preponderante é a tutela coletiva da liberdade social por meio de ações desenvolvidas no âmbito de políticas públicas específicas, contrapondo-se ao Estado liberal onde predomina a função de produção do direito, por meio de edição de leis, objetivando proteger a liberdade individual<sup>8</sup>.

Neste sentido, destacamos o compromisso firmado pelo Brasil por meio da Nova Agenda Urbana, que reforça o caráter prestacional do direito à moradia, desvinculando-o do direito à propriedade, na medida que apresenta diversas possibilidades para sua efetivação que não seja a transferência da propriedade imobiliária, senão vejamos:

---

<sup>5</sup> Relatório da Deputada Almerinda de Carvalho na Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº601-A, de 1998, que alterou a redação do art.6º da Constituição Federal. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>> p.9. Acesso em: 27 jun. 2020.

<sup>6</sup> Pedro Lenza, Direito Constitucional Esquematizado, 13. ed., 2009, p.758.

<sup>7</sup> Marcelo Novelino, Direito Constitucional, 2009, 3ª ed. p.362

<sup>8</sup> Leonardo Buisa e Lucas Bevilacqua. Evolução da tributação e o custeio de políticas públicas de saúde no Brasil. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 20, n. 112, 2018. p.137

107. Encorajaremos o desenvolvimento de políticas, ferramentas, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo aluguel e outras opções de posse, bem como soluções cooperativas como a habitação compartilhada, fundos comunitários de habitação social e outras formas de posse coletiva que respondam à evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada. Isso incluirá o apoio a esquemas de autoconstrução dirigida e assistida e de “habitação incremental”, com especial atenção a programas de urbanização de favelas e assentamentos informais.<sup>9</sup>

Em contrapartida, as referências constitucionais ao direito à propriedade apresentam caráter negativo, impondo limitações a atuação e intervenção do Estado no patrimônio do indivíduo, e desse modo, constituem um direito subjetivo individual, enquadrando-se, de acordo com a concepção desenvolvida por Celso Antônio Bandeira de Mello citada por Ingo Sarlet<sup>10</sup>, naquelas situações em que a norma constitucional outorga ao particular uma situação subjetiva ativa (um poder jurídico), cujo desfrute imediato independe de qualquer prestação alheia, bastando, para tanto, de uma atitude abstencionista por parte do destinatário da norma.

Não obstante os ensinamentos trazidos por Holmes e Sunstein em sua obra “The Cost of Rights”<sup>11</sup> se opondo a tradicional distinção firmada entre direitos negativos e os direitos positivos, onde demonstram que todos os direitos sempre possuem também uma dimensão positiva, reconhecemos a imprecisão da classificação, mas entendemos que as características dessa dicotomia marcam profundamente o direito à moradia, que de forma pendular, ora exercem a função de direito de defesa e ora de direito prestacional.

Portanto, a legislação brasileira, assim como o direito internacional reconhecem o direito à moradia adequada, mas não vinculam sua concretização à transferência de propriedades imobiliárias, o que descortina um novo horizonte, pois significa que tal direito também poderá ser alcançado por outros meios, como a locação social e a bolsa aluguel, que se configuram em alternativas importantes para a otimização de recursos orçamentários e a ampliação do alcance das políticas públicas setoriais.

---

<sup>9</sup> Nova Agenda Urbana – Disponível em <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>> p.27. Acesso em: 27 jun. 2020.

<sup>10</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 1, n. 02, p. 65-119, jul./set. 2003. p.30.

<sup>11</sup> HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass S. The cost of rights. Why liberty depends on taxes. New York/London: WW Norton & Company, 1999.

### 3. Compreendendo o déficit habitacional

O enfrentamento das questões atinentes ao direito à moradia se inicia com a compreensão de suas características e extensões, para possibilitar a definição dos aspectos metodológicos que informam a construção de um índice, e assim, a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, sistematizando as informações da área habitacional brasileira a partir de 1995, em duas vertentes de análise, o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios, são consideradas referência entre os estudiosos sendo também adotada pelo Governo Federal.

A metodologia desenvolvida está assentada em pressupostos que refletem a heterogeneidade e a desigualdade social do nosso país, bem como a horizontalidade do tema, intimamente conectado com outras políticas urbanas de educação, saúde e mobilidade, contudo, constantemente tem sofrido alterações visando aprimorar o modelo metodológico sem prejudicar o eixo comparativo da série histórica.

