



CLÁUDIA LÔBO DA COSTA CARVALHO AMORIM
ANA CÉLIA QUERINO

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

SÃO PAULO | 2025



**CLÁUDIA LÔBO DA COSTA CARVALHO AMORIM
ANA CÉLIA QUERINO**

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

SÃO PAULO | 2025

1.^a edição

Autoras

Cláudia Lôbo da Costa Carvalho Amorim
Ana Célia Querino

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

ISBN 978-65-6054-227-3



**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO
DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

1.^a edição

**SÃO PAULO
EDITORAR ARCHÉ
2025**

Copyright © dos autores e das autoras.

Todos os direitos garantidos. Este é um livro publicado em acesso aberto, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado. Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons Internacional (CC BY- NC 4.0).



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

A524p Amorim, Cláudia Lôbo da Costa Carvalho.
Políticas públicas para a concretização do direito fundamental à
moradia [livro eletrônico] / Cláudia Lôbo da Costa Carvalho Amorim,
Ana Célia Querino. — 1. ed. — São Paulo, SP: Editora Arché, 2025.
232 p.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
ISBN 978-65-6054-227-3

1. Direito à moradia – Brasil. 2. Políticas públicas – Brasil. 3.
Garantias constitucionais. 4. Parceria público-privada. 5. Poder
judiciário – Brasil. 6. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). 7.
Habitação popular – Brasil. I. Querino, Ana Célia. II. Título.

CDD 344.046

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Revista REASE chancelada pela Editora Arché.

São Paulo- SP

Telefone: +55 55(11) 5107-0941

<https://periodicorease.pro.br>

contato@periodicorease.pro.br

1^a Edição- Copyright® 2025 dos autores.

Direito de edição reservado à Revista REASE.

O conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade do (s) seu(s) respectivo (s) autor (es).

As normas ortográficas, questões gramaticais, sistema de citações e referenciais bibliográficos são prerrogativas de cada autor (es).

Endereço: Av. Brigadeiro Faria de Lima n.^o 1.384 — Jardim Paulistano.

CEP: 01452 002 — São Paulo — SP.

Tel.: 55(11) 5107-0941

<https://periodicorease.pro.br/rease>

contato@periodicorease.pro.br

Editora: Dra. Patrícia Ribeiro

Produção gráfica e direção de arte: Ana Cláudia Néri Bastos

Assistente de produção editorial e gráfica: Talita Tainá Pereira Batista, Cintia Milena Gonçalves Rolim

Projeto gráfico: Ana Cláudia Néri Bastos

Ilustrações: Ana Cláudia Néri Bastos, Talita Tainá Pereira Batista, Cintia Milena Gonçalves Rolim

Revisão: Ana Cláudia Néri Bastos e Talita Tainá Pereira Batista, Cintia Milena Gonçalves Rolim

Tratamento de imagens: Ana Cláudia Néri Bastos

EQUIPE DE EDITORES

EDITORA- CHEFE

Dra. Patrícia Ribeiro, Universidade de Coimbra- Portugal

CONSELHO EDITORIAL

Doutoranda Silvana Maria Aparecida Viana Santos- Facultad Interamericana de Ciências Sociais - FICS

Doutorando Alberto da Silva Franqueira-Facultad Interamericana de Ciencias Sociales (FICS)

Me. Ubirailze Cunha Santos- Corporación Universitaria de Humanidades Y Ciências Sociales de Chile

Doutorando Allysson Barbosa Fernandes- Facultad Interamericana de Ciencias Sociales (FICS)

Doutor. Avaetê de Lunetta e Rodrigues Guerra- Universidad del Sol do Paraguai- PY

Me. Victorino Correia Kinham- Instituto Superior Politécnico do Cuanza Sul-Angola

Me. Andrea Almeida Zamorano- SPSIG

Esp. Ana Cláudia N. Bastos- PUCRS

Dr. Alfredo Oliveira Neto, UERJ, RJ

PhD. Diogo Vianna, IEPA

Dr. José Fajardo- Fundação Getúlio Vargas

PhD. Jussara C. dos Santos, Universidade do Minho

Dra. María V. Albardonedo, Universidad Nacional del Comahue, Argentina

Dra. Uaiana Prates, Universidade de Lisboa, Portugal

Dr. José Benedito R. da Silva, UFSCar, SP

PhD. Pablo Guadarrama González, Universidad Central de Las Villas, Cuba

Dra. Maritza Montero, Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Sandra Moitinho, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Eduardo José Santos, Universidade Federal do Ceará,

Dra. Maria do Socorro Bispo, Instituto Federal do Paraná, IFPR

Cristian Melo, MEC

Dra. Bartira B. Barros, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Roberto S. Maciel- UFBA

Dra. Francisne de Souza, Universidade de Aveiro-Portugal

Dr. Paulo de Andrade Bittencourt – MEC

PhD. Aparecida Ribeiro, UFG

Dra. Maria de Sandes Braga, UFTM

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores se responsabilizam publicamente pelo conteúdo desta obra, garantindo que o mesmo é de autoria própria, assumindo integral responsabilidade diante de terceiros, quer de natureza moral ou patrimonial, em razão de seu conteúdo, declarando que o trabalho é original, livre de plágio acadêmico e que não infringe quaisquer direitos de propriedade intelectual de terceiros. Os autores declaram não haver qualquer interesse comercial ou irregularidade que comprometa a integridade desta obra.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Editora Arché declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art.^º 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, desta forma não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

DEDICATÓRIA

Ao meu esposo Eduardo e aos meus filhos: Maria Carolina, Pedro e João.

AGRADECIMENTOS

A Deus em primeiro lugar pois em tudo devemos render Graças.
A família sem a qual nada teria sido possível. Em especial ao meu
filho João.

“Ama e faze o que quiseres” Santo Agostinho (ama et quod vis fac, Tratado 7, secão 8 do Comentário à Primeira Carta de João)

RESUMO

A moradia de qualidade é um meio de satisfação da dignidade humana. Assegurar o direito à moradia tem como base a necessidade de alcançar um patamar, no mínimo aceitável, para obtenção da qualidade de vida. Com base nisso, o objetivo da Dissertação é validar o direito à moradia e da necessidade de utilização das políticas públicas que visem à efetividade desse direito, de forma especial, para a população mais vulnerável. Foi realizado um estudo de pesquisa bibliográfica e documental, obtenção de dados estatísticos, tanto em sites nacionais e internacionais, a fim de apurar com maior detença, a evolução das medidas adotadas no Brasil, bem como dos programas sociais voltados à moradia especialmente abrangendo a população mais carente e excluída da sociedade. Também foi realizado uma pesquisa comparada tomando como base a legislação e programas sociais utilizados na Colômbia, no intuito de fornecer meios para aprimoramento das medidas adotadas no Brasil. O presente estudo se aprofundou, em especial, no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), em vigor no Brasil, o qual oferece subsídios e taxas de juros reduzidas para tornar mais acessível a aquisição de moradias populares, tanto em áreas urbanas quanto rurais, com o objetivo de combater o déficit habitacional no País. Por fim, verificou-se uma tendência crescente na adoção da Parceria Público-Privada (PPP) com colaboração entre o setor público e o privado para gerir obras e serviços de interesse público. Constatou-se, por fim, uma evolução positiva na oferta de novas moradias, de forma especial com adoção de medidas mais inclusivas voltadas à população carente.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Garantias Constitucionais. Parceria Público Privada. Poder Judiciário. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Quality housing is a means of satisfying human dignity. Ensuring the right to housing is based on the need to reach a minimum acceptable level to obtain quality of life. Based on this, the objective of the Dissertation is to validate the right to housing and the need to use public policies aimed at making this right effective. A research study was carried out in several fields, in order to determine more closely the evolution of measures adopted in Brazil, as well as social programs aimed at housing, especially covering the neediest and most excluded population in society. A comparative research was also carried out based on the legislation and social programs used in Colombia, with the aim of providing means to improve the measures adopted in Brazil. The present study delved, in particular, into the Minha Casa Minha Vida Program (MCMV), in force in Brazil, which offers subsidies and reduced interest rates to make the acquisition of popular housing more accessible, both in urban and rural areas, with the aim of combating the housing deficit in the country. Finally, there was a growing trend in the adoption of Public-Private Partnership (PPP) with collaboration between the public and private sectors to manage works and services of public interest. Recently, PPPs have stood out for reducing the government's workload and potentially improving results in the population's search for decent housing.

Keywords: Right to Housing. Constitutional Guarantees. Public Private Partnership. Judiciary. Public Policies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - BRASIL – Evolução do Déficit Habitacional Total (número de unidades) – 2007 – 2017.....	73
Gráfico 2 - Distribuição relativa do Déficit Habitacional por Faixa de Renda Familiar – 2017	74
Gráfico 3 - Proporção de moradores em domicílios particulares com características selecionadas (%).....	77
Gráfico 4 - Moradores de domicílios coletivos (por tipo de domicílio)	79
Gráfico 5 - Moradores de domicílios particulares improvisados (por tipo de domicílio).....	80
Gráfico 6 - População residente e número de municípios segundo faixas de população municipal	91

LISTA DE ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADÚNICO	Cadastro único para Programas Sociais
CF	Constituição Federal
COHAB	Companhia de Habitação Popular
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAPS	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPP	Parceria Públíco Privada
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

CAPÍTULO 01	18
CAPÍTULO 02	31
CAPÍTULO 03	173
CAPÍTULO 04	178
CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
REFERÊNCIAS	195
ÍNDICE REMISSIVO.....	211

CAPÍTULO 01

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo surge da constatação da importância em averiguar a dimensão e o impacto da moradia de qualidade na vida das pessoas, com o intuito de preservar a qualidade de vida da população. Segundo Pontes de Miranda, a moradia é essencial na vida do ser humano e destaca que “Onde os homens perdem a casa e se juntam sob o mesmo teto, sem poderem pensar, sem aquele mínimo de solitude que os arrancou da animalidade – o homem regride.” (LÍNS JÚNIOR, 2011, p. 150).

O Direito à Moradia adequada ocupa destaque no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que regulamenta a Declaração Universal dos Direitos Humanos sendo reconhecido como elemento integrante da dignidade humana. Com base neste contexto pode-se pensar se teria o Estado o dever de proporcionar o acesso à moradia digna e adequada a população.

Quais meios seriam necessários de serem implantados a fim de garantir a efetividade das políticas públicas adotadas voltadas à moradia? Apesar dos avanços das Leis e Políticas Públicas criadas para seu enfrentamento, percebe-se um certo descaso do Estado Brasileiro com relação as populações locais, especialmente aquelas

mais carentes e vulneráveis, desprovidas de meios para prover o próprio sustento.

A qualidade de vida deve ser tema de primeira grandeza na ordem das prioridades da política pública, visando oferecer à população mais carente condições dignas não só de moradia, mas de uma vida tranquila como um todo. Como o direito à moradia passou por grandes reformulações discursivas nas legislações, este trabalho enfoca a discussão sobre o conceito de moradia adequada no discurso internacional e nacional, e o desenvolvimento do conceito de moradia digna no discurso nacional.

O Direito à moradia é um direito Social, no rol dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, no seu Título II, dos direitos e garantias fundamentais. São direitos que constituem a base e a essência da Constituição, uma vez que seus preceitos orientam a elaboração das demais normas e, sob essa perspectiva e ante a natureza prestacional desse direito, partirá do problema da efetividade dos Direitos Sociais que leva, consequentemente, à inoperabilidade das políticas públicas habitacionais, encontrando no Judiciário um aporte para suprir as omissões e falhas estatais frente à concretização dos Direitos Sociais e do Direito à Moradia. Bonavides (2004, p. 188) pontua que “o velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não

pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise”.

A efetivação do direito humano à moradia digna aponta para a tentativa dos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) de seguirem suas diretrizes e os princípios do direito humano à moradia digna por meio de ações e programas como resposta estatal para a provisão e melhoria habitacional, conferindo dignidade a seus cidadãos. Ocorre que, para a concretização dessas ações e programas, é necessário implementar medidas integradas entre vários setores (passando por todas as três esferas governamentais: Federal, Estadual e Municipal). A concretização dos direitos sociais exige que o Estado adote uma postura ativa e, através das políticas públicas promova tais direitos.

Neste diapasão, entende-se a necessidade de compreender as políticas públicas como objeto de estudo do direito. Nesse sentido, o controle de políticas públicas pelo judiciário se torna cruciante, sendo essencial a adoção de parâmetros que evitem um excesso neste controle. Verifica-se, então que o controle judicial de políticas públicas é um fato e necessário e o Estado precisa de uma redistribuição do peso de cada um dos poderes de forma que haja uma eficácia de pesos e contrapesos. Não há, pois, no controle

judicial de políticas públicas, uma violação do princípio da separação dos poderes, mas sim, uma redistribuição das funções estatais de forma a garantir os preceitos constitucionais.

Com base nessas questões, o presente trabalho inicia com a exposição da evolução histórica e reconhecimento dos Direitos fundamentais e Garantias constitucionais, mergulhando em fatos históricos e fatores que influenciaram na construção contemporânea dos direitos humanos. Passa pela evolução dos direitos chamados de 1^a. geração (civis e políticos), determinados por uma atuação negativa do Estado, para os direitos de 2^a. geração (econômicos, sociais e culturais), sendo esses vinculados à atuação estatal positiva, fazendo-se necessário a intervenção do Estado para que a concretização destes direitos. Expõe o reconhecimento internacional dos direitos fundamentais, com a promulgação em 1948 da Declaração Universal do Direitos Humanos (DUDH), no pós-guerra, e segue pelo reconhecimento e inserção dos direitos fundamentais, especialmente o direito fundamental social à moradia, no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, analisa as garantias constitucionais a efetivação do direito fundamental à moradia.

No segundo capítulo, o foco se volta para uma análise na repartição constitucional de competências, identificando a

competência comum entre a união, estados e municípios, a cooperação entre os entes da federação, e a identificação do papel que os municípios exercem na responsabilidade para a identificação dos problemas relacionados ao déficit habitacional e demandas ligadas a população. Constata-se que a falta de acesso à moradia urbana está muito ligada à ausência de planejamento Estatal. Faz uma análise acerca dos instrumentos legais disponíveis para efetivação do direito à moradia descritos no Estatuto da Cidade.

Verifica-se que o crescimento populacional desordenado e acelerado constituem uma das mais importantes razões para a carência de moradia ou a da chamada moradia digna. Nota-se uma procura bem superior a uma oferta de imóveis para moradia. Outra razão que gera o déficit habitacional no Brasil, gira em torno da desigualdade econômica. A desigualdade na renda e juntamente com os preços altos dos imóveis, bem como a falta de acessibilidade financeira, provoca a exclusão de uma parte considerável da população no mercado habitacional formal.

Analisa, também, que o déficit habitacional no Brasil passa por uma questão de gênero e raça, pois afeta direta e principalmente mulheres negras e periféricas, tendo o Censo 2022 revelado que as pessoas de cor ou raça amarela, seguidas das de cor ou raça branca, apresentaram as maiores proporções de conexão a

falta de saneamento básico e de instalações sanitárias nos domicílios. Por fim também expõe o déficit habitacional por região brasileira, onde a região Norte do Brasil concentra, em termos absolutos, a maior quantidade de domicílios com inadequação de infraestrutura urbana, com aproximadamente 6,0 milhões de domicílios, seguida pela região Nordeste, que se aproxima dos 4,0 milhões de domicílios, e o déficit habitacional voltado para a população vulnerável, chamados de moradores de domicílios coletivos.

No terceiro capítulo tratou da evolução das políticas públicas adotadas no Brasil ao longo dos anos e uma análise histórica dos fatores que contribuíram com o déficit habitacional atual. A fundação da casa popular, considerado entre as décadas de 1930 e 1946, como a primeira política nacional de habitação no Brasil. Também fez uma análise acerca do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), iniciativa habitacional do governo federal do Brasil, criado em março de 2009 e em vigor no Brasil como política habitacional.

Tratou a importância da avaliação das políticas públicas para a eficiência dos programas habitacionais, analisando o papel do Tribunal de Contas da União, ao longo dessa última década, no desempenho do controle sobre a política habitacional na execução

do Programa Minha Casa Minha Vida. O intuito de avaliar programas públicos visando o combate de eventuais irregularidades advindas de atividades ilícitas, bem como avaliação das contas públicas, permitindo reivindicações, cobranças e fiscalização por parte dos cidadãos e do próprio estado. Por fim foi proposto um estudo acerca das parcerias público-privadas (PPP) em programas habitacionais, no intuito de avaliar uma tendência atual a ser aperfeiçoada na busca por uma solução no enfrentamento do déficit habitacional no país.

Finalmente encerra o capítulo com uma apresentação da Legislação e políticas públicas adotadas na Colômbia, utilizando o direito comparado como ferramenta na busca de medidas eficazes ao combate do déficit habitacional no Brasil, a partir do estudo das medidas adotadas na Colômbia, especialmente a Ação de Tutela, instrumento identificado de grande importância para proteger direitos fundamentais violados ou ameaçados por ação ou omissão das autoridades públicas, podendo ser interposto diretamente por um cidadão a qualquer juiz, mesmo sem advogado constituído. Também verificando o Programa Minha Casa Agora, do governo nacional Colombiano no qual se pode obter um subsídio que facilita a compra de novas habitações a fim de verificar as vantagens e eficiência do programa.

O último capítulo trouxe uma explanação acerca da aplicabilidade e a eficácia do direito fundamental à moradia, o qual integra o rol dos direitos econômicos, sociais e culturais, e que para alcançarem eficácia jurídica e social, dependem de ações positivas do estado, como a execução de políticas públicas, nesse caso, de políticas da promoção da política urbana e habitacional. Também estudou a questão referente a reserva do possível e mínimo existencial, demonstrando que a eficácia dos direitos sociais prestacionais, cujo adimplemento impõe ao Poder Público uma atuação no sentido de fornecer prestações estatais positivas aptas a concretizar as prerrogativas contidas naqueles direitos, depende de recursos financeiros, estando, portanto, subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado. Não se pode conceber que um indivíduo possa ter uma vida digna sem o mínimo existencial, pois visa garantir condições mínimas para isso.

O presente trabalho encerra com uma ênfase a atuação do Poder Judiciário face as demandas relativas ao direito à moradia e os desafios que essa tutela judicial enfrenta, analisando que a intervenção do Poder Judiciário é fundamentada, devendo este agir não de forma ilimitada, mas analisando sempre a situação concreta, pois o Poder Judiciário serve de guardião a seu cumprimento,

ratificando, ou não, as opções do Poder Público para fazer frente às situações que se apresentem.

Os capítulos com suas diferentes abordagens convergem para o fim último de buscar políticas públicas que sejam capazes de promover a concretização do direito fundamental à moradia. Conforme Aristóteles (2004, p.15) "É certo que o bem é desejável mesmo quando diz respeito só a uma pessoa, porém é mais belo e mais divino quando se refere a um povo e às cidades". Portanto, o bem comum passa, necessariamente, pelo bem de cada pessoa, especialmente dos mais vulneráveis e esquecidos da sociedade.

1.1 OBJETIVOS

A presente dissertação terá por objetivo a temática das políticas públicas para concretização do direito à moradia, trazendo dados e políticas públicas adotadas no Brasil e analisando os danos causados pela falta de moradia adequada para a população.

1.1.1 Objetivo geral

A presente pesquisa tem por objetivo abordar a temática do "POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA", analisar estatísticas e descrever as políticas públicas vigentes em relação à habitação popular, além de demonstrar,

através de dados, que o crescimento da não efetividade das políticas públicas por parte do Estado causam danos irreparáveis às populações. Possui como objetivo geral demonstrar que, buscando uma parceria entre setor público e privado, bem como adequação nas condições dos programas habitacionais existentes no Brasil, torna-se possível reduzir o déficit habitacional, bem como oferecer uma moradia que alcance o mínimo desejável para uma vida com qualidade digna as pessoas, especialmente as mais vulneráveis da sociedade. Portanto, faz-se necessário a união de forças e esforços no âmbito do setor público e privado, a fim de alcançar o objetivo maior na redução do déficit habitacional no país. A solução proposta encontra-se justo no aumento das Parcerias público privadas (PPP), bem como na prestação efetiva do poder judiciário na concretização das medidas necessárias.

1.1.2 Objetivos específicos

Descrever a trajetória histórica e contextual a nível internacional e nacional dos direitos humanos, especialmente do direito fundamental à moradia;

Verificar a inserção dos Direitos Humanos na legislação internacional e na legislação Brasileira, bem como do momento de reconhecimento do Direito à moradia como Direito fundamental;

Analisar as garantias constitucionais e a efetivação do direito fundamental à moradia;

Descrever a repartição constitucional de competências entre a união, estados e municípios e identificar o papel que os municípios exercem na identificação dos problemas relacionados ao déficit habitacional, bem como estudar a importância do Estatuto da Cidade na questão habitacional;

Verificar e quantificar a população mais vulnerável ao déficit habitacional no Brasil, que passa por uma questão de gênero e raça, afetando direta e principalmente mulheres negras e periféricas, bem os moradores de domicílios coletivos;

Apontar as políticas públicas adotadas no Brasil ao longo dos anos e analisar os fatores que contribuíram com o déficit habitacional atual;

Relatar o funcionamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), como política pública habitacional em vigor no Brasil;

Avaliar as políticas públicas para a eficiência dos programas habitacionais e analisar o papel do Tribunal de Contas da União no controle sobre a política habitacional;

Sublinhar a existência das parcerias público-privadas (PPP) em programas habitacionais, no intuito de avaliar uma tendência

atual a ser aperfeiçoada na busca por uma solução no enfrentamento do déficit habitacional no país;

Propor um estudo comparado com a Legislação e políticas públicas adotadas na Colômbia, especialmente o Programa Mi Casa Ya, do governo nacional Colombiano;

Examinar a questão referente a reserva do possível e mínimo existencial, demonstrando que a eficácia dos direitos sociais prestacionais, cujo adimplemento impõe ao Poder Público uma atuação no sentido de fornecer prestações estatais positivas aptas a concretizar as prerrogativas contidas naqueles direitos, depende de recursos financeiros, estando, portanto, subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado;

Analisar a intervenção do Poder Judiciário, em casos concretos, ratificando, ou não, as opções do Poder Público para fazer frente às situações que se apresentem.

Buscar políticas públicas que sejam capazes de promover a concretização do direito fundamental à moradia.

CAPÍTULO 02

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para a construção da presente dissertação foi utilizado no referencial teórico uma forma de pesquisa baseada no estudo histórico do surgimento dos direitos humanos sociais, especialmente o direito à moradia, uma abordagem acerca do reconhecimento dos direitos fundamentais nas legislações internacionais e nacional, as políticas públicas adotadas no Brasil com o passar dos anos, as garantias constitucionais que visam a efetividade dos direitos fundamentais, bem como os meios de concretizar tal direito na vida da comunidade.

No tópico seguinte será descrito o surgimento dos direitos humanos e o reconhecimento nas legislações internacionais e nacionais, como início do estudo proposto.