Desse modo, o conceito de déficit habitacional utilizado reflete as deficiências do estoque de moradias, compreendendo imóveis sem condições de serem habitados em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física, a coabitação familiar forçada, os moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e os que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade<sup>12</sup>.

Como coabitação familiar compreende-se o conjunto de famílias secundárias que vivem no mesmo domicílio, junto à outra denominada principal, as quais se encontram vinculadas por parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, no entanto, nem todas são contabilizadas nesse componente, como aquelas que vivem em imóveis cedidos pelo empregador em função da atividade laboral ou aquelas que declaram não ter intenção de constituir novo domicílio<sup>13</sup>.

Considera-se em ônus excessivo com aluguel urbano as famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos e que despendem mais de 30% de sua renda

---

<sup>12</sup> Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, p.20. 2018.

<sup>13</sup> De 2007 a 2014 (com exceção do ano 2010, quando foi realizado o Censo Demográfico 2010), verificou-se que aproximadamente 40% das famílias conviventes brasileiras declararam não ter intenção de constituir novo domicílio. Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, p.22. 2018.

com aluguel<sup>14</sup>, isto é, famílias para as quais o aluguel não é uma opção, mas uma necessidade, diferentemente do que ocorre com aquelas que optam por conveniência e outros motivos, alugar imóveis em bairros mais nobres, a comprar um imóvel em áreas suburbanas ou de pior localização.

Por seu turno, o adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados anota as limitações do inquilino para a adequação do imóvel a sua necessidade, ao englobar moradias cuja proporção habitantes/dormitórios supera o número de três, tendo em vista que este não pode ampliar o imóvel ou vendê-lo para adquirir outro compatível com suas necessidades, enquanto as habitações precárias referem-se aos domicílios rústicos ou improvisados, tais como imóveis abandonados ou comerciais, carcaças de carro, barcos, cavernas e afins, que servem como moradia alternativa.

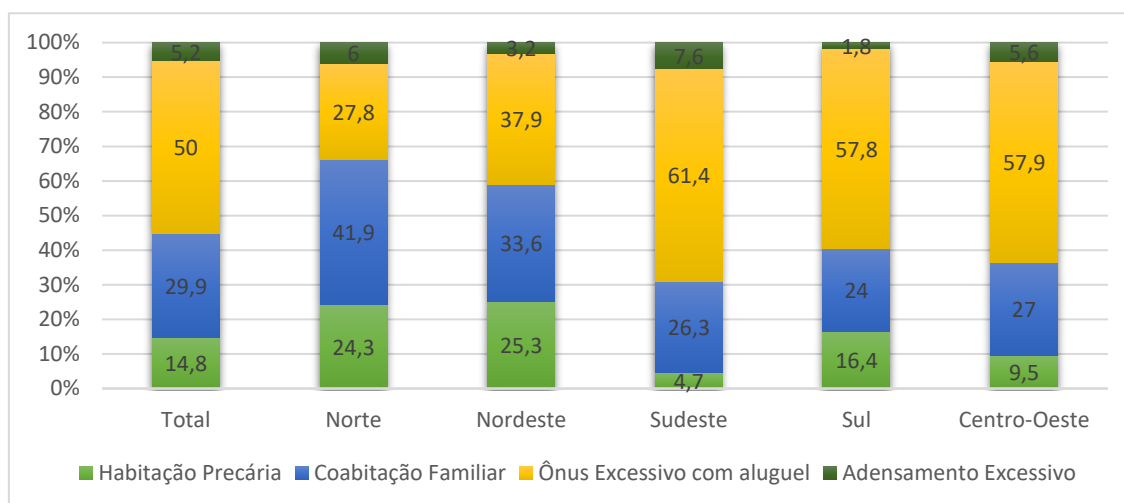
Na fronteira desses conceitos, dialogando com o aspecto qualitativo do direito à moradia, que deve ser adequada, digna, decente, conforme salientado nos mais diversos documentos internacionais relacionados à matéria, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, desenvolveu-se o conceito de Inadequação de domicílios, indicador que reflete habitações impróprias e que não apresentam condições desejáveis de habitação. Incluem-se nesse gênero, domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação, ou seja, problemas relacionados a qualidade do habitat e cuja solução não demande necessariamente a construção de novas unidades.