2.1 DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS: RECONHECIMENTO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Ao longo da história faz-se necessário mergulhar em fatos históricos e fatores que influenciaram na construção da visão contemporânea dos direitos humanos, como os principais marcos históricos relevantes do nosso tempo.

Para se entender as necessidades coletivas e as solucionar, faz-se necessário entender as necessidades individuais e as resolver primeiramente. Só então o ser social será capaz de olhar a sua volta e entender o que é necessário à sociedade, seu mecanismo de funcionamento, bem como a nossa função racional em seu interior e o que pode ser feito.

Pela natureza social do ser humano, a preocupação com o social acompanha as sociedades desde sempre. Tivemos ao longo da história, um considerável número de documentos que contribuíram para a materialização dos direitos humanos como antecedentes das declarações positivas de direitos. O surgimento da lei escrita produz uma regra uniforme e geral e sujeita todos os indivíduos que vivem numa sociedade organizada. Portanto, somente se pode falar em direitos humanos, enquanto direitos positivos e efetivos, a partir da efetivação das teorias filosóficas de direitos humanos com limitação ao poder estatal (GUIMARÃES, 2006, p.56). Com o advento da modernidade surgem outras concepções de pessoa, e como consequência, novo entendimento de direitos humanos e de direitos fundamentais (FACHIN, 2009, p.36).

Foi a partir do ano de 1776 que dois fatores promoveram a consagração dos direitos humanos e direitos fundamentais em textos escritos: as teorias contratualistas e a laicidade do direito

natural (FACHIN, 2009, p. 37). Foi nesse contexto histórico, nos séculos XVII e XVIII, com o desenvolvimento laico do pensamento jusnaturalista, que as ideias acerca da dignidade da pessoa humana iniciam a trajetória de importância, especialmente pelos pensamentos de Samuel Pufendorf e Immanuel Kant (FACHIN, 2009, p.37).

Santo Tomas de Aquino discorreu pela primeira vez, a expressão dignitas humana, ao afirmar que “(...) a dignidade é inerente ao homem, como espécie; e ela existe in actu só no homem enquanto indivíduo (...).” (FACHIN, 2009, p.48).

Nesta contínua busca e equilíbrio entre os interesses individuais e sociais, a passagem do Estado absoluto ao Estado liberal mergulhou numa busca em estabelecer limites ao exercício do poder político. Nesse sentido, o filósofo John Locke, ao final do século XVIII, estava preocupado em defender os interesses individuais em face dos abusos governamentais, sendo ele considerado, portanto, o precursor no reconhecimento de direitos naturais e inalienáveis do homem.

Importa considerar também a visão de Norberto Bobbio, segundo quem:

Os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos

particulares (quando cada Constituição incorpora Declaração de Direitos) para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivos universais (BOBBIO, 2004, p.30).

Com a transição de Estado Liberal para o Estado Social, ocorre a passagem da primeira à segunda geração de direitos. Ou seja, a passagem dos direitos chamados de 1^a. geração (civis e políticos), determinados por uma atuação negativa do Estado, para os direitos de 2^a. geração (econômicos, sociais e culturais), sendo esses vinculados à atuação estatal positiva, fazendo-se necessário a intervenção do Estado para que a concretização destes direitos. Apenas a partir do pós-guerra é que podemos falar em movimento de internacionalização dos direitos humanos (BOBBIO, 2004).

Também afirma Noberto Bobbio que o início da era dos direitos é reconhecido com o pós-guerra, já que “somente depois da 2^a. Guerra Mundial é que esse problema passou da esfera nacional para a internacional, envolvendo – pela primeira vez na história – todos os povos” (BOBBIO, 2004, p.30).

Infelizmente a humanidade parece que precisou passar por momentos imensamente trágicos para despertar para os direitos humanos, direitos intrínsecos a condição humana. O fato da internacionalização dos direitos humanos foi um marco de suma importância para a evolução de normas e reconhecimento nos

países, o que proporcionou uma busca pela melhoria na qualidade de vida das populações.

2.1.1 Reconhecimento internacional dos direitos fundamentais

No campo da Ciência Jurídica, o Direito internacional dos Direitos Humanos possui origem recente. O surgimento dos direitos humanos ocorreu em períodos diversos, consoante a demanda de cada contexto histórico. Sua consagração progressiva e sequencial deu origem às chamadas gerações de direitos humanos, termo que a doutrina tem substituído por dimensões de direitos humanos, haja vista que o surgimento de novas gerações não implica na extinção das anteriores. Trata-se de um processo de acumulação de direitos e não de mera sucessão (NOVELINO, 2015, p.355).

Foi no pós-guerra, no ano de 1948 que a Organização das Nações Unidas promulgou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), principalmente como resposta aos crimes cometidos nas duas grandes guerras mundiais. O documento possui caráter universal e estabelece condições mínimas à vida humana com dignidade. Os Direitos Humanos a nível internacional funcionam mediante sistemas de cooperação recíproca entre

membros das comunidades internacionais, por intermédio de tratados e convenções internacionais.

Segundo Oliveira e Lazari os direitos humanos são “a proteção da dignidade da pessoa humana, resguardando seus atributos mais fundamentais. A conquista de direitos da pessoa humana é, na verdade, uma busca da dignidade da pessoa humana” (OLIVEIRA; LAZARI, 2015, p. 34). E ainda, ao Estado são impostos dois deveres a fim de proteger a dignidade da pessoa humana: o dever de respeito, relacionado com a limitação de ação dos poderes públicos e o dever de garantia, que se relaciona com a obrigação de fornecer condições materiais que possibilitem a efetiva dignidade (OLIVEIRA; LAZARI, 2015).

Destaca-se que, até 2007, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (NAÇÕES UNIDAS, 1992) era composto por 161 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais com 157 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura com 145 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial com 173 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher com 185 Estados partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança com 193 Estados-partes . Em paralelo ao sistema normativo global, surge o sistema normativo regional de proteção, que busca

internacionalizar os direitos humanos no plano regional, em particular na Europa, América e África. Desta forma, afirma-se uma convivência do sistema global com instrumentos do sistema regional, por sua vez integrado pelos sistemas interamericano, europeu e africano de proteção aos direitos humanos.

Desde 1945, uma série de tratados internacionais e outros instrumentos foram adotados e expandiram o corpo do direito internacional sobre os direitos humanos. Entre eles, a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006). (NAÇÕES UNIDAS, 2020).

2.1.2 Inserção dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro

Os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, no seu Título II, referem-se a direitos e garantias fundamentais. São direitos que constituem a base e a essência da Constituição, uma vez que seus preceitos orientam a elaboração das

demais normas. Na carta magna os direitos fundamentais dividem-se em direitos individuais e coletivos, art. 5º da CF, direitos sociais, do art. 6º ao art. 11 da CF, direitos de nacionalidade, art.12 e 13 da CF e direitos políticos, art. 14 ao 17 da CF. Como direitos humanos individuais e coletivos poderíamos citar, entre outros, o direito à vida, à segurança e a moradia. Os direitos fundamentais visam proteger a dignidade do ser humano, garantindo, ao menos minimamente, o respeito à vida e as condições que concedam ao ser humano, uma vida digna.

Os direitos fundamentais são imprescritíveis, ou seja, são permanentes e não desaparecem com o passar do tempo, sendo também irrenunciáveis. Por serem direitos de suma importância ao ser humano, são invioláveis, não podendo ser desrespeitados por lei infraconstitucionais, nem autoridades sob pena de responsabilização civil, penal e administrativamente.

As normas de direitos fundamentais constantes no Título II da Constituição, assim como aquelas dispostas em outras partes da Carta Magna e nos tratados internacionais, possuem aplicabilidade imediata. Contudo, ressalta-se que essa aplicabilidade não se dará da mesma forma para todos os direitos. O fato é que a aplicabilidade imediata é, por disposição constitucional, inerente aos direitos fundamentais. Porém, alguns direitos são facilmente

concretizados, mas outros encontram barreiras que dificultam a sua aplicabilidade na prática dificultando a concretização imediata.

Segundo afirma Nelson Saule Júnior (1997):

O direito à moradia como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social, pressupõe a ação positiva do Estado, através da execução de política públicas, no caso em especial da promoção da política urbana e habitacional. Com as constituições contemporâneas, a emergência de um significativo número de normas de caráter programático, referente aos direitos humanos de segunda geração foi se construindo uma ruptura à teoria clássica sobre a aplicabilidade das normas constitucionais, visando a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, de modo a conferir a esses direitos o grau de aplicação imediata e direta. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 5).

Os direitos humanos se baseiam em acordos, declarações e tratados internacionais e desta forma comprehende-se que possuem um caráter internacional, enquanto os direitos fundamentais estão previstos na nossa Constituição Federal e sua aplicação se delimita ao Estado Brasileiro. A diferença entre eles seria, basicamente, a delimitação de seu reconhecimento, seja no plano interno de cada país, ou sejam reconhecidos a nível internacional. Apesar disso, os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 foram inspirados na Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU).

2.1.3 Direitos fundamentais sociais: direito à moradia

O Direito à moradia, como direito fundamental reconhecido a nível internacional, teve seu surgimento no ano de 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi o estopim para o início da Organização das Nações Unidas. em seus artigos 22 a 27, que, pela primeira vez, a ordem internacional reconheceu os direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais o direito à moradia. A partir deste diploma a moradia passou a constar de diversos tratados e documentos internacionais, em especial o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, em seu artigo 11, §1º, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992:

Artigo 11 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (ONU, 1966).

Numa análise do tempo, com o término da segunda guerra mundial e o impacto gerado na vida das pessoas, surge a necessidade de uma reestruturação das realidades dos países e uma proteção acerca das liberdades e direitos dos indivíduos. Em 26 de junho de 1945, na Conferência das Nações sobre Organização

Internacional (*United Nations Conference on International Organization*) (**UNITED NATIONS, 1945**), ocorre a assinatura do estatuto, a Carta das Nações Unidas. Com base neste Estatuto, desenvolve-se a estrutura de proteção e promoção dos direitos e liberdades fundamentais. Surgem três documentos de suma relevância internacional, por definirem e consagrarem os direitos e liberdades fundamentais: Declaração Universal dos Direitos Humanos (**NAÇÕES UNIDAS, 1948**); o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas; e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, ambos de 1966, sendo promulgado no Brasil no ano de 1992. A comunidade internacional reconhece a importância do direito à uma moradia digna, tendo a Organização Mundial de Saúde, considerado a questão ambiental como vetor de grande impacto no aumento de doenças, taxas de mortalidade e morbidade (**ONU- HABITAT, 2010 apud SOUZA FILHO, 2019**).

O Direito à Moradia foi inicialmente enunciado no parágrafo 1 do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (**NAÇÕES UNIDAS, 1948**):

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à

segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 1, tradução nossa).

A evolução do direito à moradia surge com a aprovação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas no ano de 1966, estabelecendo que:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e moradia suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. (NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Em 1976, foi realizada em Vancouver, no Canadá, a Conferência sobre Assentamentos Humanos que deu origem, em 1978, ao Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat). Apenas dez anos depois, em 1987, houve o estabelecimento do Ano Internacional dos Desabrigados, que desempenhou um papel relevante na mobilização da opinião pública acerca da questão da habitação.

Neste enfoque, é introduzida a noção de “habitação adequada” com a compreensão de: intimidade suficiente, espaço apropriado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infraestruturas básicas e localização adequadas relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais

(NAÇÕES UNIDAS, 2009). No período entre 1978 e 1997, a Habitat, foi a única agência da ONU a lutar, face as organizações multilaterais, para diminuir a prevenir as consequências decorrentes do crescimento urbano, especialmente em países em desenvolvimento. Entre os anos de 1997 a 2002, mais de cinquenta por cento da população mundial habitava em cidades.

Esse conceito integrou parte dos documentos elaborados pelo UN-Habitat com a publicação do Comentário Geral nº 4 sobre moradia adequada, elaborado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1991) juntamente com o UN-Habitat, contendo elementos básicos para uma moradia adequada: segurança quanto ao direito de propriedade, disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, disponibilidade a preços acessíveis, habitabilidade; acessibilidade a todos os grupos sociais, localização (acesso a emprego, saúde e equipamentos sociais) e, adequação cultural. Nesse documento consta o alerta de que o direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restrita.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento" ou "ECO-92", realizada na cidade do Rio de Janeiro, foi assinada por 179 países a agenda 21, cujo objetivo principal visava a criação de soluções para os problemas

socioambientais mundiais, tomando como base o pensamento: “*pensar globalmente, agir localmente*”. Esses documentos internacionais que, em seu conjunto, abordam os fundamentos e implicações do direito à habitação adequada, com especial referência à Declaração Universal sobre os Direitos Humanos, de 1948, e ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, foram traduzidos para várias línguas.

Em janeiro de 2002, a Habitat teve uma elevação de status, colocando a Agência no centro da agenda de desenvolvimento das Nações Unidas para a redução da pobreza no mundo. Outros tratados internacionais de direitos humanos têm abordado o direito à moradia adequada de diferentes maneiras. Também encontramos orientações e princípios internacionais que estabelecem disposições acerca do direito à moradia adequada. Podemos citar os pactos internacionais relevantes ao reconhecimento à moradia adequada como:

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos:

Artigo 17 – 2. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação. 3. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas. (BRASIL, 1992).

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: (BRASIL, 1992)

Artigo 11 – 1. Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, 1992).

O tema habitação mereceu se tornar um tema de direitos humanos uma vez que um local adequado para viver possibilita a própria dignidade, além de possibilitar o gozo de outros benefícios de natureza jurídica. Evidencia-se, por exemplo, o caráter de necessidade básica tanto do abastecimento de água potável quanto do saneamento, que são questões diretamente relacionadas à habitação (ONU-Habitat, 2010 *apud* SOUZA FILHO, 2019).

No ordenamento jurídico brasileiro, segundo afirma Pansieri (2008, p. 112-130), o Direito à moradia evoluiu no plano constitucional brasileiro do seguinte modo: (a) a Carta Imperial de 1824 e a primeira Constituição republicana de 1891 não traziam previsão expressa na tutela do Direito à moradia, apenas se referiam à propriedade em uma perspectiva individualista típica do momento histórico.

Foi na Constituição de 1891 que, pela primeira vez, fez-se menção que a casa seria asilo inviolável. E esta menção foi repetida em todas as Constituições seguintes; (b) na Constituição de 1934, o indivíduo deixa de ser o centro do debate e entra o coletivo. Foi a primeira vez que houve a busca por um benefício social coletivo no que concerne à propriedade; (c) na Constituição de 1937, é mantida a mesma concepção da Constituição de 1934; na Constituição de 1946 é garantido o direito de propriedade, salvo em caso de desapropriação por necessidade ou de utilidade pública ou por interesse social. Além disso, prevê o uso da propriedade condicionada ao bem-estar social; (d) No ano de 1964, ainda sob a égide da Constituição de 1946, o Estatuto da Terra traz um grande avanço quanto à questão da função social da propriedade; (e) a Constituição de 1967 trouxe de forma clara a função social de propriedade e fez uma referência à moradia tão discreta quanto ineficaz; (f) Constituição Federal de 1988 traz a moradia pela primeira vez expressa no texto em diversos dispositivos: seja no artigo 7º, IV, quando definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre elas, a moradia; seja no artigo 24, IX, quando dispôs sobre a competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção

de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”; também, a vinculação social da propriedade prevista nos artigos 5º, XXIII; 170, III e 182, §2º, bem como a previsão constitucional de usucapião especial urbano (artigo 183) e rural (artigo 191).

A Constituição Federal de 1988 descreve em seu artigo 6º os direitos fundamentais sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição. (BRASIL, 1988).

O direito à moradia passou a fazer parte do rol dos direitos fundamentais sociais previstos na constituição, a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. O artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, estabeleceu “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O direito à moradia, no âmbito nacional, ganha um novo destaque em 2001 a partir da promulgação do Estatuto da Cidade e, em 2003, com a criação do Ministério das Cidades. Na atualidade,

a Secretaria Nacional de Habitação substitui o papel exercido pelo Ministério das Cidades.

2.1.4 Garantias constitucionais a efetivação do direito fundamental à moradia

Os direitos fundamentais são disposições declaratórias inseridas no corpo da constituição brasileira, reconhecidos pelo Estado como válidos, porém necessitam de garantias fundamentais que assegurem a efetividade do texto constitucional e sua aplicabilidade universal. Fica bem clara essa noção com a posição de Barreto (2003) ao afirmar:

Os direitos sociais, portanto, não são categorias jurídicas de segunda ordem, pois a própria natureza dos direitos civis pressupõe a sua corporificação através desses direitos sociais. Essa relação torna-se ainda mais evidente quando constatamos que a plena realização dos objetivos da sociedade democrática de direito, como estabelecidos no texto constitucional, tem como seu fundamento dois instrumentos político-institucionais, os direitos civis e políticos, por um lado, e os direitos sociais, por outro. Para tanto, os direitos sociais – entendidos como igualdade material e liberdade real – constituem uma fonte substantiva, não formal ou adjetiva, dos direitos fundamentais. E essa característica faz com que os direitos fundamentais no quadro do Estado Democrático de Direito sejam tais na medida em que assegurem e estabeleçam direitos sociais. [...] Transitamos então para um novo patamar conceitual, onde direitos sociais irão representar a integração dos princípios da igualdade material e da

liberdade real, que não é aquela meramente proclamada nos textos legais. Os direitos sociais adquirem um novo papel no sistema jurídico, deixando de ser simples expedientes funcionais, destinados a compensar situações de desigualdade, e passando a atuar como núcleos integradores e legitimadores do bem comum, pois será através deles que poderá garantir a segurança, a liberdade, a sustentação e a continuidade da sociedade humana. [...] [...] os direitos sociais encontram fundamento ético na exigência de justiça, na medida em que são essenciais para a promoção da dignidade da pessoa humana e indispensáveis para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Esse regime, fundado sobre o princípio democrático, pretende assegurar a inclusão social, o que pressupõe participação popular e exercício dos direitos de cidadania. A cidadania, em seu conceito jurídico clássico, estabelece um vínculo jurídico entre o cidadão e o Estado. Esse vínculo, entretanto, no quadro do Estado Democrático de Direito torna-se mais abrangente, o cidadão é aquele que goza e detém direitos civis (liberdades individuais) e políticos (participação política), mas também direitos sociais (trabalho, educação, habitação, saúde e prestações sociais em tempo de vulnerabilidade). O vínculo da cidadania, sob esse ponto de vista, materializa-se em duplo sentido. (BARRETO, 2003, p.133-134).

Segundo a Cartilha governamental “Direito à moradia adequada”, seriam três principais obrigações do Estado em relação ao direito à moradia adequada: “a obrigação de se abster de atos que ofendam tal direito, de proteger a moradia contra a intervenção de terceiros e de atuar para sua realização. A moradia integra o direito a um mínimo existencial”. (BRASIL, 2013, p. 39).

Ou seja, o Estado reconhece este dever de promoção da moradia adequada e, da mesma forma, reconhece ser este um direito integrante mínimo existencial e reconhece, igualmente, que deve ser garantido.

Ainda segundo a Cartilha Governamental sobre “Direito à moradia adequada” da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR, discorre sobre entendimentos equivocados quanto ao conceito de moradia adequada:

2. entendimentos equivocados sobre o direito à moradia adequada: a) O direito à moradia adequada não exige que o estado construa habitação para toda a população.

Um dos equívocos mais comuns associados ao direito à moradia adequada é a obrigatoriedade do Estado de construir habitação para toda a população, e que as pessoas sem habitação podem exigir automaticamente uma casa do governo. Apesar de os governos implantarem programas habitacionais, o direito à moradia adequada não obriga que o governo construa todo parque habitacional de uma nação. O direito à moradia adequada abrange medidas que são necessárias para evitar a falta de moradia, proibir as remoções forçadas e a discriminação, focar nos grupos mais vulneráveis e marginalizados, garantir a segurança da posse a todos, e garantir que a habitação de todos seja adequada. Essas medidas exigem a intervenção governamental em vários níveis: legislativo, administrativo, de políticas e/ou prioridades de gastos. Porém, o direito à moradia adequada pode ser implementado através de uma abordagem em que o governo viabilize a habitação, ao invés de provê-la. O governo torna-se o facilitador das

ações de todos os participantes na produção e na melhoria das habitações. (BRASIL, 2013).

Também se verifica que na Cartilha Governamental sobre “Direito à moradia adequada” da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR, o Estado precisa adotar medidas que atendam a grupos de pessoas vulneráveis, bem como se orientar em práticas que levam a garantir o direito à moradia, conforme discorre:

No entanto, em casos específicos, o Estado pode ter que prestar assistência direta, que pode ser a habitação em si ou subsídios para habitação, nos casos, por exemplo, de pessoas afetadas por Direito à moradia adequada desastres (naturais ou artificiais) e para os grupos mais vulneráveis da sociedade. Por outro lado, várias medidas necessárias para garantir o direito à moradia adequada obrigam o governo apenas a se abster de certas práticas e ações. b) o direito à moradia adequada não é apenas um objetivo programático a ser alcançado no longo prazo. Outro mal-entendido é que o direito à moradia adequada não impõe obrigações imediatas ao Estado. Pelo contrário, os Estados devem fazer todo o esforço possível, dentro dos recursos disponíveis, para realizar o direito à moradia adequada e tomar medidas nesse sentido, sem demora. Não obstante as limitações de recursos, algumas obrigações têm efeito imediato, como o compromisso de garantir o direito à moradia adequada, de forma igualitária e não discriminatória, para desenvolver legislação e planos de ação específicos, impedir remoções ilegais e garantir a todos um grau mínimo de segurança da posse. c) o direito à moradia adequada não proíbe projetos de desenvolvimento que possam remover pessoas. Muitos acreditam, equivocadamente, que a proteção contra as remoções forçadas proíbe o desenvolvimento ou a modernização de projetos que envolvem deslocamento. Há necessidades inevitáveis para a reurbanização de algumas áreas em cidades em crescimento e de os órgãos governamentais adquirirem áreas para infraestrutura e

utilização pública. O direito à moradia adequada não impede que esse desenvolvimento ocorra, mas impõe condições e limites processuais sobre ele. É a forma como tais projetos são concebidos, desenvolvidos e implementados que é importante. Muitas vezes, são realizados com pouca ou nenhuma consulta às pessoas afetadas, consideração limitada de suas necessidades e poucas tentativas de desenvolver soluções que minimizam a escala do despejo e os transtornos causados. (BRASIL, 2013).