O foco do presente trabalho é demonstrar a necessidade de reorientação da política habitacional brasileira, de modo a centrar esforços e recursos no combate ao déficit habitacional a partir dos dados setoriais, que apontam para o ônus excessivo com aluguel como o principal componente que influencia a formação do indicador em 04 (quatro) das 05 (cinco) regiões do país, justamente as mais populosas, representando mais de 57% do índice no Sul, Sudeste e Centro-Oeste conforme evidencia o gráfico a seguir, elaborado com base nos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNAD realizadas em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e nos estudos publicados pela Fundação João Pinheiro.

---

<sup>14</sup> O índice de comprometimento máximo de renda familiar foi definido tendo em vista o parâmetro tradicional do antigo Banco Nacional da Habitação, ainda hoje seguido pela Caixa Econômica Federal.

**Gráfico 1** – Componentes do déficit Habitacional por região



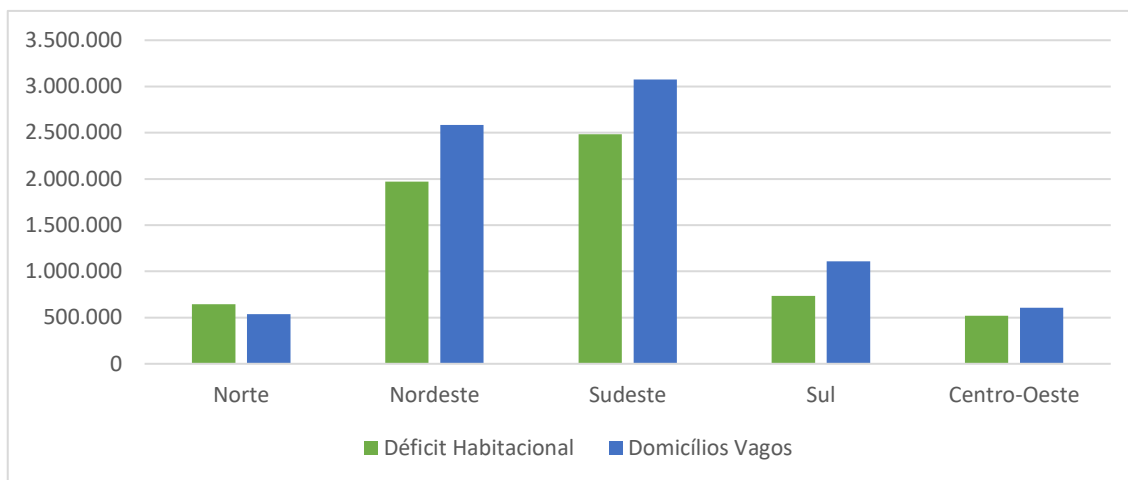
**Fonte:** Elaboração própria com base nos estudos da FJP elaborados a partir da Pnad 2015<sup>15</sup>

A indústria da construção civil desempenha importante papel na economia brasileira, mas um protagonismo ainda maior em termos políticos, e considerando que o direito à moradia está intimamente ligado aos interesses desse distinto segmento, as políticas habitacionais brasileiras sempre se orientaram predominantemente por esse viés financeiro-eleitoral, colocando em segundo plano os componentes do déficit habitacional.

O constante estímulo à construção de novas unidades imobiliárias, sobretudo a partir do último ciclo de corrida à casa própria provocado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em 2009, resultou num quadro contraditório, onde o déficit habitacional é menor do que a quantidade de domicílios vagos em condições de serem habitados e em construção nas 04 (quatro) regiões mais populosas do país, conforme demonstra gráfico abaixo:

<sup>15</sup> Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, p.48. 2018.

**Gráfico 2** – Relação Déficit Habitacional / Domicílios vagos por região



**Fonte:** Elaboração própria com base nos estudos da FJP elaborados a partir da Pnad 2015<sup>16</sup>

Portanto, atualmente no Brasil, mesmo após período de massivos investimentos, nas 04 (quatro) regiões mais populosas do país, a política habitacional de estímulo à construção de novas unidades mostrou-se ineficaz a combater os componentes do déficit, provocando uma distorção motivada pelo viés patrimonialista e eleitoreiro que a norteou, o que demonstra no mínimo, a necessidade de reflexão acerca do modelo a ser adotado.