Por fim, a mesma Cartilha Governamental discorre acerca do conceito de moradia adequada, dando uma ênfase na distinção entre este e o direito de propriedade, afirmindo:

d) o direito à moradia adequada não é o mesmo que o direito de propriedade. Algumas vezes acredita-se que o direito à moradia adequada é o mesmo que ter direito a uma propriedade. Alguns também argumentam que o direito à moradia adequada ameaça o direito de propriedade. O direito à propriedade está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outros tratados de direitos humanos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (BRASIL, 1969, artigo 5º (d) (v)) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (BRASIL, 2002, artigo 16 (h)). O direito à moradia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade, já que aborda direitos não relacionados à propriedade, visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel. Segurança da posse, um dos pilares do direito à moradia adequada, pode tomar uma variedade de formas, incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais. Como tal, não se limita à atribuição de títulos formais. Dada a ampla

proteção proporcionada pelo direito à moradia adequada, o foco único em direitos de propriedade pode, inclusive, levar a violações do direito à moradia adequada, por exemplo, removendo forçadamente moradores de favelas que residem na propriedade privada. Por outro lado, a proteção do direito de propriedade pode ser crucial para garantir que certos grupos sejam capazes de desfrutar de seu direito à moradia adequada. (BRASIL, 2013).

Torna-se evidente que, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais não possuem em sua totalidade a plenitude de seus efeitos, mas um certo número delas são dotadas de eficácia limitada e necessitam da intervenção do legislador ordinário.

Os direitos fundamentais constitucionais possuem tanto uma conotação de defesa, os quais não necessitam de normas para a sua materialização, como também são chamados de direitos sociais de cunho prestacional, os quais necessitam de normas que os materializem. Com relação ao direito fundamental à moradia, encontra-se simultaneamente nas duas categorias, tendo o Estado que assumir uma condição negativa (defensiva) e uma outra positiva de caráter prestacional. Desta forma o direito à moradia exerce uma vinculação tanto de entidades estatais como também de particulares, na condição de destinatários deste direito.

Conforme disposto na Constituição Federal de 1988, o direito à moradia é uma competência comum da União, dos estados

e dos municípios. Aos entes da federação compete “promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico”. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 estabelece:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001).

E ainda estabelece no seu art. 3º:

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
- II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
- III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público. (BRASIL, 2001).

Portanto a matéria é vastamente tratada na legislação pátria e os mecanismos de defesa, ou seja, as garantias constitucionais que

asseguram a sua eficácia deveriam conceder efetividade na sua aplicabilidade.

2.2 COMPETÊNCIA COMUM ENTRE A UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

O Estado federal possui várias características que são próprias desse regime, que não podem ser separadas de sua expressão específica. A repartição constitucional de competências, seria uma delas, com a limitação do poder político dos entes federados, tendo como conceito definidor:

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 2005, p. 479).

A Constituição Federal em seu artigo 23, define a competência dos entes federativos, em relação ao direito à moradia, da seguinte forma:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL, 1988).

Ao definir a competência comum ou administrativa dos entes da federação, a constituição se refere ao âmbito

administrativo. Conforme previsto no artigo 23 da Constituição Federal, é atribuída a todos os entes federativos, sem exceção: À União, aos Estados-membros, ao DF e aos Municípios. Neste caso, Leis complementares serão responsáveis por criar normas para a cooperação entre os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

As competências comuns, bem como as competências exclusivas da União, possuem natureza administrativa, sendo matérias relacionadas a execução de serviços públicos e essas matérias possuem interesses difusos e coletivos, razão pela qual todos os entes federativos terão competência conjuntamente para atuar nestas matérias elencadas no artigo 23 da Constituição Federal.

O STF em seus julgados, apresenta o texto constitucional anotado com a jurisprudência da Suprema Corte, ofertando conhecimento e atualização acerca dos principais julgamentos e acórdãos do Tribunal. Acerca do art. 23 da CF, com referência ao inciso IX, verifica-se em particular a seguinte definição:

Controle concentrado de constitucionalidade.

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços

supramunicipais. (...) O art. 23, IX, da CF conferiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um Município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. [...] Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei federal 11.445/2007 e o art. 241 da CF, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. (...) O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um Município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre Municípios e Estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos Municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região

metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. (RIO DE JANEIRO – ADI 1842, 2013).

Nesta cooperação entre os entes da federação, os municípios aparecem como os responsáveis na identificação dos problemas e demandas da população, bem como do levantamento do déficit habitacional, em razão das pessoas residirem diretamente nos Municípios e não nos Estados ou na União. Desta forma subentende-se que os Municípios não podem transferir a responsabilidade na identificação dos problemas, bem como ficar no aguardo de ações da União e dos Estados, quando a eles compete fixar metas e definir os meios a serem utilizados para que as metas estipuladas sejam alcançadas.

A falta de acesso à moradia urbana está muito ligada à ausência de planejamento Estatal. O planejamento e as políticas públicas não são faculdades do administrador, mas sim dever constitucional, pois é atribuição de sua competência implantar tais medidas e definir os planos necessários levando em consideração a realidade local.

Os instrumentos legais disponíveis para efetivação do direito à moradia são os descritos no Estatuto da Cidade, destacando-se os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de desenvolvimento urbano, as audiências públicas e a gestão

orçamentária participativa. Na atualidade estima-se um total de 12 milhões de moradias impróprias ou precárias, além da inexistência de recursos públicos que assegurem o acesso à moradia da população de baixa renda. Os dados apontam para um montante de 28% do total dos domicílios apresentem condições inadequadas à moradia, sem acesso aos serviços essenciais. Deste montante, 39,1% localizam-se no Nordeste.

Neste mesmo estudo, apontam que o serviço mais carente nos domicílios brasileiros é o esgoto sanitário (79,3%), seguido da falta da rede geral de abastecimento de água (25,3%). Uma situação que necessita de implementação de políticas habitacionais, baseando-se no Estatuto da Cidade, melhoria das condições de infraestrutura e a implantação de programas de regularização fundiária.

2.2.1 Dever dos municípios na identificação dos problemas habitacionais

Os Municípios brasileiros apresentam uma realidade social que é a falta de moradia.

O Banco Mundial apresentou dados demonstrativos que a cada 1 milhão de moradias construídas no Brasil, por volta de 700 mil são ilegais, refletindo a realidade que mostra uma produção

habitacional informal no país. Esse fato demonstra que o setor público tolera e convive com essa ilegalidade, gerando uma vulnerabilidade nesta camada da população que não tem acesso ao registro do imóvel, e, portanto, pela legislação local, não possui título constitutivo de propriedade.

A propriedade é regulamentada pelo Plano Diretor de cada Município, que determina as formas permitidas de uso e ocupação do solo, da propriedade, segundo critérios pré-estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece no art. 1º que:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001).

Desta forma, reafirma o papel central do Plano Diretor na regulação urbanística das cidades, garantindo o pleno desenvolvimento das cidades e a função social da propriedade urbana, na qual permite aos Municípios a adoção de instrumentos necessários para a urbanização e a legalização dos assentamentos,

juntamente com a participação da população na formulação e execução das políticas públicas.

Por sua vez, no art. 39 da Lei nº 10.257/2001, trata do Plano diretor e suas diretrizes orçamentárias:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (BRASIL, 2001).

Ainda no âmbito da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), quanto à gestão democrática da cidade, o artigo 43 prevê que:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Os municípios devem ter como um dos centros de suas políticas públicas os programas de moradias, desta forma, a

prefeitura necessariamente, dentro de sua estrutura administrativa, deve promover um setor que desenvolva programas habitacionais. A criação de programas habitacionais não deve apenas oferecer habitação para a população mais carente ou que viva em área de risco, mas buscar atender as necessidades das diversas faixas salariais e pessoas com diferentes perfis.

Na visão de Milton Santos (1999, p.21), temos uma análise sobre o direito à moradia de extrema pertinência:

E o direito de morar? Confundido em boa parte da literatura especializada com o direito de ser proprietário de uma casa, é objeto de um discurso ideológico cheio, às vezes, de boas intenções e mais frequentemente destinado a confundir os espíritos, afastando cada vez mais longe uma proposta correta que remedeie a questão. Por enquanto, o que mais se conseguiu foi consagrar o predomínio de uma visão imobiliária da cidade, que impede de enxergá-la como uma totalidade. O mito do direito à propriedade da casa levou, num primeiro momento, a que se construísse apartamentos para as classes médias. Mesmo assim os preços geralmente eram (e são) exorbitantes, ainda quando os imóveis são construídos com o dinheiro público, dinheiro acumulado com a contribuição obrigatória de todos os trabalhadores (MILTON SANTOS, 1999, p.21).

A questão levantada pelo autor denota com clareza um grande impedimento para a busca de soluções nas cidades, por parte dos governos municipais, a consagração da visão imobiliária da cidade, o que envolve a supervvalorização de áreas e terrenos, o

que torna inviável a construção de habitações para a população carente.

2.2.2 Déficit habitacional no Brasil

São identificados vários motivos que levam a uma compreensão maior da existência de um déficit habitacional no Brasil. O crescimento populacional desordenado e acelerado constituem uma das mais importantes razões para a carência de moradia ou a da chamada moradia digna. No Brasil, as cidades apresentam um crescimento sem ordem e extremamente veloz, gerando uma ausência de infraestrutura e uma superlotação de certas áreas. Nota-se uma procura bem superior a uma oferta de imóveis para moradia.

Outra razão que gera o déficit habitacional no Brasil, gira em torno da desigualdade econômica. A desigualdade na renda e juntamente com os preços altos dos imóveis, bem como a falta de acessibilidade financeira, provoca a exclusão de uma parte considerável da população no mercado habitacional formal.

Nesta sequência verifica-se a especulação imobiliária que produz um efeito nocivo, elevando os preços dos terrenos e imóveis, especialmente em áreas urbanas, impossibilitando ou dificultando a criação de projetos voltados à habitação popular. Esta

questão é responsável por causar um deslocamento forçado de moradores de baixa renda para áreas mais distantes e menos desenvolvidas.

Verifica-se que apesar de existirem políticas públicas voltadas à moradia, muitos projetos

são abandonados em alguma etapa do curso e geram uma descontinuidade, além da falta de investimento adequado em habitação popular, criando uma situação grave para a população. A grande maioria das cidades brasileiras apresentam falta de infraestrutura urbana suficiente em muitas áreas o que dificulta o acesso a serviços básicos. A falta de saneamento básico, eletricidade ou água potável são alguns dos problemas recorrentes. Com este cenário, as moradias localizadas nestas áreas são classificadas como precárias e gera um afastamento do interesse privado em investir na construção de moradias de qualidade.

Também é visível que as cidades possuem melhores condições de emprego ocasionando um fluxo migratório do campo para a cidade. A urbanização sem planejamento e acelerada resulta na construção de assentamentos irregulares e favelas, tornando-se áreas sem condições mínimas de habitabilidade.

Por fim ainda se contempla no Brasil um excesso de leis complexas e uma burocracia na aprovação de projetos

habitacionais, bem como Processos demorados e custos elevados para regularização de imóveis, resultando no impedimento da expansão da oferta de moradias legais e acessíveis.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2022), instituição responsável pelo cálculo do déficit habitacional no Brasil em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, utilizados pelo governo federal desde 1995 como dados oficiais, a pesquisa aponta que os estados com maior déficit habitacional estão na região Norte e Nordeste do país:

- Amapá (17,8%);
- Roraima (15,2%);
- Maranhão (15,25%);
- Amazonas (14,82%);
- Pará (13,55%).

A Fundação João Pinheiro (FJP), conforme Tamietti (2024), divulgou recentemente que, de acordo com seus estudos, o déficit habitacional do Brasil totalizou 6 milhões de domicílios em 2022, o que representa 8,3% do total de habitações ocupadas no país. Em termos absolutos, na comparação com 2019, houve um aumento de cerca de 4,2% no total de déficit de domicílios.

Na opinião de Socorro Leite, diretora executiva da ONG Habitat para a Humanidade Brasil, as crises atuais tiveram grande parcela de contribuição no déficit habitacional:

A gente teve um período recente sem política de moradia, houve a crise sanitária e econômica, muitas famílias ficaram sem renda. O principal componente do déficit habitacional é o ônus excessivo por aluguel, as famílias gastam mais de 30% da sua renda com aluguel. Essas famílias são a maioria das que integram esse déficit, têm a necessidade de uma nova moradia. Precisamos de política pública continuada com aumento de renda, além de ter investimento em infraestrutura das casas. (CAMPOS, 2024).

A pesquisa Nacional por amostra de domicílio, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), realizou uma atualização dos dados em 2022, demonstrando que o déficit habitacional por região é de 773.329 moradias no Norte do Brasil, 1.731.036 no Nordeste, 499.685 no Centro Oeste, 2.433.642 no Sudeste e 737.626 na região Sul. Salienta a pesquisa que as chamadas habitações precárias, domicílios improvisados ou rústicos, aparecem como a causa principal do déficit habitacional nas regiões Norte (42,8%) e Nordeste (39,9%), com maior ênfase ao déficit habitacional rural. Já nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país, a causa principal seriam os aluguéis urbanos com valores excessivos (IBGE, 2022).

Também ficou evidente que as famílias que possuem renda domiciliar de até dois salários-mínimos, são os que se encontram na Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal, representando um total de 74,5% do total dos beneficiados.

Como conclusão, a pesquisa aponta que se destaca com um total de 3.242.780 domicílios, o componente ônus excessivo com o aluguel urbano, especialmente para famílias com renda domiciliar de até três salários-mínimos, que gastam mais de 30% de sua renda com aluguel, representando 52,2% do déficit habitacional.

Segundo dados colhidos no censo IBGE 2022, as estatísticas sociais estão em mudanças nas cidades brasileiras, com destaque para: “Em 2022, havia no país 59,6 milhões de casas ocupadas, nas quais residiam 171,3 milhões de pessoas”. Ou seja, a maioria da população (84,8%) morava nesse tipo de residência. O segundo tipo mais encontrado foi apartamento, categoria de domicílio na qual residiam 12,5% da população. Segundo Bruno Perez, analista da pesquisa, explica que esse aumento é expressivo e nacional, sendo registrado em todas as regiões do país, embora seja mais típico dos grandes centros urbanos. “Essa verticalização é uma resposta ao adensamento da população dos municípios, principalmente nas áreas de região metropolitana e nos centros das cidades maiores”, afirma (IRIB, com informações do IBGE). Segundo o panorama do

Censo 2022, divulgado no Plataforma Geográfica Interativa (PGI), os dados mais atualizados sobre a situação de moradia da população brasileira, resume-se desta forma:

- Em 2022, 171,3 milhões de pessoas (84,8%) moravam em casas;
- Entretanto, a proporção de pessoas morando em apartamentos vem crescendo: Em 2000, era 7,6%, passando para 8,5% em 2010 até chegar aos 12,5% registrados em 2022;
- Censo 2022 também mostra diferenças regionais na forma de abastecimento de água: enquanto no Sudeste o percentual de moradores com rede geral era de 91,0%, no Norte foi de 55,7%, e no Nordeste, de 76,3%.
- O Nordeste apresentou as maiores proporções das formas de abastecimento "Carro-pipa" (3,5%) e "Água da chuva armazenada" (1,8%), enquanto a Região Norte apresentou a maior proporção da forma de abastecimento "Rios, açudes, córregos, lagos e igarapés" (5,3%). Entre as UFs, apenas São Paulo (95,6%) e Distrito Federal (92,8%) passavam dos 90% de moradores em domicílios com rede geral de abastecimento de água como forma principal. Na parte debaixo, Pará (48%), Rondônia (45,3%) e Amapá (43,7%) não chegavam a 50%. (IRIB, com informações do IBGE)

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) aponta uma estimativa, em valores atuais, na casa de R\$ 1,97 trilhão de reais a serem investidos com o fim de acabar com o déficit habitacional no país. Para atingir a meta, seria necessário captar

recursos públicos e privados numa ordem de R\$197,5 bilhões ao ano. Essa estimativa faz um levantamento que leva em conta o investimento necessário para dar conta do déficit atual, de 6,26 milhões de moradias, somada à projeção de demanda por habitações nos próximos 10 anos, de 6,59 milhões. Dentre essa demanda, 75% de todas as habitações a serem construídas estariam voltadas para a Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), ou seja, voltado para aqueles que recebem até 2.640,00 mensais, cerca de 9,63 milhões de pessoas.

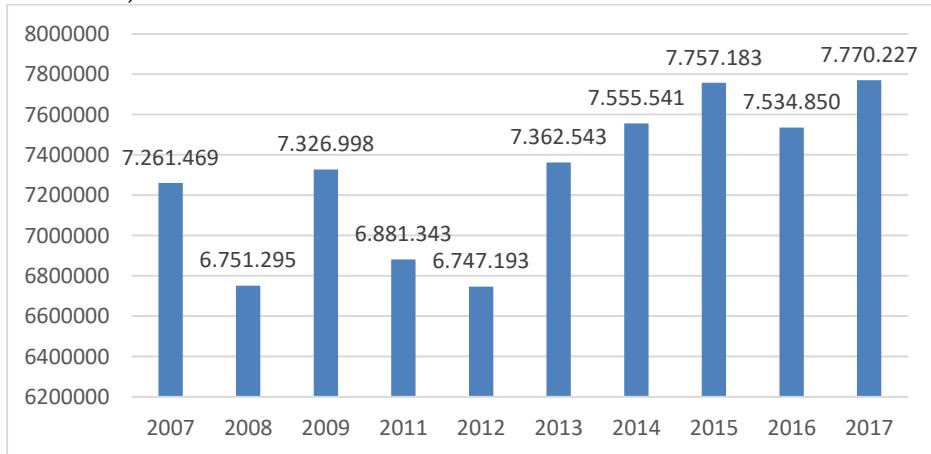
Em consulta ao site do IBGE, referente ao censo 2022, encontra-se detalhadamente a tabela demonstrativa da distribuição das pessoas por condição de ocupação de domicílio, levando em consideração, sexo, cor ou raça, faixa etária, localização urbana ou rural, arranjos domiciliares e domicílios per capita, e verifica-se que a distribuição de domicílio por área urbana é muito superior aos domicílios rurais.

O déficit habitacional é calculado com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), feita pelo IBGE. São componentes do déficit: coabitação familiar; habitações precárias; ônus excessivo com aluguel; e adensamento excessivo nos domicílios alugados. A metodologia de cálculo do déficit baseia-se em um conceito amplo de necessidades habitacionais que

engloba tanto o déficit habitacional (que se refere à necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais de habitação detectados em certo momento), como a inadequação de domicílios (que por sua vez se refere às especificidades internas do estoque urbano de habitações, de modo que seu dimensionamento visa colaborar ao desenho de políticas públicas voltadas para a melhoria dos domicílios existentes) (VASCONCELOS, 2019).

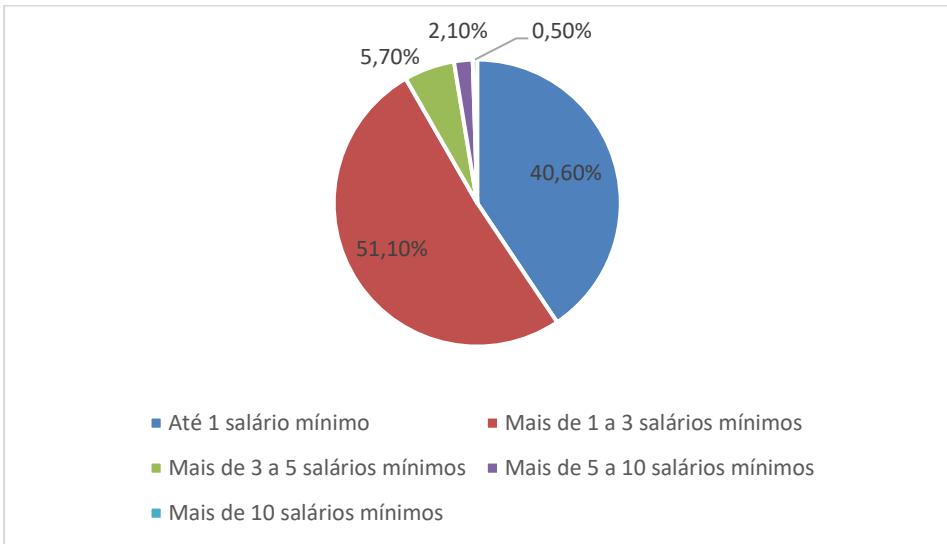
Pelos dados disponibilizados pela Fundação Getúlio Vargas, no site ABRAINC – Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias, encontra-se gráficos que demonstram a evolução do déficit habitacional no Brasil, conforme disponibilizados abaixo:

Gráfico 1 - BRASIL – Evolução do Déficit Habitacional Total (número de unidades) – 2007 – 2017.



Fonte: FGV

Gráfico 2 - Distribuição relativa do Déficit Habitacional por Faixa de Renda Familiar – 2017



Fonte: FGV

Ainda segundo estudos da Fundação João Pinheiro, seria necessário o crescimento econômico juntamente com a ascensão econômica das famílias, especialmente as de baixa renda, para apesar da deficiência de oferta de moradias, reduzir o ônus causado pelo valor dos aluguéis, resultando num maior equilíbrio a níveis mais adequados mesmo sem o aumento do estoque de novas moradias.

2.2.3 Déficit habitacional e questão de raça e gênero

Neste mesmo viés de pesquisa desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, bem como

atualizados pelos dados publicados pelo IBGE, as mulheres são responsáveis por 62,6% do total de domicílios no país, perfazendo um total de 3.892.995 moradias, e as pessoas negras, por sua vez, exceto na região Sul do Brasil, compõem a maioria dos que sofrem o déficit habitacional (TAMIETTI, 2024).

Conforme o estudo da FJP, o problema do déficit habitacional no Brasil é também uma questão de gênero e raça, pois afeta direta e principalmente mulheres negras e periféricas. E a maioria feminina no déficit habitacional deve ser entendida a partir de avaliações sociais e urbanísticas. Essas análises levam em conta dados como: mudanças populacionais e geográficas, formatos de construções familiares e a violência de gênero. Além disso, o Censo 2022 revelou que as pessoas de cor ou raça amarela, seguidas das de cor ou raça branca, apresentaram as maiores proporções de conexão às redes de serviços de saneamento básico e maior presença de instalações sanitárias nos domicílios. As pessoas de cor ou raça preta, parda e indígena obtiveram proporções menores.

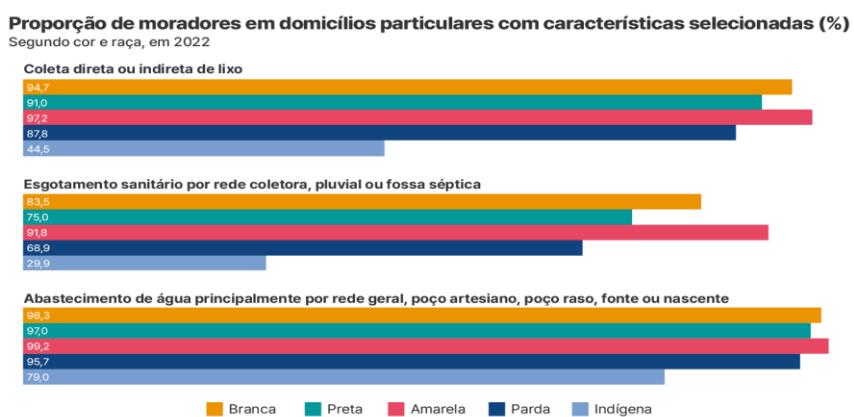
Analisando, por exemplo, a proporção da população residindo em domicílios com esgotamento por rede coletora, pluvial ou fossa séptica, a proporção encontrada foi de 91,8% entre as pessoas de cor ou raça amarela, 83,5% para as pessoas de cor ou raça branca, 75,0% para as pessoas de cor ou raça

preta, 68,9% para as pessoas de cor ou raça parda e 29,9% para as pessoas indígenas (IBGE, 2022).