#### **4. O Programa Minha Casa, Minha Vida**

Maior expoente das ações governamentais realizadas no âmbito do direito à moradia desde a promulgação da Emenda Constitucional nº26, de 14 de fevereiro de 2000, o Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009, proporcionou investimentos de aproximadamente R\$ 295 bilhões, teve 4.219.366 de unidades habitacionais contratadas e cerca de 10,5 milhões de beneficiários até 2016 (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017), ganhando evidência e popularidade nacional.

Esses dados refletem o impacto econômico e social do programa, que foi idealizado como uma política anticíclica para atenuar os efeitos da crise financeira internacional, desencadeada pela crise imobiliária nos Estados Unidos em 2008,

<sup>16</sup> Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, p.38. 2018.



aquecendo a economia interna a partir de investimentos na construção de novas unidades habitacionais e da geração de empregos em toda a sua cadeia produtiva.

Somando isso ao fato de que a partir de 2011, em sua segunda fase (MCMV2), passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com foco voltado ao desenvolvimento da infraestrutura social e urbana, inclusive por meio da urbanização de favelas, se reforça o DNA brasileiro em termos de políticas habitacionais, que é de sempre promove-las como um apêndice de uma política econômica, e assim, as características e os componentes do déficit habitacional perdem importância no planejamento de ações relacionadas a essas políticas públicas.

Em princípio, o Programa Minha Casa, Minha Vida teria por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, classificadas em três grupos distintos com base nos seus rendimentos globais, sendo que as famílias com renda de até seis salários mínimos teriam direito a subsídios de acordo com sua faixa de renda, com vistas a complementar sua capacidade de pagamento, enquanto aquelas com renda entre seis e dez salários mínimos receberiam condições diferenciadas para efetuarem o financiamento, contando com juros reduzidos, prazos mais longos e uso dos recursos depositados no FGTS.

Na Faixa 1 os valores máximos dos imóveis financiados eram de R\$76.000,00, os quais eram subsidiados em até 90% de acordo com a renda dos beneficiários, que poderiam pagar o financiamento sem juros, durante 10 anos, enquanto nas Faixas 2 e 3 esse limite chegava a R\$190.000,00, conforme a localidade e a renda da família, que poderia receber subsídios de até R\$ 27.500,00, financiar o saldo devedor em até 30 anos, com juros diferenciados de até 5% ao ano e ainda utilizar os valores depositados no FGTS. Em 2016 o programa foi reformulado, elevando os valores de referência de cada faixa e dos subsídios oferecidos, ganhando também uma faixa extra, denominada Faixa 1,5, no entanto, manteve seus princípios e diretrizes originais.

O MCMV foi estruturado basicamente sobre quatro modalidades que correlacionam a fonte de custeio dos benefícios com o público-alvo, desse modo, nas áreas urbanas, especialmente nas regiões metropolitanas e cidades com mais de 50 mil habitantes, os financiamentos para a Faixa 1 são custeados com recursos do Fundo de

Arrendamento Residencial (FAR), enquanto os recursos para os benefícios concedidos às demais faixas do programa provêm do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Ainda nas áreas urbanas, outra modalidade é o MCMV-Entidades, destinados à famílias integrantes da Faixa 1, que são representadas por entidades organizadoras sem fins lucrativos, cujos projetos são financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e por fim, nas cidades com menos de 50 mil habitantes, o programa atua pela modalidade denominada Oferta Pública de Recursos (OPR).<sup>17</sup>

As condições criadas pelo programa, de fato, atingiram em cheio a construção civil que movimentou a economia e gerou muitos empregos com a construção de milhões de novas unidades habitacionais em todo o país, talvez por esse motivo juntamente com o fato de que a sociedade moderna é consumista e fortemente orientada pelo culto a imagem, a vertente destinada a reforma e readequação de imóveis apresentou resultados insignificantes frente a aquisição de novos imóveis.

Após os sete anos iniciais do MCMV, o programa se mostrou abrangente e relevante (em termos políticos, sociais e econômicos) estando presente em 5.530 dos 5.570 municípios do Brasil, com projetos relacionados à Faixa 1 em 4.510 municípios, à Faixa 2 em 4.287 localidades e à Faixa 3, em 2.730 cidades, no entanto, MOREIRA, SILVEIRA e EUCLYDES destacam que aproximadamente 61,4% das unidades contratadas e 74,8% do valor contratado destinam-se a imóveis para as Faixas 2 e 3, de maior renda, o que indica melhores oportunidades mercadológicas nessas faixas, decorrentes da atratividade que a configuração das modalidades e seus efeitos especulativos poderiam proporcionar a empreendedores privados.<sup>18</sup>

**Tabela 1** – Resumo das três faixas do programa: montante contratado em cada região do país.

Região	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	Total
Centro-Oeste	150.023	308.464	55.578	514.065
Nordeste	703.643	472.997	91.759	1.268.399
Norte	219.829	54.480	25.245	299.554
Sudeste	470.713	838.408	304.241	1.613.362

<sup>17</sup> BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do minha casa minha vida: uma política de habitação de interesse social? Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015, Texto para discussão 2116, p. 9.

<sup>18</sup> Vinícius de Souza Moreira, Suely de Fátima Ramos Silveira e Fillipe Maciel Euclides. “Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair?. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa. 2017 p.607

Sul	196.503	525.733	85.615	807.851
<b>Total</b>	<b>1.740.711</b>	<b>2.200.082</b>	<b>562.438</b>	<b>4.503.231</b>
Participação	38,7%	48,9%	12,5%	100,0%
(R\$) Valor Contratado	83.486.234.994,31	198.860.636.755,79	50.118.952.330,24	332.465.824.077,30

**Fonte:** MOREIRA e EUCLYDES 2017 com base nos dados de Brasil (2017).

A preponderância dos projetos contratados relacionados às Faixa 2 e 3 indicam que a diretriz econômica suplanta a habitacional no âmbito do programa, na medida que, segundo dados da Pnad 2014, 83,9% do déficit habitacional brasileiro é composto por famílias com renda de até 3 salários mínimos, isto é, englobadas pela Faixa 1, que contraditoriamente representam apenas 38,7% do total das unidades contratadas e 25,1% do valor contratado.

Os números revelam que os princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional que forjaram o Plano Nacional de Habitação foram irrelevantes para o planejamento e execução do MCMV, cuja orientação sempre esteve voltada para a alavancagem do desenvolvimento econômico do país, e com fraca aderência às estratégias de combate ao déficit habitacional, o programa se distanciou do conceito de política habitacional *stricto sensu* segundo Krause, Balbim e Lima Neto (2013).

Os autores também salientam que o MCMV ignora as particularidades sociais, econômicas e culturais regionais, tão significativas para a compreensão do déficit habitacional, que nortearam a construção do PlanHab, para impor-se como “uma empresa fordista na produção em grande escala, cuja imagem predominante, ainda que não a única, são “casinhas” a perder de vista”, localizadas em periferias distantes nas regiões metropolitanas, implantadas de maneira a desconsiderar elementos fundamentais, intrínsecos ao próprio direito à moradia e relacionados à dignidade da pessoa humana, como a necessidade de conexão com os serviços públicos essenciais como educação, saúde, mobilidade, oportunidade de trabalho e lazer.

Auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União no Programa Minha Casa Minha Vida para verificar as políticas públicas e obras custeadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) no período entre 2009 e 2015, identificou:

fragilidades e oportunidades de melhoria na maioria dos aspectos, destacou as dificuldades no cumprimento das metas quantitativas, fragilidades na aplicação dos critérios de

priorização para seleção dos beneficiários, deficiência na articulação e integração com outras políticas públicas, problemas relacionados à implantação dos requisitos de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou idosos, baixa adoção de critérios de sustentabilidade nas moradias e nos empreendimentos do programa, e ausência de registro em cartório dos imóveis entregues.<sup>19</sup>

Diante do expressivo volume de investimentos demandados pelo MCMV, sua incompatibilidade com o PlanHab e os resultados insatisfatórios no enfrentamento do déficit habitacional, não restam dúvidas de que o programa não deve ser classificado como uma política habitacional, pois apresenta objetivos diversos, com foco nos resultados econômicos e eleitorais, apenas se servindo do ideário da casa própria, e desse modo, a reestruturação das políticas públicas voltadas à efetivação do direito à moradia é medida que se impõe, para admitir a pluralidade de soluções em detrimento do exclusivo estímulo à construção de novas unidades habitacionais.

## **5. O serviço de locação social como alternativa**

O desenvolvimento de uma política habitacional centrada na transferência da propriedade imobiliária, sobretudo nos termos em que foi estruturado o MCMV, esbarra em questões profundas e complexas, relacionadas a própria história do Brasil, como a concentração de terras, a desigualdade social e as características do mercado imobiliário de ser uma reserva patrimonial, especulativa, mas confiável frente as instabilidades econômicas vivenciadas no passado.