Dados da pesquisa Déficit Habitacional do Brasil, atualizada para 2022 pela Fundação João Pinheiro, mostram que, do total dos domicílios duráveis urbanos no Brasil (excluídos os domicílios rurais, improvisados, rústicos e cômodos), 26.510.673 (41,2%) apresentam pelo menos algum tipo de inadequação. O estudo também aponta a persistência da inadequação nos segmentos de mais baixa renda e destaca que, entre os domicílios com inadequações, mais de 60% são chefiados por mulheres e mais de 53% têm responsável que se declara não branco.

Do total de 26.510.673 de domicílios com algum tipo de inadequação auferidos para 2022, aproximadamente 12 milhões concentram-se na Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (renda total de até 2 Salários Mínimos). Também é relevante o percentual de domicílios acima da Faixa 3 do programa (renda superior a R\$ 8.000,00) que apresentam algum tipo de inadequação, especialmente nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, que contribuíram, juntas, com cerca de 17% dos domicílios particulares permanentes urbanos com algum tipo de inadequação.

Gráfico 3 - Proporção de moradores em domicílios particulares com características selecionadas (%)



Fonte:
Censo

Demográfico 2022, IBGE.

2.2.4 Déficit habitacional por região

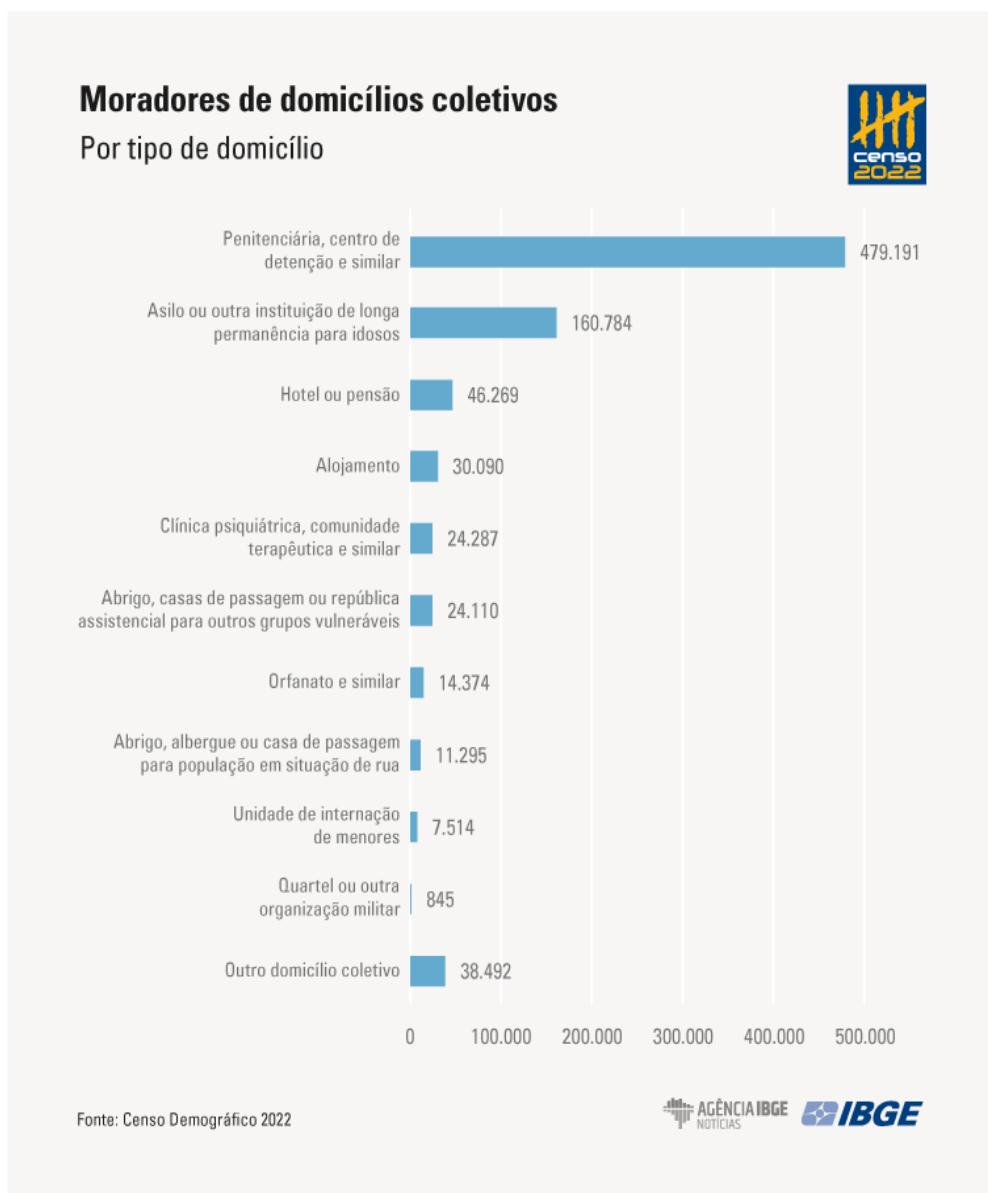
A região Norte do Brasil concentra, em termos absolutos, a maior quantidade de domicílios com inadequação de infraestrutura urbana, com aproximadamente 6,0 milhões de domicílios, seguida pela região Nordeste, que se aproxima dos 4,0 milhões de domicílios.

2.2.5 Déficit habitacional população vulnerável – Moradores de domicílios coletivos

Segundo informações do IBGE demográfico censo 2022: Tipos de domicílios coletivos, improvisados, de uso ocasional e vagos: Resultados do universo.

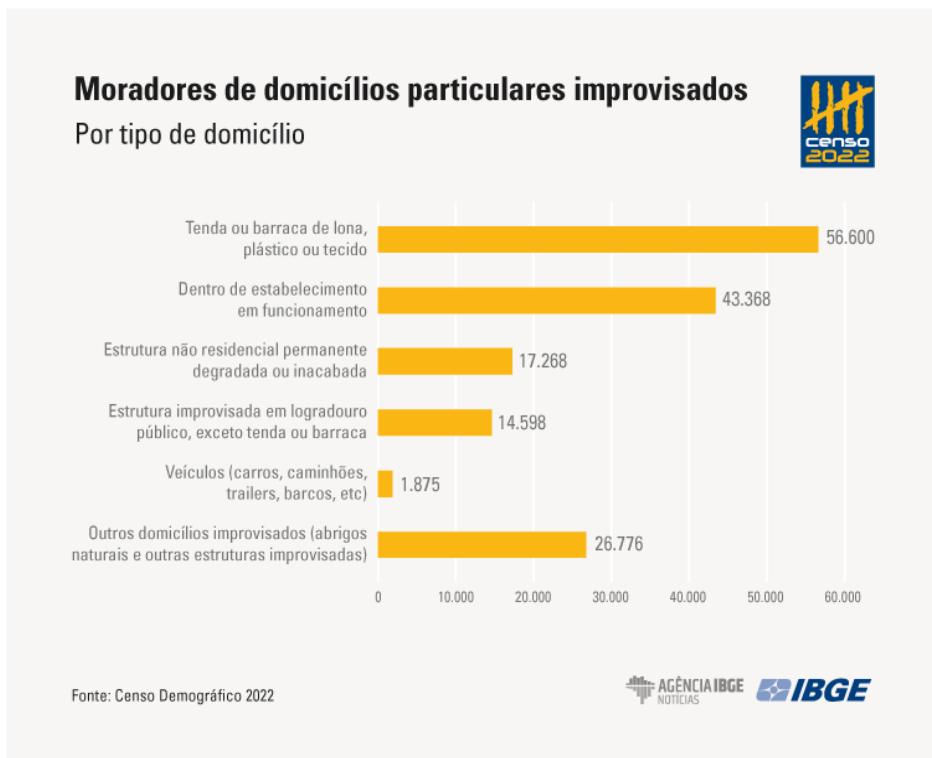
É a primeira vez que o Instituto divulga dados dessa natureza no âmbito do Censo, traçando um perfil de idade, sexo e alfabetização dos moradores destes tipos de domicílios. O segundo tipo mais frequente foi “Asilo ou outra instituição de longa permanência para idosos”, com 161 mil pessoas, ou 19,2% do total de moradores de domicílios coletivos e 0,1% da população brasileira. Os demais tipos foram “Hotel ou pensão” (46 mil pessoas), “Alojamento” (30 mil), “Clínica psiquiátrica, comunidade terapêutica e similar” e “Abrigo, casas de passagem ou república assistencial para outros grupos vulneráveis” (ambos com 24 mil), “Orfanato e similar” (14 mil), “Abrigo, albergue ou casa de passagem para população em situação de rua” (11 mil), “Unidade de internação de menores” (8 mil), e “Quartel ou outra organização militar” (1 mil). A categoria “Outro domicílio coletivo” registrou 38 mil moradores. O Nordeste, por sua vez, reunia 26,9% da população brasileira, mas apenas 16,5% dos moradores de penitenciárias. Os homens também eram mais de 75% nos “Alojamento” (76,4%), Abrigo, albergue ou casa de passagem para população em situação de rua” (79,5%) (IBGE, 2022).

Gráfico 4 - Moradores de domicílios coletivos (por tipo de domicílio)



Fonte: Censo Demográfico 2022, IBGE.

Gráfico 5 - Moradores de domicílios particulares improvisados (por tipo de domicílio)



Fonte: Censo Demográfico 2022, IBGE.

Ainda segundo a pesquisa feita pelo IBGE censo 2022, esses dados não revelam em sua totalidade a população de rua do país, face o censo ser uma pesquisa domiciliar.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS ADOTADAS NO BRASIL

A urbanização no Brasil foi um processo que aconteceu de forma acelerada e desordenada. No final do século XIX, com o fim

da escravidão no Brasil ocorreu uma expulsão de milhares de escravos negros do campo para a cidade, ocasionando um surgimento de formas de moradias precárias e o aparecimento das primeiras favelas, especialmente nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. A abolição da escravidão em 1888, a vinda de imigrantes italianos e japoneses logo após esta data e o crescimento da indústria em São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente durante a primeira e a segunda guerra mundial foram fatores que contribuíram para a origem e crescimento das favelas no Brasil.

No início do século XX até a década de 1930 as cidades brasileiras viram o déficit habitacional agravado, sem medidas públicas eficientes que solucionassem os problemas crescentes. Com a industrialização e a urbanização crescente com a Revolução de 1930, Brasil inicia uma política voltada para a moradia.

Entre as décadas de 1930 e 1946, surgiu no Brasil a iniciativa de construção de moradias realizadas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, bem como a Fundação da casa popular, que foi considerado como a primeira política nacional de habitação no Brasil.

Os modelos de políticas voltadas à moradia adotadas neste período são utilizados até nossos dias, baseadas na venda financiada de unidades habitacionais. Nos países europeus

contempla-se uma diferente forma de políticas habitacionais, as quais se fundam no aluguel o que facilita a aquisição por parte da população.

No período do governo militar, ocorreu uma expansão da política de financiamento para compra de moradias produzidas. Neste período surgiu o Sistema Financeiro de Habitação – SFH e o Banco Nacional de Habitação – BNH. O objetivo principal era a redução do déficit habitacional no Brasil. Foram utilizados: a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia (SANTOS, 1999).

O SFH possibilitou a capitalização das empresas ligadas à provisão de habitações e permitiu a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, facilitando o financiamento à produção e o financiamento do consumo. Outra mudança importante se referiu a hipoteca para o financiamento que passou a recair sobre o futuro edifício e não mais sobre o terreno, como era praticado anteriormente. Neste período a ilegalidade das ocupações de terra, de loteamentos e construções chegaram a níveis altos nas

cidades brasileiras. As ações na área de habitação realizadas pelos governos municipais e estaduais, foram quase todas baseadas no BNH, o que demonstra a centralização dos recursos e decisões por parte do governo federal. A falta de infraestrutura nos conjuntos habitacionais da época foi alvo de muitas críticas e fracassos.

Em 1968, foi criado o Financiamento de Saneamento – FINANSA, que possuía o BNH como órgão central, e tinha como função a implantação e reforma de sistemas de abastecimento de água, de esgotos ou de drenagem e poluição hídrica. Em 1969 o BNH passa a ter autorização para utilizar recursos do FGTS nestes sistemas e em 1971 é criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) a fim de otimizar as ações e obras. Ainda em 1971 o BNH é transformado em empresa pública.

O Projeto CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, surgiu no ano de 1972 e possibilitou ao BNH financiar imóveis urbanos, em áreas beneficiadas com investimentos públicos. No ano de 1973 foi criado o programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano. Em 1974 foram criados o Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN) e o Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN). Em 1975 por sua vez, surgiram vários programas como: Financiamento para Urbanização de Conjuntos

Habitacionais (FINC), Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC) e Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB).

A partir do ano de 1976, surgem melhores resultados com o fortalecimento das COHABs, empreendimentos destinados à população de baixa renda. Os conjuntos habitacionais, porém, eram construídos em terrenos afastados dos locais de trabalho e das zonas de abastecimento e serviços e juntando com a falta de recurso das prefeituras, fiscalização e ausência de implementação de rede de serviços, tornaram os empreendimentos um fracasso de norte ao sul do país.

Entre 1970 e 1974, enquanto o problema de inadimplência dos mutuários das Cohab continuava a se agravar, a política adotada foi a de reduzir consideravelmente os investimentos para as famílias de baixa renda e aumentar as aplicações no chamado "mercado médio" (classe média e alta), assim como em certas atividades recorrentes como infraestrutura e saneamento. Com a transformação do "mercado popular", a medida mais importante foi a opção das Cohab de privilegiar as famílias com renda mensal acima de três salários-mínimos. Com esse saneamento das Cohab significou, na prática, o abandono de sua clientela prioritária.

A especulação imobiliária, que atingiu sobretudo as grandes e médias cidades, diminuiu consideravelmente as alternativas habitacionais da baixa classe média. A clientela das Cohab passou a ser formada especialmente por famílias com rendimentos superiores a três salários-mínimos, e os novos mutuários vinculavam-se ao setor formal da economia (secundário e terciário). Desta forma nota-se uma diminuição significativa na participação dos trabalhadores de menor renda nos programas tradicionais de habitação popular, apesar de formarem a maioria da população urbana.

A partir de 1983, a situação agrava-se quando pela primeira vez na história do BNH, as prestações dos mutuários subiram acima do salário-mínimo. Vai se consolidando que a possibilidade habitacional para a maioria da população pobre, formada por desempregados e trabalhadores eventuais, são os cortiços, favelas e bairros clandestinos localizados na periferia das metrópoles e grandes cidades. Na falta de solução possível para as camadas populares, a autoconstrução espontânea torna-se a solução de seus problemas habitacionais.

A partir de 1975 o BNH iniciou a projetos alternativos baseados na autoconstrução e destinados aos segmentos mais

carentes, para os setores de menor renda que estavam sendo paulatinamente preteridos nos programas tradicionais.

Apesar do aumento na oferta de novas moradias financiadas, as décadas entre 1960 e 1980, observaram um crescimento populacional de cerca de 50 milhões de habitantes para 79,8 milhões, o que resultou no baixo sucesso das medidas adotadas. Ainda também se deve à falta de sucesso das medidas, o não favorecimento da população de baixíssima renda.

O setor habitacional sofreu profunda crise interna, iniciada com a extinção do BNH, que foi incorporado à Caixa Econômica Federal em 1986. No período de 1985 – 1989 há um aprofundamento da crise no setor habitacional, marcado por tentativas de redução de inadimplência dos mutuários do BNH. Houve a criação do Programa Nacional de Mutirão comunitário, que priorizava as famílias de renda abaixo de três salários-mínimos e visava construir 550 mil unidades habitacionais, mas fracassou devido ao mau uso dos recursos e às ações clientelistas.

O período de 1990 a 1992 foi marcado por mudanças superficiais no SFH, com a facilitação na quitação de imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações. Novamente, cumpre destacar ainda que o período em questão foi caracterizado pela:

desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano, pela ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e, principalmente, pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos desses programas, notadamente o FGTS (SANTOS, 1999, p. 21).

Com a instalação da Nova República, o objetivo foi o fim da crise do Sistema Financeiro da Habitação e a necessidade de reestruturação deste, levando a incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal, fazendo com que a questão urbana e habitacional passasse a depender de uma instituição com objetivos setoriais.

Na década de 1990, especialmente após a Constituição de 1988, ocorreu um crescimento nas ações estatais que visavam uma redistribuição e diversidade oriundas dos movimentos sociais proporcionados pela nova Constituição. Mas realmente foi nos anos 2000, com a criação do Ministério das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS que houve uma maior consolidação desta agenda urbana. O Presidente da República eleito, Tancredo Neves, afirmou que:

O BNH é grande exemplo de insânia do poder. Financiado com o suor do trabalhador, que perdeu, para isso, a garantia de emprego e ganhou a maldição de um compromisso crescente, o órgão é o novo Leviatã nacional. Só a morte do trabalhador liberta sua

família do contrato perverso que um dia assinou, com o sonho de ser o senhor sob seu teto. Não será o trabalhador brasileiro, com os salários reduzidos enquanto prosperava o Estado e prosperavam alguns, que irá ser executado em consequência do desequilíbrio financeiro do BNH. Teremos de encontrar a forma justa de superar todo o sistema e a encontraremos. Tancredo Neves, discurso de aceitação de sua candidatura presidencial pelo PMDB, 1984. (NEVES *apud* BONDUKI, 2014, p.7).

Entre a extinção do BNH, em 1986, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a falta de prioridade para a questão urbana tornou-se evidente. O setor do governo federal responsável pela gestão das ações habitacionais esteve subordinado a seis ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema.

A Caixa Econômica Federal, um banco de primeira linha que, na época, não tinha as múltiplas atribuições governamentais que assumiu a partir de meados da década de 1990, tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo precariamente competências, pessoal e acervo do antigo BNH. A regulamentação do crédito habitacional e do SFH como um todo foi transferida para o Conselho Monetário Nacional, tornando-se, de modo definitivo, um instrumento de política monetária, o que levou a um controle mais rígido sobre a concessão do crédito imobiliário. Decisões

políticas equivocadas e marcadas por suspeitas de corrupção, como contratações acima da capacidade do FGTS, realizada no governo Collor, em 1990, levaram a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995.

Na década de 1990, as políticas de habitação não foram consideradas eficientes e não cumpriram as metas previstas, em razão, também, da influência forte da agenda das agências internacionais.

Entre os anos de 1990 a 1992, período do Governo Collor, foi lançado o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), o qual não cumpriu a função para a qual foi criado, ou seja, financiar 245 mil habitações no prazo de 180 dias.

No período de 1992 a 1994, governo de Itamar, foram criados os programas Habitar Brasil e Morar Município, que visavam a construção de moradias para a população de baixa renda, mas que também não possibilitou a captação de recursos por parte dos municípios, inviabilizando a execução. O avanço que surgiu nesse período se refere ao Fórum Nacional de Habitação e a formação de conselhos e criação de fundos para habitação. O Fórum Nacional de Habitação, criado em 1992 era formado por entidades da sociedade civil, Estado e empresários da construção civil, com o intuito de financiar e produzir moradias.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, foi reconhecido a necessidade de regulação fundiária, mas sofreu restrições por parte dos bancos internacionais como o FMI.

Neste período transitório, houve uma substituição na estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação, sendo descentralizado para atribuições concorrentes dos três níveis de governo, junto com municípios e estados. Com a democratização e o crescimento da mobilização dos movimentos sociais de moradias, reivindicou-se uma maior participação do poder local na questão, pois ele se tornou o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelas demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. Com isso surgem ações promovidas pelas gestões municipais que apresentaram grande heterogeneidade e diversidade, porém essas experiências, desse período de transição, foram bem reduzidas, em decorrência da ausência de uma política nacional e de recursos para viabilizar uma intervenção maior.

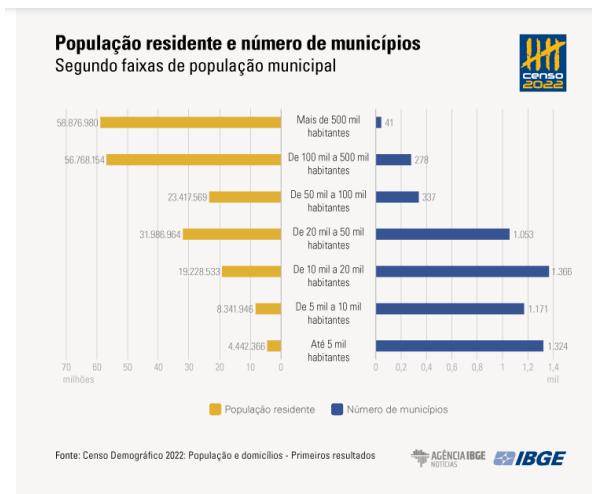
A maior transformação aparece na aprovação da Lei 10.257, conhecida como Estatuto das Cidades, tratando juridicamente das estratégias e planejamento urbano.

No período de 2003 a 2010, governo Lula, surge o Programa Minha Casa Minha Vida, do Ministério das Cidades, cuja iniciativa

privada aparece como protagonista, já que 97% do subsídio público estão destinadas as construtoras privadas para produção das moradias destinadas.

Desde a década de 1960, predomina, no Brasil, a população que habita centros urbanos, tendo atingido, em 2022, o total de 124,1 milhões de pessoa, o equivalente a 61% da população total. Segundo dados da Agência IBGE, o censo demográfico de 2022 apresenta uma relação entre a população atual residente e o número de municípios no Brasil, que revela que quase a metade dos municípios do país tem até 10 mil habitantes, conforme verifica-se no gráfico 6:

Gráfico 6 - População residente e número de municípios segundo faixas de população municipal



Fonte: Censo Demográfico 2022, IBGE: População e domicílios – Primeiros resultados.

A maior parte da população do país, num total de 57% do total, reside em apenas 319 municípios, o que demonstra que as pessoas estão concentradas em centros urbanos acima de 100 mil habitantes.

O diretor de geociências do IBGE, Claudio Stenner, reforça que a redução do número de habitantes nas metrópoles é algo inédito no país. Segundo ele:

Muitas vezes o município núcleo da metrópole, daquela concentração urbana, perde população, mas as cidades vizinhas ganham. Isso tem a ver com o espalhamento do tecido urbano para além dos limites municipais. Isso quer dizer que há expansões novas, até pelo esgotamento de área desse município. É uma parte importante da explicação desse fenômeno. (BAND JORNALISMO, CENSO 2022).