A Constituição Federal prestigia a propriedade, mas ressalta expressamente no inciso XXIII do art.5º, inciso III do art.170, §2º do art.182<sup>20</sup> e art.186<sup>21</sup>, que esta deve cumprir sua função social, seja na área urbana ou rural, prevendo caso contrário, medidas que possam ser adotadas pelo Estado com vistas a induzir o cumprimento de tal obrigação,

---

<sup>19</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União – TC 016.801/2015-6. Auditoria Minha Casa, Minha Vida, 2009-2015.

<sup>20</sup> Art.182, §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

<sup>21</sup> Art.186, §2º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

como o parcelamento ou edificação compulsório, adoção de imposto sobre a propriedade territorial urbana progressivo no tempo, e frustradas tais tentativas, a desapropriação<sup>22</sup>.

Ocorre que para fins de desenvolvimento de uma política habitacional, a morosidade e complexidade dos procedimentos supracitados, bem como a pequena representatividade do valor do terreno frente aos demais custos inerentes a construção de novas unidades habitacionais recomendam que essa vertente seja colocada como linha acessória, que de maneira residual e pontual, seja utilizada da melhor forma para se atingir o fim almejado, o que não implica em minimizar a importância de tais ações governamentais frente aos demais desafios que devem ser enfrentados pela sociedade brasileira, notadamente no tocante a concentração de terras e especulação imobiliária.

Noutra perspectiva, até mesmo visando se aproveitar dos efeitos colaterais provocados pelo desvirtuamento do MCMV, surge a possibilidade de execução de ações públicas para ocupar o grande número de imóveis vazios e subutilizados existentes nas áreas centrais dos grandes centros urbanos, que sofrem com a degradação por conta da diminuição do seu patrimônio edilício, mas que oferecem condições privilegiadas para acesso aos equipamentos públicos, como saúde, educação, transporte, cultura e lazer, maximizando ainda as oportunidades de trabalho, e portanto, a inclusão social<sup>23</sup>.

Tais características vão ao encontro dos requisitos estabelecidos pela Nova Agenda Urbana<sup>24</sup> e significam uma compreensão mais apropriada do conceito de direito à moradia, que não se limita aos aspectos jurídicos ao domínio do imóvel, mas também se relaciona à questões de qualidade da habitação, dignidade, mobilidade, acessibilidade e inclusão social dos moradores, que podem ser promovidas pelo Estado através de um serviço de locação social, e não apenas pela transferência da propriedade imobiliária.

Balhim, Krause e Lima Neto (2015), esclarecem que o serviço de locação social consiste numa ação governamental, que visa propiciar o acesso à moradia por meio

---

<sup>22</sup> Art.182, §4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>23</sup> BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do minha casa minha vida: uma política de habitação de interesse social? Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015, Texto para discussão 2116, p. 24.

<sup>24</sup> A Nova Agenda Urbana compromete-se a apoiar o desenvolvimento de políticas habitacionais que promovam estratégias de habitação locais integradas, abordando os fortes vínculos entre educação, emprego, habitação e saúde, evitando a exclusão e a segregação. 2016. p.27

do pagamento de forma direta ou indireta, de taxas e/ou aluguel, mas sem implicar na transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário, e desse modo, torna-se uma solução alternativa, menos onerosa, mais célere, sustentável e eficiente, principalmente se considerarmos que o ônus excessivo com aluguel representa 50% do déficit habitacional brasileiro.

Reconhecendo que a propriedade do imóvel possui um caráter duplo de bem de consumo e de investimento, traduzindo-se na maioria dos casos, no principal ativo das famílias ao longo da vida, Cruz e Morais (2009) defendem a locação social como excelente solução habitacional para facilitar o acesso ao mercado de trabalho cada vez mais volátil, informal e disperso no espaço, bem como para migrantes recentes e idosos que não tem condições de contrair um empréstimo, destacando ainda o aspecto cultural relacionado à casa própria, que em países como Alemanha e Jamaica possuem taxa de domicílio próprios de aproximadamente 45%, enquanto Argentina, Bélgica e Brasil 74%<sup>25</sup>, países tão distintos em termos econômicos, sociais e culturais, porém tão semelhantes por esse prisma.

Interessante registrar que no mesmo ano de lançamento do PMCMV, 2009, o Ministério das Cidades elaborou uma proposta de Serviço de Moradia Social com vistas a disponibilizar unidades habitacionais prontas para moradia em centralidades urbanas com o objetivo de promover a inclusão social, através da oferta de moradia digna integrada a rede socioassistencial, tornar seus beneficiários atingíveis pelas demais políticas públicas, viabilizar solução de moradia para baixa renda em áreas urbanas centrais, combater o mercado informal de aluguel (cortiços e favelas), diminuir o número de imóveis vazios e subutilizados, e reabilitar edifícios, otimizando o uso do estoque edificado existente, contribuir para a preservação do patrimônio histórico, combater a expansão urbana periférica e contribuir para a redução do déficit habitacional<sup>26</sup>.

A proposta tinha como público-alvo famílias com renda de até R\$2.500,00/mês, cujos aluguéis comprometeriam no máximo 30% de suas rendas, variando entre R\$190,00 a R\$383,00 a depender da forma como a política pública seria desenvolvida a partir dos cenários apresentados, valores nos quais já estavam

---

<sup>25</sup> CRUZ, Bruno de Oliveira; MORAIS, Maria da Piedade. *Em defesa da locação social*. 2009. Ano 6. Ed. 51 Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8270/1/Em%20defesa%20da%20locac%C3%A7%C3%A3o%20social.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2020.

<sup>26</sup> BALBIM, Renato. *Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à política habitacional*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015, Texto para discussão 2134, p. 29.

considerados os custos inerentes a reforma e manutenção física dos imóveis, iniciais e futuras, destinação das unidades, gestão condominial, celebração e acompanhamento dos contratos de aluguel e o retorno do capital investido inicialmente pelo Estado.

Para a implantação do projeto, estimava-se ser necessário investimentos da ordem de 1,5 bilhão de reais para cada 50.000 unidades contratadas, o que implicaria num desembolso aproximado de R\$45.874.860.000,00 para atingir as mesmas 1.529.162 unidades contratadas pela Faixa 1 no MCMV até 2015, e que demandaram R\$70.644.199.340,00, conforme destacado pela auditoria operacional do TCU, ou seja, resultados idênticos mobilizando 35% menos recursos públicos, entretanto, mister observar que num dos cenários propostos para a estruturação do serviço de locação social, poderia também ser incluído nos aluguéis o custo do ressarcimento do investimento estatal, sem que isso implicasse na inviabilização do programa.

Desta forma, considerando os valores envolvidos e desembolsados, o tempo demandado para entrega das unidades contratadas, o grande estoque de domicílios vagos aptos a serem ocupados atualmente, a quantidade e o tipo de beneficiários alcançados, a baixa aderência aos componentes e a localização do déficit habitacional, bem como a integração dos empreendimentos com os demais equipamentos públicos, verifica-se que o serviço de moradia social, nos termos propostos pelo Ministério das Cidades, ainda que necessite de ajustes, é muito mais eficaz e eficiente em termos de política habitacional, do que a política até então desenvolvida, com foco na construção de novas moradias.

## **6. Considerações finais**

A dimensão dada ao direito à moradia após sua incorporação ao texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº26/2000 reclama uma maior atenção dos *policy makers* no planejamento das ações governamentais, em função de sua importância, instrumentalidade e onerosidade, capaz de afetar significativamente o próprio funcionamento do Estado e o desenvolvimento de outras políticas públicas.

A onerosidade não pode ser colocada como uma barreira intransponível para a efetivação de tal direito, na medida que os direitos sociais e econômicos são de aplicabilidade progressiva conforme asseverou o Ministro Celso de Mello em

paradigmático voto proferido no julgamento da ADPF 45<sup>27</sup>, e desse modo, cabe à administração pública o dever de planejar ações e viabilizar alternativas eficazes e eficientes para a sua concretização, o que passa impreterivelmente pelo desenvolvimento de uma política habitacional com foco no enfrentamento dos componentes do déficit habitacional, e não nas questões econômicas e eleitorais.