A população urbana concentra-se, principalmente, na região sudeste, local onde se encontra também o maior número de metrópoles e grandes cidades e é, no geral, uma medida de progresso e de desenvolvimento. No Brasil observa-se, numa mesma cidade, regiões com desenvolvimento e qualidade de vida, e regiões de pobreza e precariedade. Ainda se observa uma ausência de urbanidade, diante do fato que uma parcela significativa da população urbana morar em favelas, denominadas de aglomerados subnormais pelo Instituto Brasileiro de Geografia

e Estatística – IBGE, concentradas percentualmente na região sudeste, como evidenciado pela Tabela abaixo.

A Tabela 1, a seguir, revela dados do IBGE acerca da quantidade de domicílios ocupados em situações consideradas subnormais, termo utilizado para designar casas precárias (barracos) enquanto aglomerado subnormal.

Tabela 1 - Estimativa de domicílios ocupados em aglomerados subnormais por grandes regiões brasileiras em 2019

Estados e Distrito Federal	Quantidade de Domicílios ocupados em Aglomerados Subnormais	Domicílios ocupados em Aglomerados Subnormais em relação ao total de domicílios ocupados
<i>Norte</i>	918.498	17,91%
<i>Nordeste</i>	1459.486	28,46%
<i>Centro-Oeste</i>	127.175	2,49%
<i>Sudeste</i>	2321.963	45,28%
<i>Sul</i>	300.625	5,86%
<i>Brasil / Total</i>	5127.747	

Fonte: IBGE, Elaboração de Flávio Lima.

Segundo o relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU, afirma-se quanto a implementação do Direito à moradia no Brasil que:

O Brasil evoluiu nos últimos 20 anos, com a constituição de um marco legal e institucional para as cidades brasileiras, que possibilita a implantação de políticas e sistemas de proteção do Direito à Moradia, especialmente para os grupos sociais considerados vulneráveis pelas condições social, econômica, cultural, de idade e gênero (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2004, p. 136).

O Relatório da Missão Conjunta também aponta os mais importantes marcos no avanço à implementação do Direito à Moradia no Brasil, sendo o mais importante a criação do Ministério das Cidades, depois transformado no Ministério de Desenvolvimento Regional; A implantação do Conselho Nacional das Cidades, com fins de avaliar e executar as políticas urbanas e habitacionais; A criação dos Planos Diretores no municípios, em consonância com o Estatuto da Cidade e a reforma do sistema de habitação, com o surgimento de programas federais de habitação para populações urbana e rural de baixa renda.

A intervenção do Estado na garantia ao direito à moradia é uma realidade para o modelo vigente de Estado democrático de Direito no país. O Estado necessita de projetos e programas que garantam o acesso ao Direito.

2.4 ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR

Em 2001, o então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei nº 10.257 que trata do Estatuto da Cidade, regulamentando a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos mais eficazes para regular o uso do solo urbano, como o imposto progressivo no tempo, para combater a especulação imobiliária com imóveis vazios ou subutilizados, a outorga onerosa do direito de construir, para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, o usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia, para facilitar a regularização fundiária, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para apoiar uma política fundiária voltada para a viabilização da produção de habitação social.

O estatuto da Cidade elege o Município como o ente da federação competente para definir a política urbana, cumprir a função social da cidade e aplicar uma gestão democrática junto a população local. Contudo, os instrumentos necessários a serem aplicados ficaram condicionados ao plano diretor, a cargo dos municípios, que se tornou a parte mais importante da reforma urbana e do futuro das cidades.

Segundo Hely Lopes Meireles (2003, p. 513) o plano diretor seria um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico, e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser expressão das aspirações dos Municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. Deve ser expressão das aspirações dos Municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo.

Além do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, as Leis Federais 6.766 de 19 de dezembro de 1979 e 10.098 de 19 de dezembro de 2000 trazem tanto normas gerais sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, bem como normas específicas que buscam facilitar o loteamento para população de baixa renda e a regularização de tais empreendimentos. A segunda lei contempla regras a serem observadas na “construção da cidade”, de modo a assegurar a acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida. Na realidade, toda e qualquer moradia precisa ser produzida dentro desse marco legal nacional.

O Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001) – disciplina o uso da propriedade urbana, as

principais diretrizes do meio ambiente artificial, baseada no equilíbrio do meio ambiente, sempre observando os dispositivos jurídicos descritos nos artigos 182 e 183 da atual Constituição da República Federativa do Brasil.

O artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, tem como diretriz geral à garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento artificial, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, sempre levando em consideração a observância do princípio da dignidade da pessoa humana e seus destinatários, que são os brasileiros e os estrangeiros residentes no País.

O direito à moradia, previsto no artigo 5º, XI, da Constituição Federal, garante o uso de determinada porção territorial no âmbito das cidades, denominado direito à casa para que se possa ter um local destinado a assegurar o asilo inviolável com a finalidade de garantir fundamentalmente o direito à intimidade, à vida privada (art. 5º, X), assim como a organização da família (arts. 226 a 230). A execução da política urbana, portanto, encontra-se prevista no Estatuto da Cidade, devendo pautar-se sempre na promoção da dignidade da pessoa humana.

Com esta análise comprehende-se que, de certa forma, o Estatuto transferiu para os municípios a responsabilidade de estabelecer novos limites para o direito de propriedade, quando estabeleceu que cabe ao plano diretor definir quando um imóvel cumpre ou deixa de cumprir a função social. Assim, as forças políticas nos municípios se tornam determinantes para a implementação dos instrumentos urbanísticos necessários que garantam o direito à cidade e à habitação.

A implementação da reforma urbana fica à mercê, muitas vezes dos interesses daqueles que possuem grande peso político no poder local e, especialmente, nos legislativos municipais onde o plano diretor precisa ser aprovado, essa influência pode representar um empecilho ou um retardamento para a implementação da reforma urbana.

Em contrapartida, o Estatuto da Cidade contribuiu para democratizar a gestão da cidade ao determinar que todos os projetos e planos urbanísticos devem, obrigatoriamente, passar por processos participativos, desta forma substituindo o caráter centralizador e/ou tecnocrático que estava presente no processo das regulamentações municipais. Assim o plano diretor ao ser debatido ganha a participação de novos atores sociais proporcionando um debate com diferentes interesses representados na reforma urbana.

Ainda se verifica lacunas e limitações na legislação atual, mas também se contempla um grande avanço que representou a aprovação do Estatuto da Cidade.

A Lei nº 11.124 de 2005, dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de promover o acesso

à terra urbanizada e à habitação digna para a população de menor renda:

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (BRASIL, 2005).

No artigo 5º dessa Lei constam os órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS):

I – Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS; II – Conselho Gestor do FNHIS; III – Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS; IV – Conselho das Cidades; V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e

habitacionais; Direito à moradia adequada 42 VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH. (BRASIL, 2005).

Apesar de se contemplar um grande avanço com a aprovação do Estatuto da Cidade e do plano diretor, ainda se esbarra na falta dos municípios implementarem instrumentos urbanísticos necessários que garantam o direito à cidade e à habitação, um planejamento que leve em consideração as populações carentes e vulneráveis, bem como a proposição de acessibilidade para as moradias populares, além dos serviços básicos indispensáveis que precisam acompanhar os projetos populares.

2.5 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) é uma iniciativa habitacional do governo federal do Brasil, criado em

março de 2009 e gerenciado pelo Ministério das Cidades. O programa oferece subsídios e taxas de juros reduzidas para tornar mais acessível a aquisição de moradias populares, tanto em áreas urbanas quanto rurais, com o objetivo de combater o déficit habitacional no País. Desde a sua criação, o programa já entregou mais de 6 milhões de habitações.

A primeira fase do PMCMV construiu mais de um milhão de unidades habitacionais (600 mil estavam concentradas na faixa de renda 2 e 3). Já a segunda fase teve uma maior preocupação com a demanda habitacional da Faixa 1, a meta de construção foi ampliada para dois milhões de moradias, sendo que 1.200.000 destinadas à Faixa 1. A terceira fase, foi lançada em 2016 e tinha por meta novamente dois milhões de domicílios. Nesta etapa, foi adicionada uma nova faixa de beneficiários a faixa 1,5 e houve um aumento dos limites de renda das outras faixas. Em 2017 o governo contratou apenas 23 mil moradias destinadas a famílias de Faixa 1, isso representava apenas 13,5% da meta de 170 mil unidades para o ano. Por outro lado, a meta de 610 mil unidades habitacionais também não foi cumprida, sendo entregues tão somente 434.405 moradias (ALVES; GADELHA, 2018).

Segundo dados apresentados pelo Ministério das Cidades, as seguintes faixas de rendimentos são contempladas nos programas:

A divisão de acordo com faixas de renda é assim:

- a) Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640
- b) Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 a R\$ 4.400 e
- c) Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000

No caso das famílias residentes em áreas rurais:

- a) Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 31.680
- b) Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 31.680,01 até R\$ 52.800 e
- c) Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 52.800,01 até R\$ 96.000

Modalidades

Existem sete formas de adquirir uma unidade habitacional do Programa:

FAR (faixa 1*): família é indicada pelo ente público local

Entidades (faixa 1): família é indicada por entidade organizadora privada sem fins lucrativos

Rural (faixa 1): família é indicada por entidade organizadora pública ou privada sem fins lucrativos

FNHIS (faixa 1*): família é indicada pelo ente público local

Pro-Moradia (faixa 1*): família é indicada pelo ente público local

FGTS Cidades (faixas 1 e 2): família é indicada pelo ente público que oferece a contrapartida e deve ter análise de crédito aprovada por instituição financeira para assumir financiamento habitacional

FGTS (faixas 1, 2 e 3): família deve procurar um imóvel de sua preferência e ter análise de crédito aprovada por instituição financeira para assumir financiamento habitacional

*Nestas modalidades, o atendimento pode ser estendido à faixa 2 de renda em casos de reassentamento ou provenientes de área de risco, de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecidos pela União. (BRASIL, 2023).

Os conjuntos habitacionais da faixa 1 ficaram restritos a áreas mais afastadas. O mercado imobiliário estava crescendo, e o custo da terra era mais alto nas regiões mais próximas ao centro. As próprias prefeituras demoraram muito a agir e delimitar as áreas de interesse social que poderiam ser oferecidas para o programa.

O programa é voltado para residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8 mil e famílias de áreas rurais com renda bruta anual de até R\$ 96 mil. Esse valor não leva em conta benefícios temporários, assistenciais ou previdenciários, como auxílio-doença, auxílio-acidente, seguro-desemprego, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Família.

Na opinião de Carlos Henrique Passos:

O futuro do Minha Casa Minha Vida é bastante incerto. Para 2020, o corte no Orçamento enviado pelo governo federal ao Congresso atingiu em cheio o programa habitacional. A previsão para o programa caiu de R\$ 4,6 bilhões, em 2019, para R\$ 2,7 bilhões para o próximo ano. Nesse valor, novas contratações para a faixa 1 devem ser inviabilizadas. (ANTUNES, 2024).

Na visão de Carlos Henrique Oliveira Passos (2019), vice-presidente de Habitação de Interesse Social da CBIC “Os centros urbanos de forma geral já não têm mais espaços vazios com preços que deem condições de construir o Minha Casa sem a necessária verticalização que permita diluir o custo do terreno”. (ANTUNES, 2024).

Quanto à análise de Vinícius Costa (2019), presidente da Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação, Antunes explica que:

As camadas beneficiadas pelo MCMV são mais suscetíveis ao desemprego e a quedas de renda. A regra geral é que, quando não conseguem pagar o financiamento, como não há uma boa possibilidade de renegociação, a perda desse imóvel se torna uma realidade. (ANTUNES, 2024).

Em 2019, o Ministério das Cidades foi fechado, e o Programa Minha Casa Minha Vida foi substituído pelo Casa Verde e Amarela, do governo do presidente Jair Bolsonaro. Em 2022, a dotação orçamentária do programa foi de R\$ 665,1 milhões, quantia considerada insuficiente para a manutenção das obras.

Ainda em dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades, em janeiro de 2023, o cenário encontrado foi de cerca de 186 mil unidades habitacionais não concluídas no Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 (sendo 170 mil nas modalidades: Empresas; Entidades Urbanas; e Entidades Rurais; e outras 16 mil na modalidade Oferta Pública). Desse total, 83 mil são obras paralisadas - em situações diversas, como: ocupadas irregularmente, com pendências de infraestrutura, abandono da construtora, indícios de vícios construtivos, dentre outros (BRASIL, 2023).

O Ministério da Cidade em sua Cartilha demonstrativa do Programa habitacional estatuiu que os principais objetivos do PMCMV eram: Implementação do Plano Nacional de Habitação, construção de um milhão de moradias, aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa p própria; geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. Conclui-se que as críticas centrais direcionadas ao MCMV podem ser aglutinadas em dois eixos: implementação sem uma coordenação com a política urbana e com a utilização de instrumentos urbanísticos e o tratamento monolítico das carências habitacionais apenas pela via da casa própria.

Segundo os dados divulgados no Censo 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), o país bateu recorde em casas inabitadas. A cada 100 domicílios particulares, 13 estão à venda, para alugar, abandonados ou em espera de serem demolidos (IBGE, 2022).

Em 2009 foi criado o Minha Casa Minha Vida Rural, com o objetivo de oferecer moradia para agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais residentes em áreas rurais.

Com base em dados lançados pelo Ministério das cidades do governo federal, o Programa Minha Casa Minha Vida, atende famílias com renda mensal bruta de até R\$ 8 mil em áreas urbanas; e renda anual bruta de até R\$ 96 mil em áreas rurais. Para se qualificarem no MCMV, as famílias devem atender a requisitos de renda, e não devem possuir nenhum imóvel registrado em seu nome.

O enquadramento das famílias se divide em três faixas de renda, conforme mostra a Tabela 2:

Tabela 2 - Renda Familiar (Bruta)

Renda Familiar (Bruta)

Faixas	Áreas urbanas (mensal)	Áreas rurais (anual)
Faixa 1	até R\$ 2.640,00	até R\$ 31.680,00
Faixa 2	de R\$ 2.640,01 a R\$ 4.400,00	de R\$ 31.608,01 a R\$ 52.800,00
Faixa 3	de R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000,00	De R\$ 52.800,01 a R\$ 96.000,00

Fonte: Ministério das Cidades.

Ainda segundo dados do Ministério das Cidades – Governo Federal:

O programa Minha Casa, Minha Vida integra o novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em 11 de agosto de 2023. O programa faz parte do eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes e será responsável por R\$ 345,4 bilhões em investimentos, sendo R\$ 316,7 bilhões até 2026 e R\$ 28,7 bilhões após. Estão contempladas a retomada e conclusão de 182.960 moradias, a contratação de 1 milhão de unidades habitacionais na Faixa 1, 800 mil na Faixa 2 e 200 mil na Faixa 3. (IBGE, 2022).

Segundo informações da Folha de São Paulo, citadas no site da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), acerca do programa MCMV, O programa minha casa, minha vida:

Turbinou o mercado imobiliário em 2023, segundo dados de entidade de incorporadoras. Em outra frente, o índice que mede a valorização de ações do setor lidera a alta na Bolsa de São Paulo. As vendas de imóveis residenciais nos primeiros dez meses do ano passado cresceram 23,5% na comparação com o mesmo período do ano anterior, em grande medida impulsionadas pelo programa federal (FOLHA DE SÃO PAULO, 2024).

Salientam que um percentual de 70,3% das vendas referentes a imóveis, correspondem ao novo minha casa, minha vida. Os dados foram recolhidos do indicador Abrainc-Fipe e fornecidos pela folha de são Paulo.

Ainda no mesmo documento, afirmam que “A alta de empreendimentos lançados dentro do Minha Casa, Minha Vida no período analisado amenizou a queda total nos lançamentos de imóveis no Brasil, que foi de 7,7%. O levantamento foi realizado com 20 empresas associadas à Abrainc (Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias) em parceria com a Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas).” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2024).

Com dados mais atuais postados pela Secretaria de Comunicação Social do governo federal, tem-se:

Retomado e reformulado pelo Governo Federal em 2023, o Minha Casa, Minha Vida concluiu 2024 em alta. Já foi ultrapassada em mais de 60% a meta de contratar 2 milhões de moradias até o fim de 2026. Levando-se em conta todas as modalidades, o Minha Casa, Minha Vida superou, entre a retomada em 2023 e 31 de dezembro de 2024, 1,26 milhão de residências contratadas (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2025).

O novo programa apresenta como novidade:

Entre as principais inovações na retomada do programa habitacional em 2023 estão a isenção de prestações para quem recebe Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada (BPC), a possibilidade de famílias de baixa renda usarem depósitos futuros do FGTS como garantia para a casa própria, a incorporação de varandas aos projetos, além de bibliotecas e equipamentos esportivos nos conjuntos habitacionais. A escolha dos locais também passou a levar em conta a proximidade de equipamentos públicos, como escolas, unidades de saúde e conexão com o sistema de mobilidade.

FAIXA 1 – A Faixa 1 do programa, voltada para o público de baixa renda e com maiores percentuais de subsídio, foi atualizada. A renda familiar bruta para enquadramento passou de R\$ 2.640 para R\$ 2.850 para os imóveis urbanos.

R\$ 8 MIL – Famílias com renda bruta de até R\$8 mil também passaram a ter direito ao financiamento do programa habitacional do Governo Federal. O valor máximo passou de R\$264 mil para R\$350 mil (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2025).

Também dispõe a distribuição das unidades imobiliárias por regiões, estados e municípios, conforme demonstrado abaixo:

REGIÕES – A maior parte das mais de 1,26 milhão de unidades contratadas pelo Minha Casa, Minha Vida localiza-se na Região Sudeste, onde o programa já contratou 548.865 moradias. Em seguida aparece o Nordeste, com 309.855 contratações, e na sequência aparecem as regiões Sul (219.516), Centro-Oeste (134.983) e Norte (55.663).

ESTADOS – Unidade Federativa mais populosa, São Paulo lidera no quantitativo do programa, com 367 mil contratações. O estado é seguido por Minas Gerais, com 115 mil. Na sequência aparecem Paraná (93.143), Rio Grande do Sul (84.483), Goiás (82.833), Bahia (58.759) e Rio de Janeiro (55.922), os sete com mais de 50 mil contratações.

MUNICÍPIOS – A cidade de São Paulo concentra o maior número de contratações do Minha Casa, Minha Vida: 119,9 mil. Em seguida aparece o Rio de Janeiro, com 24 mil, seguido por João Pessoa (PB), com 20,4 mil. A lista segue com Goiânia (14.220), Uberlândia (13.725), Porto Alegre (12.697), Salvador (12.693), Brasília (12.177), Feira de Santana (12.169) e Fortaleza (12.084). (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2025).

As Tabelas 3 e 4, a seguir, indicam os novos valores do Programa:

Tabela 3 – Faixas por renda bruta familiar mensal para áreas urbanas

Faixa	Antigo teto	Faixa atual de renda
Urbano 1	R\$ 2.640	até R\$ 2.850
Urbano 2	R\$ 4.400	de R\$ 2.850,01 a R\$ 4.700
Urbano 3	R\$ 8.000	de R\$ 4.700,01 a R\$ 8.000

Fonte: CNM, 2024

Tabela 4 - Faixas por renda bruta familiar anual para áreas rurais

Faixa	Antigo teto	Faixa atual de renda
Rural 1	R\$ 31.680	até R\$ 40.000
Rural 2	R\$ 52.800	de R\$ 40.000,01 a R\$ 66.600
Rural 3	R\$ 96.000	de R\$ 66.600,01 a R\$ 96.000

Fonte: CNM, 2024

Como se conclui com base em dados atualizados e novas metas definidas pelo governo federal, o programa Minha casa, minha vida privilegia as faixas salariais a partir de rendas de R\$ 2.640,00, o que nos remete mais uma vez ao mesmo dilema referente aos moradores de rua e população vulnerável, excluídas das condições financeiras exigidas para o programa. Conclui-se, por fim, que essa população invisível aos olhos da sociedade, fica à mercê da boa vontade do estado em contemplar com programas e planejamento que favoreçam a população marginalizada da sociedade e a possibilidade de inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho, dando oportunidades dignas e equitativas.

Ainda em recente reportagem da agência Reuters, feita por Vilas Boas e publicada no UOL notícias, observa-se uma ampliação

na faixa de renda mensal para participação do programa, conforme é ressaltado no texto:

O governo está avaliando a criação de uma nova faixa do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (MCMV) destinada a famílias com renda mensal entre R\$8 mil e R\$12 mil, buscando atender à classe média que atualmente não é contemplada pelo programa (...). (VILAS BOAS, 2025).

E complementa a notícia salientando que:

O presidente da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), Luiz França, afirmou que todos os recursos direcionados ao programa, para qualquer faixa de renda, "são muito bem-vindos" observa-se um para o crescimento do setor e a redução do déficit habitacional. Iniciativas como essa são essenciais para enfrentar os desafios habitacionais e promover o desenvolvimento social e econômico do setor. (VILAS BOAS, 2025).

Por sua vez, Maia (2025) na coluna Radar da revista Veja, analisa a situação da população vulnerável, face o Programa Minha Casa Minha Vida, e acende uma luz de esperança para aqueles que vivem na desesperança de melhores condições de vida. O autor cita que: "A população em situação de rua será incluída pela primeira vez no programa Minha Casa, Minha Vida" e ainda destaca que:

A previsão é 3% das unidades habitacionais do MCMV em 38 municípios — sendo a maioria deles capitais, onde a situação é mais grave — sejam destinadas à população de rua. Famílias com crianças e

adolescentes, mulheres, grávidas, pessoas trans, idosos e indígenas terão prioridade. (MAIA, 2025).

Quanto à parcela da população mais vulnerável, incapacitada de participar das faixas de renda mínima exigidas pelo programa, como pessoas em situação de rua, as quais costumam ficar de fora do programa por diversos fatores, como a miséria e a falta de documentos. Ainda se contempla, portanto, um vácuo a ser preenchido a fim de possibilitar a integração dessa parcela invisível da população nos programas habitacionais e desta forma serem inseridos no contexto social e econômico do país.

Depreende-se do contexto atual, que a situação da população mais vulnerável da sociedade, depende da boa vontade do Estado em contemplar, como prioridade, essa parcela desprovida no Programa Minha Casa, Minha Vida, tendo em vista ser a Política pública em vigor disponível no país e utilizada como meio de combate ao déficit habitacional.

Pela primeira vez, cogita-se destinar um percentual de 3% das unidades habitacionais do MCMV para a população de rua e para os mais vulneráveis, o que representa uma vitória para esse segmento. Só o fato de constarem no programa de forma oficial e terem uma destinação a seu favor, demonstra também o fato que essa parcela da população tem crescido e não se pode mais passar

de forma imperceptível aos olhos do governo. Resta um longo caminho para se chegar ao destino final de proporcionar a moradia adequada, a qual abrange a infraestrutura necessária para a composição da chamada moradia de qualidade.

2.6 IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFICIÊNCIA DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Os principais norteadores dos métodos avaliativos que baseiam as políticas públicas adotadas tanto internacionalmente, como nacionalmente, compõem-se de instituições multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Suas funções são bem específicas, como nota-se na busca pelo fomento na troca de experiências relativas à gestão pública, através do Projeto Fortalecimento da Função Avaliativa na América do Sul, realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o qual procura compartilhar conteúdos avaliativos entre o Brasil, Argentina e Chile. Quanto ao aspecto metodológico, para a

avaliação das políticas públicas, entra em cena o BIRD e a ONU, com vários referenciais como o Modelo do Quadro Lógico, entre outros.

A Organização das Nações Unidas (ONU), no intuito de guiar os países-membros na plena realização do direito à moradia, publicou as Diretrizes para a Implementação do Direito à Moradia Adequada, na 43^a sessão do Conselho de Direitos Humanos do órgão, a qual se refere a um total de 16 Diretrizes, que abordam diversos deveres dos Estados a partir de padrões internacionais de direitos humanos, tais como:

- Garantir o direito à moradia como um direito humano fundamental vinculado à dignidade e ao direito à vida;
- Proibir os despejos forçados e impedir despejos sempre que for possível;
- Garantir o acesso à justiça para todos os aspectos do direito à moradia;
- Garantia de participação significativa das pessoas afetadas na concepção, implementação e monitoramento de políticas e decisões relacionadas à moradia;
- Erradicar o problema da falta de moradia para pessoas em situação de rua no menor tempo possível e pôr fim à criminalização das pessoas vivendo em situação de rua.
- Melhorar os assentamentos informais incorporando uma abordagem de direitos humanos;

- Adotar medidas imediatas para garantir realização progressiva do direito à moradia, respeitando padrões de razoabilidade. (NAÇÕES UNIDAS, 2019).

As avaliações de programas do Executivo no Brasil, ocorrem pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), formada pelos Ministérios do Planejamento, Fazenda, Meio Ambiente e da Casa Civil, bem como a Lei Orçamentária Anual – LOA.

A execução dos programas habitacionais nunca alcançou todas as camadas da população, conforme se propuseram. A questão da inadimplência da população de baixa renda, até três salários-mínimos foi uma das causas principais.

Entre 1970 e 1974 houve uma redução de investimentos para essa camada da população e a partir de 1975, o BNH privilegiou a população com renda acima de cinco salários-mínimos.

Com base na ausência de previsão, por parte do estado, de planos plurianuais e orçamentos com rubricas destinadas as habitações para população de baixa renda, cabe ação judicial para inclusão de plano plurianual destinado a esse fim, como ação judicial para inclusão de rubrica. Além dessas previsões e inclusões, é necessário prevê metas que possibilitem a execução dos projetos.

Com o Programa Minha Casa Minha Vida, verificou-se com o passar do tempo, que o volume de investimentos e a modelagem financeira eram insustentáveis, tornando-se imprescindível a busca por novas formas de financiamento que permitam manter a produção habitacional voltada para as famílias de baixa renda.

O Tribunal de Contas da União, ao longo dessa última década, construiu uma visão de controle sobre a política habitacional também fortemente orientada pela alocação de recursos orçamentários e, portanto, muito focada na execução do Programa Minha Casa Minha Vida.

No âmbito federal, os principais indicadores utilizados na estruturação da política habitacional são o déficit habitacional e a inadequação de domicílios urbanos. Esses indicadores podem ser didaticamente traduzidos como déficit quantitativo, que indica a necessidade de produção de novas unidades e déficit qualitativo, aquele que representa a necessidade de reposição ou melhoria de domicílios existentes em virtude de suas inadequações. São apurados periodicamente pela Fundação João Pinheiro - FJP, de forma regionalizada, a partir da coleta de dados realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE no Censo e nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios - PNADs.

O Tribunal de Contas da União exerce controle externo: fiscaliza, analisa e julga as contas dos administradores de recursos públicos federais. Em auditoria ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com abrangência de todas as suas modalidades e faixas de renda, e foco voltado para a gestão financeira do programa, o Tribunal de Contas da União (TCU) teve como objetivo avaliar os aspectos relacionados à qualidade das construções e à infraestrutura no entorno dos empreendimentos financiados pelo PMCMV, bem como à eficácia de atendimento das metas do programa e ao desenvolvimento do trabalho técnico social com os beneficiários.

O TCU no Processo nº 019.691/2023-8, Acórdão 1110/2024 – Plenário, tratou como assunto do Levantamento realizado com o objetivo de conhecer as regras do novo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), levantar os riscos envolvidos na implementação e elaborar estratégia de atuação do Tribunal para futuras fiscalizações. Segue trechos importantes retirados do Acórdão 1110/2024 - relatório:

Voto

Trata-se de fiscalização, na modalidade Levantamento, realizada com o objetivo de conhecer as regras do novo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), levantar os riscos envolvidos na implementação e

elaborar estratégia de atuação do Tribunal para futuras fiscalizações.

[...] Entre os anos 2009 e 2019, foram identificados 33 processos de controle externo relacionados à habitação, sendo 14 específicos sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

3. O PMCMV foi a principal política habitacional adotada para o público de baixa renda durante os anos de 2009 a 2019. Somam-se mais de R\$ 129,8 bilhões em subsídios financeiros e tributários e outros R\$ 98 bilhões em subsídios do FGTS (preços de 2019) (CMAP - Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida) [...]

34. Concluo este voto ressaltando a importância deste levantamento, que se propôs a identificar riscos e definir a estratégia de controle do Tribunal para fiscalização do programa com uma matriz de planejamento baseada na experiência do programa anterior e, portanto, de conhecimento do órgão gestor.

35. O trabalho será de fundamental importância para as etapas seguintes, onde será feito o acompanhamento da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida. [...]

TCU, Sala das Sessões, em 5 de junho de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES-
Relator. (BRASIL, 2024).

Desta forma, o Tribunal de Contas da União (TCU) fez levantamento para conhecer as regras do novo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), levantar os riscos envolvidos na implementação e elaborar estratégia de atuação do Tribunal para futuras fiscalizações.

A avaliação de programas públicos é de grande importância, pois visam o combate de eventuais irregularidades advindas de atividades ilícitas, bem como avaliação das contas públicas, permitindo reivindicações, cobranças e fiscalização por parte dos cidadãos e do próprio estado. Num governo democrático a população precisa participar do momento da criação das agendas governamentais até os momentos de deliberação e fiscalização. Essa participação contribui para a elaboração de políticas públicas que contemplam efetivamente as necessidades da população.

Na visão de Marília Patta Ramos (2012), a atividade avaliativa seria:

[...] instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações do governo. (RAMOS, 2012, p.1271-1294).

A avaliação deve permear todas as etapas da política pública, contemplando da definição da agenda, formulação e implementação da política pública. Tanto a avaliação interna, realizada por agentes internos ao programa, que visa o acesso as informações sem resistência do avaliador externo, bem como a avaliação externa, realizada por membros externos, que pressupõe isenção e objetividade, são imprescindíveis e ainda podem ser

participativas, priorizando a opinião dos beneficiários sem prejuízo da visão técnica.

2.7 DA IMPORTÂNCIA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS

É possível obrigar o estado a desenvolver políticas públicas para a concretização do Direito à moradia? É possível exigir que o Estado proporcione moradia a todos?

A UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, afirma que um dos equívocos mais comuns associados ao direito à moradia adequada é a obrigatoriedade do Estado de construir habitação para toda a população, e que as pessoas sem habitação podem exigir automaticamente uma casa do governo.

Os programas habitacionais são necessários para a garantia da moradia adequada, mas isso não pode obrigar os governos a construírem o parque habitacional de uma nação. O direito à moradia adequada abarca medidas que são necessárias para prover a moradia, proibir as remoções forçadas e a discriminação, voltando-se para os grupos mais vulneráveis e garantindo a segurança da posse a todos.

A intervenção governamental nos níveis legislativo, administrativo, de políticas e/ou prioridades de gastos, são indispensáveis para garantir que essas medidas necessárias se concretizem. O governo pode viabilizar a habitação sem necessariamente ter de provê-la, tornando-se um facilitador das ações de todos os participantes na produção e na melhoria das habitações.

Desde 1988, a ONU incentiva os governos a criarem políticas, estratégias e programas que abordem a viabilização do direito à moradia. A regra deveria ser de programas destinados à viabilização da moradia adequada, e, em casos específicos, como desastres naturais ou artificiais e para grupos vulneráveis da sociedade, o Estado prestaria uma assistência direta, fornecendo a habitação em si ou subsídios para habitação.

O direito à moradia adequada não impõe obrigações imediatas ao Estado, mas uma programação, dentro dos recursos disponíveis, para tomar medidas nesse sentido.

As Parcerias Público Privadas surgiram como instrumento fundamental das reformas administrativas da década de 80 e 90. Com essas parcerias, costuma-se transferir funções tradicionalmente exercidas pelo Estado para o mercado das empresas privadas, gerando uma descentralização de funções e

poderes governamentais para o setor terciário, bem como para os governos locais.

As parcerias Público-Privadas dividiram opiniões, com críticos que consideram as PPPs “uma nova forma de privatização”, e, os que defendem alegando que a iniciativa privada tem mais eficiência na provisão de serviços com um menor custo. Ocorre que em estudos posteriores, em certos casos, foi verificado que a diminuição dos custos no projeto nem sempre ocorre.

Em estudo realizado pelo IPEA, acerca dos custos sobre os projetos de PPP, esses custos podem, frequentemente, superar a economia dos custos de produção da gestão privada: “os custos de transação oriundos de um arranjo institucional problemático podem mais que superar a economia dos custos de produção de gestão privada” (FIANI, 2016, p.9).

A Parceria Público-Privada (PPP) é um contrato de colaboração entre o setor público e o privado para gerir obras e serviços de interesse público. A empresa assume investimento, financiamento e operação do serviço. Recentemente, as PPPs têm ganhado destaque por reduzir a carga de trabalho do governo e potencialmente melhorar resultados. Apesar disso, a concorrência entre empresas ainda é mantida com regras específicas.

Segundo o Ministério do Planejamento (2016), Desenvolvimento e Gestão, tem sido cada vez mais comum deparar-se com a constatação de que haveria, especialmente no Brasil, uma carência por projetos públicos de qualidade. O mercado teria disposição de investir, mas aguardaria oportunidades que traduzissem segurança para o investimento, nomeadamente quando se levasse em conta o longo prazo. Sem dúvida, construir projetos com riqueza de informações, clareza de regras e de condições é um desafio importante para a concretização de um ambiente de negócios públicos estável e bem-sucedido. Quanto maior a previsibilidade das partes contratantes em uma parceria, mais bem realizada será a alocação dos recursos que elas aportarão nos projetos, gerando uma situação ótima para ambas, mediante o afastamento de custos desnecessários.

Para se contornar esse problema, é preciso garantir o ingresso de conhecimento técnico nos projetos [...] O cenário econômico e político atual no Brasil mostra que é verdadeiramente necessário discutirem-se as alianças público-privadas com detida atenção. Isso significa, dentre outros, revisitar as práticas adotadas até então, e propor melhorias sobre os programas e os projetos implementados pelos governos. Mais, ainda, vale pensar na expansão da sistemática das APPs (baseada em métricas de

desempenho e compartilhamento de riscos) para outras formas de contrato e para distintas esferas de governo. De fato, várias iniciativas já vêm sendo realizadas nessa direção, sendo possível detectar uma preocupação crescente em relação à qualidade dos projetos públicos, assim como em relação ao diálogo com os agentes envolvidos (públicos e privados) e à racionalização dos recursos demandados nas parcerias. Grandes questões, entretanto, precisam ainda ser equacionadas no curto prazo, a fim de se incrementar a melhoria do ambiente institucional necessário ao desenvolvimento bem-sucedido das APPs.

Atualmente no Brasil, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021 reza no seu Art. 2º, que:

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

- I - Alienação e concessão de direito real de uso de bens;
- II - Compra, inclusive por encomenda;
- III - locação;
- IV - Concessão e permissão de uso de bens públicos;
- V - Prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;
- VI - Obras e serviços de arquitetura e engenharia;
- VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação. (BRASIL, 2021).

A nova lei geral de licitação, tem aplicabilidade nos contratos de concessão e PPPS, no que se refere aos tópicos: (a)

garantias; (b) alteração de contratos e preços; c) prerrogativas ou cláusulas exorbitantes da administração; (d) direitos dos particulares; (e) responsabilidade objetiva por projetos e obras; (e) meios alternativos de resolução de controvérsias; (f) anulação de contratos e termos aditivos; (g) infrações administrativas; e (h) tramitação prioritária de processos judiciais ante o interesse público envolvido em concessões, parcerias e contratos administrativos.

Conforme descrito no site oficial da Caixa Econômica Federal (2024), as parcerias PÚBLICO Privadas (PPP) seriam:

O assessoramento técnico prestado pela CAIXA para modelagem de projetos de concessão e Parcerias PÚBLICO Privadas (PPP) consiste na prestação de serviços de gerenciamento, planejamento, monitoramento e controle do processo com apoio à validação, em conjunto com o ente público, dos documentos técnicos e estudos de engenharia, jurídicos, socioambiental, comunicação e econômico-financeiro decorrentes do processo de estruturação dos projetos. (CAIXA, 2024).

As parcerias PÚBLICO Privadas (PPPs) vem se mostrando como uma tendência a ser aperfeiçoada na busca por uma solução no enfrentamento do déficit habitacional no país. Existem entraves a serem solucionados e entre eles a questão do financiamento, a sistemática introduzida pela PPP busca estimular o maior engajamento da iniciativa privada no esforço de financiamento da habitação, introduzindo uma dinâmica de prazos mais longos para

a recuperação de investimentos em comparação às formas anteriores de articulação entre os setores público e privado.

A principal dificuldade para a concretização desse projeto se refere a elevação do risco dos parceiros privados, necessitando de formas de garantia tidas como confiáveis, o que vem se configurando como um dos aspectos centrais na agenda de mudança institucional das PPPs.

Em estudo recente em edição publicada pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Habitação de interesse social no Brasil, mostra uma série de conhecimentos e soluções para o déficit habitacional no Brasil de grande importância para este estudo. Segundo a publicação do BID o objetivo da cooperação técnica do BID é facilitar a transferência de conhecimento técnico e experiência qualificada, a fim de complementar e fortalecer as capacidades técnicas nacionais e regionais e, assim, contribuir para o principal objetivo do Banco, ou seja, acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social dos países-membros mutuários, individual e coletivamente:

As atividades de cooperação técnica envolvem a transferência, adaptação, mobilização e uso de serviços, habilidades, conhecimentos, tecnologia e engenharia para fortalecer a capacidade nacional de maneira sustentável. A parceria permitiu definir 6 temas de interesse:

- Elaborar uma proposta de arquitetura para um sistema de registro de oferta e demanda de HIS, com base nas diversas iniciativas e ferramentas já existentes no país;
- Definir a modelagem de um programa nacional de melhoria habitacional para famílias de baixa renda;
- Elaborar uma estratégia de viabilização de recursos privados no sistema de financiamento do setor de HIS, com vista em: (i) aumentar o acesso ao crédito para as famílias de baixa renda, (ii) aumentar o acesso aos financiamentos para os construtores, e (iii) modernizar o mercado financeiro para viabilizar financiamentos de longo prazo;
- Definir a modelagem de um programa nacional de locação social;
- Elaborar uma proposta para um referencial nacional de preços dos imóveis, melhorias e aluguel;
- Elaborar recomendações complementares sobre arranjos estruturais, como: sustentabilidade socioambiental para habitação de interesse social; etc. Para estes temas, formularam-se algumas opções concretas de reforma ou complementação de instrumentos ou programas de política habitacional que, em resumo, buscam viabilizar diferentes formas de acesso à moradia, seja pela aquisição de uma habitação completa ou pela execução de melhorias. Os objetivos transversais da modelagem de produtos no âmbito da Política Nacional de Habitação são os seguintes:
 - uma melhor utilização dos recursos públicos, através de uma otimização dos subsídios e uma promoção da participação do setor privado;
 - um maior impacto social por meio do enfoque nas famílias de baixa renda; e
 - um maior impacto ambiental através de uma redução da pegada ecológica do setor de habitação e uma redução das emissões de CO₂ (BID, 2021, p.30).

Ainda na mesma linha, o BID (2021) identifica os desafios no Brasil para redução do déficit habitacional, entre outros:

1.7. Desafios do Governo brasileiro para a resolução do déficit habitacional

O Governo brasileiro possui diversos desafios, entre eles:

- a. Desemprego crescente em todo o território: a taxa de desocupação, que era de 6,9%, em 2014, aumentou para 12,5%, em 2017. Significando que neste período, 6,2 milhões de pessoas ficaram desempregadas, e os jovens foram os mais afetados. Entre as pessoas de 14 a 29 anos, a taxa de desemprego passou de 13% para 22,6%, em 2017.
- b. Aumento da pobreza: Entre 2016 e 2017, o número de pobres aumentou de 52,8 milhões (25,7% da população) para 54,8 milhões (26,5%), de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A parte mais vulnerável é formada por domicílios comandados por mulheres negras sem cônjuge e com filhos de até 14 anos. Desse grupo, 64% das famílias vivem em situação de pobreza.
- c. Moradias inadequadas: A pesquisa do IBGE mostra que 27 milhões de pessoas, ou seja, 13% da população vive em casas com pelo menos uma dessas quatro inadequações: superlotação (mais de três habitantes por dormitório), aluguel com custo excessivo (quando supera 30% da renda familiar), ausência de banheiro exclusivo do domicílio, e paredes externas construídas com materiais perecíveis. Mais de um terço da população não tem ao menos um dos três serviços de saneamento básico analisados: sistema de esgoto, abastecimento de água e coleta direta ou indireta de lixo. Todos os indicadores negativos são maiores para pessoas negras, em comparação com os brancos (43,4% das pessoas negras, por exemplo, não têm acesso a rede

de saneamento ou de drenagem de águas pluviais, e esse número cai para 26,6% entre as pessoas brancas).

d. Finanças públicas deficientes: O Brasil possui uma elevada dívida pública de 77,3% do PIB e, entre 2017 e 2018, uma economia com baixo crescimento (a economia cresceu a um ritmo lento de 1,1% ao ano). Tanto a bolsa de valores, quanto a moeda, que geralmente antecipam o ritmo da economia real, estavam próximas do mesmo nível que tinham no início de 2019. A bolsa alcançou um máximo histórico em março desse ano, porém seus rendimentos são consequência dos decepcionantes resultados corporativos. Seu sistema de pensão consome cada vez mais recursos do Governo Federal e este é financiado por meio da dívida. De fato, durante os anos de auge, o Brasil tinha uma dívida correspondente a 51% do tamanho da sua economia. O crescente déficit fiscal elevou o nível da dívida para 77,1%, e segundo algumas estimativas, se nada for feito, a dívida do país será maior que o tamanho de toda a sua economia, em 2023.

e. A carteira hipotecária do Brasil representa somente 3% do seu PIB¹⁰: É necessário aumentar os recursos privados para aumentar o tamanho do mercado hipotecário, a exemplo do que ocorre em países desenvolvidos como o Chile (20% do PIB) e os Estados Unidos (100% do PIB). (BID, 2021, p.30).

A partir dessa análise diagnóstica cuidadosa e abrangente, evidenciou-se a complexidade do desafio global de endereçar todas as questões apontadas, para elaborar propostas materializáveis e, ainda, estabelecer prioridades. Nesse sentido e em um esforço conjunto envolvendo a equipe de consultores, o BID e a equipe da SNH, foi possível traçar as seguintes diretrizes para maior

dinamização e desenvolvimento do setor habitacional, notadamente no segmento de baixa renda:

Ampliar a participação do setor privado;

Imprimir maior eficiência e eficácia nos sistemas de financiamento e na política de subsídios;

Aperfeiçoar o arcabouço jurídico e o arranjo institucional;

IV. Aprimorar a gestão de informações e referenciais;

v. Ampliar o leque de alternativas de acesso à moradia digna; e

VI. Promover a sustentabilidade socioeconômica e ambiental (BID, 2021).

Apesar dos subsídios concedidos pelo governo, na construção das moradias populares, no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), podendo chegar até 90% do valor da construção das casas populares, ainda se contempla uma faixa privilegiada que se situa entre as famílias que recebem até 3 salários mínimos, restando uma vasta gama da população com renda inferior ou mesmo em situação de pobreza extrema, desamparada e não contemplada pelo sistema atual.

2.8 CONSTITUCIONALISMO COMPARADO: LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS NA COLÔMBIA

Segundo dados recentes divulgados pelas Nações Unidas (2012), a América Latina sofre com um déficit habitacional que

passou de 38 milhões de residências em 1990, para um total que gira entre 42 milhões a 51 milhões de residências em 2011. A ONU classifica como um dos maiores desafios dos países da região. Ainda no mesmo relatório, a ONU revela que: A América Latina e o Caribe é a região mais urbanizada do mundo, mas também uma das menos povoadas em relação ao seu território. Quase 80% de sua população vive em cidades, uma proporção superior à do grupo de países mais desenvolvidos.

A América Latina sofreu, nas duas últimas décadas, transições políticas com, na maioria dos casos, resultando em novas constituições, ou em processos de alterações profundas dos textos fundamentais anteriores; com manifestações diferentes do chamado constitucionalismo latino-americano. A situação colombiana assemelha-se à brasileira, dado à proximidade temporal e à marcada inspiração expressa da primeira pela última. Ambos os textos já foram alterados por emendas sem subverterem os seus propósitos originais (VALLE, 2012).

Ambas as constituições surgiram com uma extensa lista de direitos fundamentais, incluindo os direitos de viés socioeconômico; divergindo, porém, na sua eficácia. Na Constituição de 1988 no Brasil, o art. 5º § 1º afirma que todo direito fundamental é dotado de eficácia imediata, comando expresso que

a jurisprudência afirmou também aplicável aos de segunda dimensão. A mais importante consequência desta distinção está em que a violação a qualquer deles é suscetível de apreciação judicial, em uma competência compartilhada por todos os níveis do poder judiciário.

A Constituição da Colômbia, possui uma lista expressa de direitos providos de eficácia imediata (art. 85), porém, nenhum deles de natureza socioeconômica. Já os deveres de agir consignados ao poder público em decorrência dos direitos socioeconômicos são extraídos de cláusulas gerais, como o art. 2º da Carta, que estabelece que a eficácia dos princípios e direitos enunciados é um propósito essencial do Estado. Outra característica interessante daquele sistema é uma cláusula expressa (art. 13), que enuncia prioridade na prestação de direitos fundamentais em favor dos discriminados e marginalizados, dos reduzidos a uma condição pessoal que expresse manifesta vulnerabilidade.

A Carta Magna Colombiana, por possuir um grande rol de direitos fundamentais, e, no caso de descumprimento destes direitos pelos poderes políticos, possui no Judiciário um mediador ou principal responsável em promover a eficácia dos direitos socioeconômicos.

A Constituição Colombiana dedica um capítulo inteiramente voltado aos mecanismos de proteção e aplicação dos direitos fundamentais, com ampla gama de procedimentos deles garantidores. O accion de tutela é um instrumento identificado de grande importância para proteger direitos fundamentais violados ou ameaçados por ação ou omissão das autoridades públicas, podendo ser interposto diretamente por um cidadão a qualquer juiz, mesmo sem advogado constituído (art. 86). É remédio excepcional, a ser rejeitado se qualquer outro meio judicial estiver ainda disponível.