O princípio da eficiência que rege a administração pública impõe ao agente público o dever de sempre buscar a melhor e mais adequada solução para os problemas administrativos, tendo como parâmetro o interesse público e a legalidade. Conforme explica Humberto Ávila, para que a administração esteja de acordo com o dever de eficiência, não basta escolher meios adequados para promover seus fins, pois a eficiência exige mais do que mera adequação; assim, segundo o doutrinador, escolher um “meio adequado para promover um fim, mas que promove o fim de modo insignificante, com muitos efeitos negativos paralelos ou com pouca certeza, é violar o dever de eficiência administrativa”.

Romper com a tradição errática de desenvolver políticas habitacionais a partir de seu viés econômico e eleitoral é medida que se impõe ao Brasil para o avanço das questões sociais, e neste sentido, reconhecer o verdadeiro propósito do Minha Casa, Minha Vida, e diante dos resultados obtidos, sua inadequação e ineficiência para fins de combate aos componentes do déficit habitacional é fundamental para propiciar um ambiente aberto a novas alternativas e soluções.

Direito à moradia não significa casa própria, e portanto, sua efetividade não está vinculada à propriedade de um imóvel como evidencia a Nova Agenda Urbana, e assim, repensar as políticas nacionais de habitação implica em respeitar as diferenças regionais, econômicas, sociais e culturais das famílias brasileiras, de modo a permitir soluções variadas de acordo com as características de cada grupo, seja ela através do serviço de locação social, da bolsa aluguel ou até mesmo da produção social da moradia.

Nesse contexto, o serviço de locação social nos termos propostos pelo Ministério das Cidades ainda no ano de 2009, se mostra uma interessante alternativa a ser avaliada, pois aborda a questão habitacional de maneira técnica, inteligente e responsável

---

<sup>27</sup> “O caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado” (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>> Acesso em: 16 jul. 2020.



sob o prisma financeiro, social e urbano, o que entretanto, não dispensa maiores estudos sobre os impactos dessa intervenção estatal no indomável mercado imobiliário.

## Referências

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7.ed ver. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. *Para além do minha casa minha vida: uma política de habitação de interesse social?* Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015, Texto para discussão 2116.

BALBIM, Renato. *Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à política habitacional*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015, Texto para discussão 2134

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 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: 05 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Conversão da Medida Provisória nº 459 de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)> Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: MCidades, 2009. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf)> Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A, de 1998*. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>> Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Poder Executivo. *Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2009/Mpv/459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Mpv/459.htm)> Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União – TC 016.801/2015-6. Auditoria Minha Casa, Minha Vida, 2009-2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.45*, rel. Min. Celso de Mello, j.29/04/2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>> Acesso em: 16 jul. 2020.

BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas. *Evolução da tributação e o custeio de políticas públicas de saúde no Brasil*. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 20, n. 112, p. 131-149, nov./dez. 2018.

CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. *Direito Financeiro e direito à moradia: a concretização mediante a Judicialização*. In: DOMINGUES, José Marcos (org). *Direito Financeiro e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015.

CRUZ, Bruno de Oliveira; MORAIS, Maria da Piedade. *Em defesa da locação social*. 2009. Ano 6. Ed. 51 Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8270/1/Em%20defesa%20da%20loca%20c3%a7%20c3%a3o%20social.pdf>> Acesso em 30 jun. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br>> Acesso em: 28 jun. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-seri-e-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>> Acesso em: 28 jun. 2020.

HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass S. *The cost of rights. Why liberty depends on taxes*. New York/London: WW Norton & Company, 1999.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. *Minha casa minha vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2013, Texto para discussão 1853.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 13. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

LUCA, Guilherme Domingos de e LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. *Minha casa, minha vida: extensão do direito à moradia e proteção constitucional*. In SCIENTIA IURIS, Londrina, v. 20, n. 1, p. 79-101, abril 2016. DOI: 10.5433/2178-8189.2016v20n1p79. ISSN: 2178-8189.

MOREIRA, Camilla Fernandes; LEME, Alessandro André. *Moradia e Desenvolvimento: Aspectos Jurídicos e Políticas Públicas setoriais no Brasil*. Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area8/area8-artigo13.pdf>> Acesso em: 12 jun. 2020.

MOREIRA, Vinícius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. “*Minha Casa, Minha Vida*” em números: quais conclusões podemos extrair?. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa. 2017

NOVA AGENDA URBANA. Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York. 23 dez. 2016. Disponível em: < <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>> Acesso em: 27 jun. 2020.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Método, 2009, 3º ed., 362/364.

SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia*. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 20, dezembro/janeiro/fevereiro 2009/2010. Salvador – Bahia.