A Constituição Colombiana de 1991 (COLÔMBIA, 1991), prevê no título II, sobre direitos, garantias e deveres, sendo descrito no capítulo I, os direitos fundamentais, contendo uma lista expressa de direitos providos de eficácia imediata (art. 85) e nenhum deles de natureza socioeconômica. Na lista contida no artigo 85 da Constituição colombiana, pode-se encontrar uma gama de diferentes direitos, como o direito à vida, proteção contra a tortura e tratamento cruel, personalidade, intimidade, autodesenvolvimento, liberdade de pensamento e religião, petição às agências públicas, trabalho, aprendizagem, devido processo, entre outros.

Observa-se que a Constituição da Colômbia (1991) tem como foco principal a incorporação da Convenção 169 no sistema jurídico colombiano. No artigo 7 da constituição declara que o Estado Colombiano reconhece e protege a diversidade étnica e cultural da Nação Colombiana.

Já em seu artigo transitório 55: Estabelece que o Governo criará uma lei que reconheça, para as comunidades negras que ocupam terras públicas nas zonas rurais ribeirinhas dos rios da bacia do Pacífico, de acordo com suas práticas tradicionais de produção, o direito à propriedade coletiva sobre as áreas que serão demarcadas pela mesma lei.

A referência principal acerca do direito de habitação na Constituição colombiana está prevista em seu art. 51: Artigo 51 - Cada colombiano tem direito à moradia adequada. O Estado estabelecerá as necessárias condições para fazer esse direito eficaz, e deve promover políticas sociais orientadas a proporcionar habitação; sistemas adequados de financiamento de longo prazo, e formas associativas de execução desses programas habitacionais. Como complemento a esta disposição, o art. 64 se refere ao dever do Estado em promover o acesso progressivo de propriedades em favor dos trabalhadores rurais.

O direito à moradia foi previsto na Constituição, porém não está entre aqueles revestidos de eficácia imediata na listagem enunciada no art. 85 da Constituição daquele país. As decisões proferidas no país indicam, num primeiro momento, a negação do caráter fundamental do direito à moradia, descrito como direito de cunho assistencial. A ausência de eficácia imediata foi proclamada pela Corte Colombiana que entendeu estar o referido direito sujeito à cláusula de desenvolvimento progressivo, submetido a uma espécie de condição viabilizadora cuja implementação assistiria ao Executivo. A efetividade do direito à moradia se iniciou com o reconhecimento de uma relação inerente entre a moradia digna e os direitos revestidos da cláusula de eficácia imediata.

A Corte Constitucional considerou a tutela de direitos “por conexão”, onde seria necessária a tutela do primeiro, a fim de não restar prejudicado o segundo. Em decisões posteriores à Corte Constitucional declarou o dever do Estado em providenciar acesso a programas de habitação, devido ao interesse público no enfrentamento do déficit habitacional e na proteção à dignidade humana. O exercício jurisdicional desenvolvido na Colômbia, procurou aplicar a cada precedente ocorrido e julgado, um detalhe que pudesse partir da enunciação de um direito à moradia em abstrato, a uma nova reflexão quanto aos parâmetros jurídicos já

definidos, a fim de garantir sua proteção. Esse processo construtivista ocorreu à medida que a Corte Constitucional recordando seus julgamentos precedentes foi permitindo o desenvolvimento da matéria não só preservando a coerência entre as sucessivas decisões (VALLE, 2012).

A questão histórica Colombiana leva a uma compreensão melhor acerca do déficit habitacional no país. Atrelado à crise econômica e outras questões como o deslocamento populacional, a questão habitacional apresenta-se como verdadeiro efeito colateral da atuação dos grupos armados e suas disputas de poder. Na Colômbia atuam várias organizações paramilitares, como verdadeiro poder paralelo e os conflitos armados levam a desocupação forçada nas cidades.

O primeiro avanço no sentido da efetividade do direito envolve o reconhecimento da existência de uma relação intrínseca entre a moradia digna e aqueles demais direitos revestidos da cláusula de eficácia imediata. A expressão cunhada pela Corte Constitucional alude a tutela de direitos “por conexão”, ou tesis de la conexidad; extraindo dessa relação verdadeiramente simbiótica entre um direito socioeconômico e outro de liberdade, a necessária tutela do primeiro, sem o que se teria por inevitavelmente prejudicado o segundo (VALLE, 2012).

A Corte Constitucional Colombiana proclamou o dever do Estado em providenciar acesso a programas habitacionais, em razão do interesse público de enfrentar o déficit habitacional e de proteção à dignidade humana. A decisão da Corte não foi no sentido de conceder unidade habitacional a todos os desprovidos, mas de favorecer acesso, tanto na entrega da unidade como facilitando o financiamento.

Segundo o artigo 51 da Carta Colombiana, a Corte primeiramente identificou a necessidade de proteção da moradia digna, o que demonstra um viés de justiça distributiva, e o segundo envolve as iniciativas públicas concretas de planejamento e oferta de planos e políticas que permitam o gozo do referido direito por todos os colombianos, planos esses já antes afirmados como exigíveis da Administração.

A principal ideia seria, então, entender que moradia é um tipo de resultado que não se obtém instantaneamente e o que se deseja é apresentar ao Estado quem deva ser priorizado na construção de suas políticas públicas de enfrentamento de questão tão grave de justiça social.

Na visão da Corte Constitucional é relevante no tema do direito à moradia, a delimitação que se estabeleceu à cláusula genérica do interesse social, contida em diversos preceitos da Carta

Colombiana. O desenvolvimento conceitual do convívio entre interesse geral, interesse social e interesse individual se teve por empreendido na Sentença C-053/0121, onde se esclareceu que não obstante o signo de prioridade conferido ao interesse social pela própria Constituição, essa sobrevalorização apriorística é de ser harmonizada com as circunstâncias do caso concreto, que podem apontar outros valores constitucionais ou mesmo culturais que recomendem na hipótese, uma solução que possa envolver a prevalência do interesse individual. Por esta razão no contencioso envolvendo a moradia, o intenso diálogo com as condições de fato da hipótese decorre de dois reclamos do sistema colombiano: as características próprias do instrumento clássico de proteção Ação de Tutela e a necessidade permanente de harmonização entre interesse individual e coletivo.

Nos conflitos de moradia na Colômbia, uma questão relevante diz respeito às iniciativas de retomada de bens públicos, ocupados por habitações das mais variadas naturezas. Nestes casos, o conflito entre interesse geral (na retomada do bem público) e interesse particular daqueles que a ele ocupavam restou definido com a afirmação de que aquele primeiro deve assegurar a desocupação da área invadida, mas que o segundo pode oportunizar medidas de proteção à moradia desconstituída, se e

quando haja boa fé e confiança legítima a ser protegida. Desta forma, não é a circunstância objetiva da desocupação que gerará automaticamente o direito à proteção a um direito à moradia violado; mas sim a eventualidade de que nessa desocupação se esteja violando um quadro de confiança protegida que se tenha formado em favor do ocupante que tenha por sua vez, obrado em boa fé.

No sistema judicial colombiano, o procedimento a ser observado numa Ação de Tutela é regulado pelo Decreto 2.591 de 1991, que preceitua em seu art. 2724, que a Corte pode desenvolver uma espécie de jurisdição supervisora; significa dizer, manter viva a relação processual com o monitoramento das providencias que se desenvolvam em atenção ao que se determinou.

O exercício ali empreendido, todavia, implicava no reconhecimento da inviabilidade de se proceder de uma só vez a um equacionamento real de um problema que continha tantas nuances sociais, econômicas, políticas e humanas. A experiência da jurisdição supervisora apresenta-se como uma alternativa de condução do processo de implementação da política pública numa arena mais transparente e controlada, a saber, o Judiciário.

Diferentemente do que ocorre no Brasil, o sistema judicial colombiano tem um trato diferenciado, onde o litígio relacionado a

direitos socioeconômicos, entre eles as questões relativas à habitação, pode ser intentado mediante ações judiciais individuais ou coletivas. Também se reconhece a eficácia imediata dos direitos fundamentais, onde o STF tem espaço para fazer uma abordagem mais ampla, definindo as linhas principais sobre o conteúdo do direito e os parâmetros a serem utilizados para avaliar sua possível, como se dá com o direito à moradia.

O STF reforça sua aptidão institucional para controlar políticas públicas, envolvendo uma macro análise do programa de ação pública que se esteja desenvolvendo neste campo.

A Colômbia a partir do reconhecimento de um duplo nível de proteção ao direito à moradia, priorizou o reconhecimento das hipóteses de priorização no seu atendimento que emanaram do próprio sistema constitucional. Esse procedimento oriundo da Corte Constitucional, orienta o desenvolvimento de políticas públicas, facilita o enfrentamento judicial dos conflitos, na medida em que o magistrado com base nessas hipóteses já assentadas como revestidas de prioridade constitucional, efetua uma presunção em favor à proteção ao direito.

Apesar da aparência do direito à moradia na Constituição brasileira ser mais forte e revestido de eficácia imediata, a proteção judicial pelos Tribunais Superiores está sendo realizada de forma

deficiente. Essa eficácia imediata deveria permitir o exercício imediato do direito, e na resistência a este exercício pelo Poder Público; a tutela defendida pela via jurisdicional.

Os tribunais brasileiros têm autoridade geral para determinar o que a Constituição significa, por meio de interpretações constitucionais igualmente oficiais e vinculantes aos outros poderes. No plano concreto, os conflitos envolvendo direito à moradia no Brasil não tem sido enfrentado com essa perspectiva, mas as decisões judiciais normalmente limitam-se à outorga de uma prestação específica para o caso individual, como por exemplo uma prestação financeira substitutiva. Pede-se desta forma a oportunidade de analisar situações conexas e de guardar outros direitos fundamentais ou condutas igualmente valorizadas pela Constituição.

Na Colômbia, pelo contrário, a falta de eficácia imediata não paralisou a Corte, numa interpretação criativa, a inserção dos direitos à moradia no complexo de direitos fundamentais que devem ser protegidos de modo a preservar o valor central da dignidade humana, a Corte Constitucional colombiana assinalou uma estratégia que aumentou a possibilidade de transformar a sua própria prática, trocando parâmetros e mecanismos de avaliação

com a Administração Pública, a fim de melhorar os programas públicos na área.

Para tornar isso possível, houve um intenso diálogo com as circunstâncias concretas de cada caso, que evidenciam o caráter simplificador de quem afirma que o problema de moradia se manifesta de maneira uniforme. Assim, um direito que poderia se apresentar como aparentemente fraco, já que desídio da eficácia imediata, tornou-se forte pela intervenção da Corte Constitucional, através do número de provimento positivos que expediu, mas pela parametrização que vem oferecendo à atuação estatal e mesmo ao controle judicial em matéria de garantia do direito à moradia.

A eficácia imediata de um direito não é suficiente para garantir um resultado realmente eficaz em sua proteção. No Brasil, apesar da vasta legislação que visa proteger o direito à moradia, e, sendo este direito devidamente reconhecido como um direito fundamental social, ainda não se encontra consolidada como um direito coletivo e inter-relacionado com os demais direitos humanos. O acesso à moradia de qualidade, adequada, pode se configurar numa condição prévia para a realização de outros direitos humanos incluindo o direito à saúde, ao trabalho, a segurança social, voto, privacidade ou educação.

Os direitos humanos são como que interligados e a ausência de um deles pode vir a afetar outros direta ou indiretamente. O acesso à habitação é limitado para aqueles que tiveram negado o direito à educação, ao trabalho ou à segurança social.

Na Colômbia, diferentemente do Brasil, a falta de eficácia imediata do direito à moradia não causou uma paralisia na Corte colombiana, mas fez com que a Corte traçasse uma estratégia que aumentou o poder transformativo de sua prática, trocando parâmetros e mecanismos de avaliação com a Administração Pública, a fim de melhorar os programas públicos na área. A observação de casos concretos gerou um conceito que demonstrou que o problema de moradia não se manifesta de maneira uniforme.

Desta forma, um direito que poderia se apresentar como aparentemente fraco, sem eficácia imediata, foi fortalecido pela intervenção da Corte Constitucional, que se revelou forte pela orientação que oferece à atuação estatal e mesmo ao controle judicial em matéria de garantia do direito à moradia. A melhor solução parece estar não em apenas enunciar um conteúdo de direito à moradia de forma uniforme, mas combinar a eficácia do provimento jurisdicional com uma visão global da política pública em curso e dos problemas atuais, aplicando então a solução que se revele adequada.

A Colômbia passou distintas fases na produção habitacional. Desde o processo migratório Campo Cidade, com a construção de casas precárias e insalubres pelos próprios moradores, como a fase com forte presença do Estado nas políticas habitacionais e a criação das Caixas de Habitação Popular para promover recursos financeiros para habitação, como a etapa marcada pela saída gradativa do Estado da execução de políticas habitacionais e passada tal função ao mercado, como promotor e executor das moradias sociais e não sociais, características que continua presente até hoje no contexto colombiano.

Segundo dados publicados no Departamento Nacional de Estatísticas da Colômbia (2018) – DANE, a população atual da Colômbia é de 52.215.503, formando um total de 75% de população urbana e 25% de população rural. Ainda em dados do DANE, durante o primeiro trimestre de 2024 foram desembolsados \$4.938.903 milhões de pesos correntes para compra de vivenda, dos quais \$4.357.392 milhões foram créditos de moradias e \$581.511 milhões se referiram a leasing habitacional. De acordo com o mesmo órgão oficial de estatística, no quesito emprego o maior empregador da Colômbia hoje são as atividades imobiliárias, o que exprime a importância social e econômica que esta atividade desempenha no contexto local.

A Colômbia dispõe do Programa Minha Casa Agora, que é um programa do governo nacional no qual se pode obter um subsídio que facilita a compra de novas habitações sociais, rurais ou urbanas na Colômbia. Consiste na concessão de subsídio ao pagamento inicial e cobertura da taxa de juros.

Segundo o Ministério de Vivendas (2024), em 2024 o total de quotas requerentes de participação do programa Minha Casa Agora, totaliza 50.000, com um montante de 15.748 disponibilidades.

Segundo Omar Barrientos Nieto (2024), correspondente do jornal EL País, o Ministério da Habitação anunciou mudanças no programa Minha Casa Agora, destinado à população vulnerável da Colômbia. A partir de 2024, aplicará um modelo de pré-alocação de recursos, um sistema de pré-venda para acesso a empréstimos hipotecários e para construção. O subsídio permite aos sem-abrigo adquirir habitação de interesse social e prioritário. A chefe da Minvivienda, Catalina Velasco, explicou que com o novo modelo os beneficiários terão acesso a um espaço reservado para aguardar a atribuição do subsídio Minha Casa Agora. Ela afirmou:

Ter um subsídio pré-atribuído permite à família ter acesso ao crédito, à construtora atingir o ponto de equilíbrio e poder obter o crédito de construção, para iniciar e desenvolver os projetos. É um grande

compromisso para transformar o programa (VELASCO, 2023).

O Estado colombiano, conforme outros países da América Latina, possui políticas de subsídios e financiamentos para habitações de interesse social, com marcos legais bem delimitados na Constituição, na Lei de Terras, mas que a produção habitacional se encontra pautada na lógica imobiliária da especulação e execução do mercado privado o que gera, em certa medida, problemas de infraestrutura urbana e exclusão dessa camada social dos centros, gerando segregação e precarização da vida das famílias que são beneficiadas dessas políticas de Estado.

Conforme analisado acima, em termos comparativos, o sistema colombiano proporciona uma visão que contempla os casos concretos, usando da prerrogativa de julgamentos em cortes do país, tornando assim um direito que aparentemente não possui aplicação imediata, numa decisão que combina a eficácia do provimento judicial com problemas atuais, sem tratar a questão da moradia de uma forma uniforme. Já no Brasil, o direito à moradia reveste-se de eficácia imediata, mas não possui aplicação imediata, esbarrando na resistência deste exercício pelo Poder Público e requerendo que seja defendido pela via jurisdicional.

2.9 PAPEL DO JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DAS GARANTIAS

CONSTITUCIONAIS AO DIREITO À MORADIA

O poder judiciário tem atuado de forma ativa na promoção de direitos fundamentais. Comumente verifica-se o ajuizamento de ações no intuito do cidadão requerer ao juiz a efetivação da garantia de um direito social. Isto ocorre, em geral, pela recusa do administrador público de lhe conferir o direito pleiteado. Ainda que haja discussões sobre eficácia restrita e reserva orçamentária para efetivação de direitos, os juízes costumam entender que o direito fundamental deve ser concretizado de qualquer forma: se não há verba disponível, que a administração se organize para que recursos sejam realocados e os direitos fundamentais, satisfeitos. O problema estaria em, decidindo de forma contrária, negar a validade e a eficácia dos direitos constitucionalmente assegurados.

O STF tem se limitado a proclamar a (in)compatibilidade de um provimento legal que possa ter alguma implicação com o compromisso constitucional na proteção dos direitos de habitação, definindo um tipo de zona de certeza negativa. Em que pese a justiciabilidade dos direitos sociais, incluindo os direitos de moradia, o STF não tem se debruçado sobre sua eficácia imediata, mas exercido um controle chamado de políticas públicas em direito à moradia meramente corretivo e não instrutivo ou pedagógico,

numa relação não-dialógica entre a Corte e a Administração Pública. De outro lado, como a violação ao direito fundamental à moradia é tutelável por toda a estrutura do Judiciário, o resultado é a aplicação de critérios bem diversificados, pelos juízes por todo o país.

Esse caminho adotado pelo STF se apresenta especialmente duvidoso quando se leva em consideração o fato de que a mesma Corte Constitucional brasileira afirma que cada direito fundamental tem um núcleo mínimo que deve ser judicialmente protegido³⁰. Essa proclamação leva ao reconhecimento inevitável de que, não obstante a previsão constitucional de que os direitos fundamentais são revestidos de eficácia imediata, há uma diferenciação que deve ser feita entre seu núcleo essencial e seus elementos periféricos. Tal delimitação haveria de se refletir, por sua vez, no conteúdo dos deveres estatais e nos mecanismos de proteção jurisdicional.

A dimensão negativa do direito à moradia, assim como de qualquer direito fundamental, compreende a proteção da moradia contra qualquer agressão, seja praticada pelo estado, seja praticada por particulares. Tanto o Estado quanto os indivíduos têm o dever de respeitar a moradias dos outros, havendo a possibilidade de impugnação em juízo de qualquer ato atentatório à moradia, podendo ser utilizado o controle difuso incidental, abstrato e

concentrado ou ainda instrumentos processuais específicos (SARLET, 2002).

Os direitos sociais são também complexos de posições negativas e positivas, da mesma forma que os direitos civis e políticos. A questão primeira a ser levantada então seria referente a existência de um direito subjetivo à moradia e moradia adequada. Neste caso se refere a direitos sociais como direitos subjetivos, e, portanto, judicialmente exigíveis.

Segundo o ministro Luís Roberto Barroso (2006), a maioria dessas normas, apesar de utilizarem a expressão “direito”, não são normas definidoras de direitos, mas sim normas programáticas, gerando como efeitos: a revogação dos atos normativos anteriores; a constitucionalidade de atos posteriores; a faculdade de o indivíduo opor-se judicialmente ao cumprimento de normas ou atos a ela contrários; condicionam a interpretação de outras normas.

Ainda na opinião de Luís Roberto Barroso (2010) quando afirma que pode o Judiciário impor ou invalidar ações administrativas e políticas públicas, sempre que o Judiciário estiver atuando para preservar um direito fundamental:

É nesse ambiente, é nessa dualidade presente no Estado constitucional democrático que se coloca essencial: podem juízes e tribunais interferir com as deliberações dos órgãos que representam maiorias políticas – isto é,

o Legislativo e o Executivo – impondo ou invalidando ações administrativas e políticas públicas? A resposta será afirmativa sempre que o Judiciário estiver atuando, inequivocamente, para preservar um direito fundamental previsto na Constituição ou para dar cumprimento a alguma lei existente. Vale dizer: para que seja legítima, a atuação não pode expressar um ato de vontade própria do órgão julgador, precisando reconduzir-se a uma prévia deliberação majoritária, seja da constituição, seja do legislador. (BARROSO, 2010, p. 882).

Diante da importância de preservação dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, o poder judiciário surge como alternativa na interferência das ações administrativas e políticas públicas que possam vir a violar ou negar a existência desses direitos.

2.10 A APLICABILIDADE IMEDIATA E A EFICÁCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Os direitos fundamentais de segunda geração levaram a um novo conteúdo dos direitos fundamentais: as garantias institucionais, onde além de proteger a liberdade do indivíduo é preciso proteger a instituição.

Entende-se que os direitos fundamentais não se constituem nos direitos de liberdade, pois esta não pode se institucionalizar como garantia, pois isso aniquilaria a natureza do próprio direito. Nasce assim um novo entendimento de direitos fundamentais, no

qual a liberdade é objetivada, presa a ligações normativas e institucionais, de modo que o Estado se torna agente concretizador dos direitos de segunda geração. Produz pressupostos fáticos que garantem o exercício da liberdade de fato (BONAVIDES, 2008).

Nessa senda, o reconhecimento dos direitos sociais fez com que fossem permitidos novos sujeitos de direito. Essa disseminação faz com que o problema do reconhecimento efetivo dos direitos ressurja, tornando pertinente a intervenção do Estado na sua defesa. Essa intervenção não é necessária na proteção dos direitos de liberdade. Ademais, os direitos de liberdade possuem o escopo de limitar o poder do Estado, por outro lado, os direitos sociais multiplicam os poderes do Estado, porque esses prescindem de intervenção estatal para sua concretização. (BOBBIO, 1992, p. 71-72).

Os direitos sociais podem se manifestar como direitos derivados e direitos originários a prestações. No primeiro caso, nasce um direito subjetivo de natureza defensiva para o particular, que pretende viabilizar o acesso a uma prestação já existente e da qual este particular foi arbitrariamente excluído. Assim, somente o tratamento desigual que configure uma discriminação pode ensejar um direito subjetivo derivado. Além disso, é necessário que se refira a uma prestação já existente. Tal direito tem fundamento no

princípio da isonomia, de modo que, caso o Estado tenha beneficiado alguns particulares com uma prestação, esta deverá ser estendida a todos, não sendo permitida a exclusão de nenhum grupo (SARLET, 2009).

É o que se depreende da parte da decisão publicada no acórdão retirado do informativo n. 582 do STF:

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. [...] O desprestígio da Constituição – por inércia de órgãos meramente constituídos – representa um dos mais graves aspectos da patologia constitucional, pois reflete inaceitável desprezo, por parte das instituições governamentais, da autoridade suprema da Lei Fundamental do Estado. (BRASIL, 2010).

O reconhecimento de direitos subjetivos a prestações e os limites do Estado estão diretamente relacionados, pois se constitui uma exigência da busca pela realização da justiça social, ao mesmo tempo em que se vincula à questão da escassez de recursos para prover esses direitos. Surge a questão mais importante que seria

encontrar um equilíbrio entre o que determina a Constituição, e a capacidade financeira do Estado de tornar real essa pretensão.

A eficácia de um direito só acontece quando este deixa de ser uma possibilidade e se vincula ao caso constitucional, isto é, ao problema que se coloca perante a Constituição com o objetivo de alcançar uma solução. (BONAVIDES, 2008, p. 651).

No entanto, isso não resolve todas as questões, pois, a Carta Magna, faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de Direitos Sociais, situados dentre os fundamentais. Geralmente, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem direitos os direitos econômicos e sociais a princípio também seriam, porém as de que dependem de uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e aplicabilidade indireta (SILVA, 2012).

O direito à moradia integra o rol dos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais para alcançarem eficácia jurídica e social, dependem de ações positivas do estado, como a execução de políticas públicas, nesse caso, de políticas da promoção da política urbana e habitacional. Com o intuito de tornar essas normas com aplicação imediata, as Constituições atuais fazem surgir muitas

normas programáticas, referentes principalmente aos Direitos Humanos de segunda geração.

A efetividade das normas constitucionais passa não só pela criação de normas infraconstitucionais, mas também pela busca por parte do Estado em intervir nos processos e modelos econômicos que criem mecanismos que possibilitem a redução das diferenças e desigualdades sociais. Quanto ao direito à moradia, esta realidade passa pela criação de programas habitacionais com metas e mecanismos para sua eficácia, especialmente o planejamento urbano.

No caso do Direito à Moradia como Direito Social, pode-se exigir do Estado determinadas prestações materiais, por esta razão existe inicialmente um período de eficácia questionável com submissão às normas programáticas. Contudo, a Constituição Brasileira confere a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, inclusive dos Direitos Fundamentais Sociais, de modo que possibilita aos indivíduos exigirem do Estado prestações materiais com o fim de concretização dos Direitos Sociais, dentre eles o Direito à Moradia.

2.11 RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL

O princípio da reserva do possível regulamenta a possibilidade e a abrangência da atuação do Estado no que diz respeito ao cumprimento de alguns direitos, como os direitos sociais, subordinando a existência de recursos públicos disponíveis à atuação do Estado. Entende-se que efetivação dos direitos sociais está vinculada às possibilidades financeiras do Estado.

A “reserva do possível” demonstra um significativo relevo notadamente no que se refere à eficácia e dos direitos sociais prestacionais, cujo adimplemento impõe ao Poder Público uma atuação no sentido de fornecer prestações estatais positivas aptas a concretizar as prerrogativas contidas naqueles direitos, mas depende de recursos financeiros, estando, portanto, subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado.

Conforme preceitua referida cláusula, esta não pode ser utilizada para eximir o Poder Público da responsabilidade constitucional de cumprir suas obrigações, exceto no caso de ocorrência de motivo justo, principalmente se desse fato resultar comprometimento do núcleo básico dos direitos fundamentais. Todavia, a Constituição da República não contém dispositivo que tenha por finalidade impedir a efetividade dos direitos sociais

prestacionais baseada na falta de previsão no orçamento. Pelo contrário, o próprio legislador constitucional criou mecanismos para impedir a omissão do poder público, como é o caso da Ação Direta de inconstitucionalidade por Omissão e do Mandado de Injunção.

O mínimo existencial refere-se ao básico da vida humana e é um direito fundamental e essencial, vinculado à Constituição Federal, sendo sua obtenção independentemente da existência de lei, pois é considerado inerente aos seres humanos. Não se pode conceber que um indivíduo possa ter uma vida digna sem o mínimo existencial, pois visa garantir condições mínimas para isso.

O entendimento do direito ao mínimo existencial refere-se a “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas” (TORRES, 2009, p. 8). Nesse aspecto, “a ideia de mínimo existencial, por conseguinte, coincide com a de direitos fundamentais sociais em seu núcleo essencial” (TORRES, 2009, p. 42). O mínimo existencial relaciona-se diretamente, portanto, com o princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que objetiva estabelecer condições básicas para um desenvolvimento social ao menos razoável.

Ainda sobre o tema, Luís Roberto Barroso (2008) afirma que: O Judiciário não pode ser menos do que deve ser, deixando de tutelar direitos fundamentais que podem ser promovidos com a sua atuação. De outra parte, não deve querer ser mais do que pode ser, presumindo demais de si mesmo e, a pretexto de promover os direitos fundamentais de uns, causar grave lesão a direitos da mesma natureza de outros tantos (BARROSO, 2008).

Seguindo essa linha, Souza Neto (2010) expõe uma limitação à atuação do poder judiciário: A atuação do Judiciário na concretização dos direitos sociais deve se circunscrever à garantia das “condições necessárias” para que cada um possua igual possibilidade de realizar um projeto razoável de vida (autonomia privada) e de participar do processo de formação da vontade coletiva (autonomia pública) (NETO; SARMENTO, 2010, p. 535).

Adotando ou não a teoria do mínimo existencial, ao judiciário é conferido o privilégio de concretizar os direitos fundamentais sociais “em sua esfera mínima, independentemente das políticas públicas formuladas e executadas pelo Executivo e pelo Legislativo” (NETO; SARMENTO, 2010, p. 537).

Conforme afirma Daniel Sarmento (NETO, SARMENTO, 2010, p. 585), essa teoria demonstra que, é “a adoção de dois pesos e duas medidas pelo Judiciário brasileiro em matéria de direitos

sociais, que tem primado pela generosidade nas ações individuais e pela parcimônia nas ações coletivas”.

Com base nessas assertivas, entende-se que o Estado tem a obrigação de realizar somente aquilo que está dentro de seus limites orçamentários. Mas mesmo em face da inexistência de recursos ou escassez destes, o Estado não se escusa do dever de garantir os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal com o objetivo de garantir o mínimo de dignidade para a vida humana.

Portanto, o indivíduo que for prejudicado em seu direito do mínimo existencial poderá entrar com as medidas judiciais pertinentes para garantir que seu direito fundamental seja garantido, mesmo com o princípio da reserva do possível.

Nesta controvérsia acerca dos Direitos e Garantias sociais e sua efetividade sujeita a serem economicamente viáveis, leva a um paradoxo entre não ofender a esfera individual e a limitação estatal positiva e negativa. A Teoria da reserva do possível surge nesse meio entre reconhecer o dever estatal mas ao mesmo tempo não levar o Estado à falência por seus recursos limitados.

Neste contexto afirma Sidney Guerra e Lilian Emerique, já foi possível perceber que conceituar ou definir os limites da prestação estatal para promover a dignidade da pessoa humana e estabelecer qual seria o adequado mínimo existencial não é tarefa

fácil, mas por certo causa muita controvérsia. Todavia, baixo pretexto da utilização da ‘reserva do possível’, há que se espreitar se não está havendo esquiva da promoção de pelo menos o mínimo existencial da população, pois é dever e objetivo do Estado Brasileiro erradicar a pobreza, igualar desigualdades, promover o desenvolvimento, ou ainda, se a interpretação desse mínimo existencial não estaria aviltando não apenas as conquistadas liberdades fundamentais, mas também outros direitos fundamentais e fundamentais sociais, como direito à alimentação, à educação, à saúde e à moradia, por exemplo (GUERRA; EMERIQUE, 2006).

Segundo a Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha (2009), então presidente do STF, em texto publicado na edição 252 da Revista de Direito Administrativo, afirmou que:

Sabemos que o mínimo existencial convive com o princípio da chamada reserva do possível, que não pode anular o que foi conquistado pela pessoa, mas também não pode impedir que o Estado continue agindo. Portanto, começo minhas colocações a partir daquilo que realmente acredito seja essencial ao constitucionalismo contemporâneo, para chegar a algumas posições aceitas sobre o tema e alguns problemas com os quais somos obrigados a conviver e enfrentar para que sejam resolvidos. Assim, de forma geral, existem alguns dados essenciais do constitucionalismo contemporâneo e o direito é uma conquista permanente. Vivemos, atualmente,

momentos constantes e determinantes. Penso que essas conquistas, em grande parte, foram acolhidas pelo constitucionalismo positivo brasileiro a partir de 1987/88. Ou seja, o constituinte observou tudo isso e nós estamos tentando efetivar [...] A Constituição Federal garante o mínimo necessário (material, psicológico e social) para que o cidadão tenha condições de sobrevivência. O Estado deve garantir o direito à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à educação, à previdência, ao amparo, à assistência aos necessitados. A Constituição Federal exige que pelo menos 25% dos recursos arrecadados pelos estados sejam destinados para a educação e 12% para a saúde. Até 2013 ou 2014, os estados têm, devido a contratos assinados em 1998 com o governo federal, dívidas da ordem de 13,75% para com a União. Contabilizando-se 25% mais 12%, o estado passa a ter uma dívida de 37%, somando-se mais 13,75%, o montante chega a mais de 50%. Tendo o Estado uma folha de 40%, o que é razoável, sobram 10% para tudo o mais. [...] De acordo com a Constituição Federal, isso é obrigação do Estado e da sociedade [...] Devemos refletir se o mínimo existencial é obrigação do Estado. [...] O constitucionalismo contemporâneo assevera que o princípio da dignidade da pessoa humana somente é cumprido quando há outro princípio constitucionalmente estabelecido, o da solidariedade. (ROCHA, 2009, p. 15-24).

Importante que o cidadão conheça os seus direitos e saiba do acesso à justiça. Do contrário, nada terá valor. O papel do Poder Judiciário, considerando-se que o princípio está na norma e a norma é para ser cumprida, é garantir seu cumprimento integral. Portanto, o Estado deve cumprir sua obrigação, ou seja, garantir o direito do cidadão à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à

previdência, à maternidade, à infância, ao amparo aos necessitados, à assistência. São nove núcleos apenas no art. 6º da Carta Magna. (Palestra proferida na Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio), em 18 set. 2009, no âmbito do projeto “Diálogos com o Supremo”, realizado pelo Programa de Mestrado em Poder Judiciário (ROCHA, 2009).

Em razão da ausência de condições financeiras capazes de garantir integralmente todos os direitos fundamentais sociais, cabe ao Estado fazer escolhas, estabelecendo as prioridades e os critérios a serem seguidos, por meio da implementação de políticas públicas. Segundo Oliveira (2006):

As políticas públicas são providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados. (OLIVEIRA, 2006, p.251).

As escolhas realizadas pelo Estado, apesar de sua liberdade, devem ser pautadas pela Constituição Federal, que determina as diretrizes a serem seguidas a fim de satisfazer os objetivos fundamentais nela previstos.

Na afirmação de Meirelles (2004):

Essa liberdade funda-se na consideração de que só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de

oportunidade e conveniência da prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. (MEIRELLES, 2004, p.120).

Na mesma direção, ensina Canotilho (1999):

O entendimento dos direitos sociais econômicos e culturais como direitos originários implica, como já foi salientado, uma mudança na função dos direitos fundamentais e põe como acuidade o problema de sua efetivação. Não obstante se falar aqui da efetivação dentro de uma ‘reserva possível’, para significar a dependência dos direitos econômicos, sociais e culturais dos ‘recursos econômicos’ a efetivação dos direitos econômicos sociais e culturais não se reduz a um simples ‘apelo’ ao legislador. Existe uma verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações econômicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para efetivação desses direitos. (CANOTILHO, 1999, p.448).

Apesar de existir uma limitação orçamentária do Estado, não cabe à Administração, por meio do poder discricionário, fazer escolhas no tocante a concretizar ou não o Mínimo Existencial de determinado direito fundamental, por serem condições da dignidade da pessoa humana. A restrição de direitos fundamentais sociais somente se justifica quando não viola o Mínimo Existencial, ou seja, o núcleo essencial desses direitos.

Na afirmação de Barcellos (2002):

Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos.

Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos dever-se-á investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível. (BARCELLOS, 2002, p.171).

Em suma observa-se que a Reserva do Possível pode conviver pacificamente com o Mínimo Existencial, sendo este um limite para a invocação daquela. Primeiramente é necessário realizar o juízo da proporcionalidade e da garantia do Mínimo Existencial com relação a todos os direitos em questão para então ser invocada a Reserva do Possível. O Mínimo Possível surge como proteção dos indivíduos a fim de efetivar uma parcela das garantias constitucionais que proporcionem ao ser humano uma vida com dignidade. O Poder Judiciário, por sua vez, poderá ser acionado para dirimir as questões relativas ao desrespeito no tocante à concretização ao menos do núcleo essencial de determinado direito fundamental social.

2.12 ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO FACE AS DEMANDAS RELATIVAS AO DIREITO À MORADIA: DESAFIOS DA TUTELA JUDICIAL DO DIREITO À MORADIA

Em geral utiliza-se de três argumentos para dar efetividade à tutela judicial do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, são eles: a) ausência de previsão orçamentária; b) ofensa à

separação de poderes; e c) reserva do possível. Esses argumentos não podem se tornar obstáculos intransponíveis ao deferimento de direitos prestacionais pelo Poder Judiciário.

Devido a necessidade de se promover a justiça social e a concretização do direito social à moradia, na falta do poder executivo, na realização de projetos voltados à habitação e omissão do legislativo na aprovação de um orçamento reservado para moradia, cabe ao Poder Judiciário atuar na concretização dessas políticas públicas, o que se denomina judicialização da política, com a revisão das decisões e atos omissos dos demais poderes.

O fato é que o Estado deve agir de forma positiva, efetivando políticas públicas voltadas à habitação, mediante programas de ação governamental, desta forma realizando a concretização do direito fundamental à moradia, por meio da atuação na ordem econômico-social. Não basta que o Estado reconheça constitucionalmente o direito à moradia, mas deve atuar de forma positiva, por meio das políticas públicas habitacionais efetivas.

Em caso de desrespeito aos princípios e garantias fundamentais indispensáveis para a existência humana, a intervenção do Poder Judiciário é fundamentada, devendo este agir não de forma ilimitada, mas analisando sempre a situação concreta.

Não ocorre, neste caso, usurpação das funções de um poder sobre o outro nem tampouco invasão na seara administrativa, eis que é papel do Judiciário agir diante de violação de direito subjetivo constitucional, corrigindo eventuais distorções provocadas pela Administração Pública. Atuando dessa forma, não se atribui ao Judiciário o poder de criar políticas públicas, mas sim o de obrigar que sejam executadas aquelas que já são objeto de legislação.

Verifica-se em decisão exarada em sede de julgamento de Apelação, onde o Desembargador Vicente de Abreu Amadei, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, entendeu no julgamento da Apelação n. 0006359-60.2010.8.26.0019:

APELAÇÃO – Ação ordinária de obrigação de fazer – Pessoa hipossuficiente, portadora de “tumor neuroendócrino” (carcinoma endócrino pouco diferenciado do corpo de pâncreas – CID C 25 – com metástases) Medicamento prescrito por médico (177-LU Dota Try Octreotato Luté-cio) Obrigação do Município – Legitimidade passiva e solidariedade dos entes públicos – Direito fundamental ao fornecimento gratuito de medicamentos, insumos e ao custeio de tratamento – Aplicação dos arts. 1º, III, e 6º da CF – Princípios da isonomia, da tripartição de funções estatais e da discricionariedade da Administração não violados – Falta de padronização dos bens pretendidos, limitação orçamentária e teoria da reserva do possível – Teses afastadas – Cominação de multa, em obrigação imposta a ente público – Viabilidade Honorários de advogado – Valor excessivo para a natureza da ação – Redução – Apelação e Recurso de ofício parcialmente providos. Solidária a responsabilidade dos entes

públicos (art. 196 da CF), há legitimidade passiva do demandado isoladamente ou em conjunto, ainda que não se inclua todos os entes responsáveis, observados o litisconsórcio facultativo (não necessário). Os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e da preservação da saúde dos cidadãos em geral (art. 6º da CF) impõem ao Município a obrigação de fornecer, prontamente, medicamento e insumo necessitados, em favor de pessoa hipossuficiente, sob responsabilidade solidária dos entes públicos (art. 196 da CF). Havendo direito subjetivo fundamental violado, não há ofensa aos princípios da isonomia, da tripartição de funções estatais e da discricionariedade da Administração, e, no quadro da tutela do mínimo existencial, não se justifica inibição à efetividade do direito ofendido sob os escudos de falta de padronização ou de inclusão dos bens em lista oficial, de limitações orçamentárias e de aplicação da teoria da reserva do possível (SÃO PAULO, 2011).

Portanto, verifica-se que não há que se falar em invasão do Poder Judiciário na ação administrativa, mas sim apenas do controle judicial em caso de descumprimento de preceito legal. Ainda em relação ao Judiciário como aplicador e intérprete do direito visando a efetividade das normas constitucionais, temos os julgados:

Direito fundamental à moradia. Imóvel público. Loteamento irregular. Inéria do poder público. (...) O exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal. Na presença de instrumentos do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) para efetivar as diretrizes constitucionais, é razoável exigir do poder

público medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares. Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la. (BRASIL, 2018).

Insubmissão à sistemática da repercussão geral. Premissas distintas das verificadas em precedentes desta Suprema Corte, que abordaram garantia fidejussória em locação residencial. Caso concreto que envolve dívida decorrente de contrato de locação de imóvel comercial. Penhora de bem de família do fiador. Incompatibilidade com o direito à moradia e com o princípio da isonomia.

A dignidade da pessoa humana e a proteção à família exigem que se ponham ao abrigo da constrição e da alienação forçada determinados bens. É o que ocorre com o bem de família do fiador, destinado à sua moradia, cujo sacrifício não pode ser exigido a pretexto de satisfazer o crédito de locador de imóvel comercial ou de estimular a livre iniciativa. Interpretação do art. 3º, VII, da Lei nº 8.009/1990 não recepcionada pela EC nº 26/2000.

A restrição do direito à moradia do fiador em contrato de locação comercial tampouco se justifica à luz do princípio da

isonomia. Eventual bem de família de propriedade do locatário não se sujeitará à constrição e alienação forçada, para o fim de satisfazer valores devidos ao locador. Não se vislumbra justificativa para que o devedor principal, afiançado, goze de situação mais benéfica do que a conferida ao fiador, sobretudo porque tal disparidade de tratamento, ao contrário do que se verifica na locação de imóvel residencial, não se presta à promoção do próprio direito à moradia. Premissas fáticas distintivas impedem a submissão do caso concreto, que envolve contrato de locação comercial, às mesmas balizas que orientaram a decisão proferida, por esta Suprema Corte, ao exame do tema nº 295 da repercussão geral, restrita aquela à análise da constitucionalidade da penhora do bem de família do fiador em contrato de locação residencial (BRASIL, 2018)

O Poder Judiciário serve de guardião a seu cumprimento, ratificando, ou não, as opções do Poder Público para fazer frente às situações que se apresentem. O julgador necessita considerar, em primeiro plano, a pretensão da parte se procede como razoável, inclusive no que se refere à eventual situação que vise à garantia do mínimo existencial, parâmetro inarredável da Constituição.

Segundo Alexandra Fuchs, A judicialização do direito à moradia difere da judicialização da saúde, muito criticada academicamente, mas com uma repercussão concreta no

desenvolvimento de políticas públicas de saúde. Ambas, contudo, possuem um problema em comum: o Poder Judiciário não tem elementos suficientes para, diante da situação apresentada, apreciar o pedido com a ação governamental em curso, uma vez que as questões não lhe são apresentadas como integrantes de uma política pública. Como o trabalho do juiz é balizado pelo pedido da parte, a falta de uma técnica disponível no mundo jurídico para situar a questão apresentada na lógica de uma política pública compromete o resultado do controle.

Em relação a matéria, o posicionamento do STF é claro: Com efeito, a concretização do texto constitucional não é dever apenas do Poder Executivo e do Legislativo, mas também do Judiciário. É certo que, em regra, a implementação de políticas públicas é da alçada do Executivo e do Legislativo. Todavia, na hipótese de injustificada omissão ou insuficiência, o Judiciário deve e pode agir para forçar os outros poderes a cumprirem o dever constitucional que lhes é imposto. (ADPF 45-MC, rel. Min. Celso de Mello, 2004.)

Segundo o STF:

[...] Prevaleceu o voto do ministro Luís Roberto Barroso, que considerou que, em situações em que a inércia administrativa impede a realização de direitos fundamentais, não há como negar ao Poder Judiciário

algum grau de interferência para a implementação de políticas públicas. Nesses casos, a intervenção não viola o princípio da separação dos Poderes. No entanto, ele destacou a necessidade da construção de parâmetros para permitir essa atuação.

Para Barroso, a atuação judicial deve ser pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador público. [...]

A tese de repercussão geral fixada foi a seguinte:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). (STF, 2023).

O conceito de ativismo judicial refere-se a uma participação intensa do Poder Judiciário na concretização dos valores constitucionais, interferindo, desta forma, no espaço de atuação dos demais Poderes ou preenchendo as lacunas deixadas. Acerca do tema afirma Luís Roberto Barroso:

A judicialização é um fato, uma circunstância do desenho institucional brasileiro. Já o ativismo é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de

interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente, ele se instala – e este é o caso do Brasil – em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. O oposto do ativismo é a autocontenção judicial, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes. A principal diferença metodológica entre as duas posições está em que, em princípio, o ativismo judicial legitimamente exercido procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, inclusive e especialmente construindo regras específicas de conduta a partir de enunciados vagos (princípios, conceitos jurídicos indeterminados). Por sua vez, a autocontenção se caracteriza justamente por abrir mais espaço à atuação dos Poderes políticos, tendo por nota fundamental a forte deferência em relação às ações e omissões desses últimos. (BARROSO, 2012. p. 151-153).

Claramente se observa que a judicialização do direito à moradia passa pelo fato que frequentemente esse direito não é discutido de forma direta no processo. O juiz enfrenta a tarefa de conciliar normas e interesses conflitantes e antagônicos entre si.

Ainda segundo Luís Roberto Barroso, referindo-se à ponderação de princípios e direitos fundamentais, afirma que: Isto ocorre porque a Constituição garante princípios e direitos fundamentais, de mesma hierarquia, que ao colidirem eventualmente entre si levam à necessidade de ponderação do juiz, que deverá conferir maior intensidade possível, no caso, aos

princípios e direitos fundamentais em conflito (BARROSO, 2007, p. 37).

Para possibilitar o método da ponderação, faz-se necessária a valoração dos direitos fundamentais em conflito. Se os direitos subjetivos são passíveis de entrar em colisão entre si, “um direito possuir ou não certas propriedades fundamentais é uma razão para conceder a esse direito um peso maior ou menor na ponderação em que ele enfrentará outros direitos subjetivos ou bens coletivos” (PULIDO, 2010, p. 19).

Ainda tomado a afirmação de Ingo Wolfgang Sarlet (2017), ao analisar o possível papel do judiciário na esfera da tutela e efetivação dos direitos e deveres socioambientais, afirma que:

Avaliando-se, ainda que de modo sumário, a evolução da atuação do Poder Judiciário na tutela e promoção dos direitos e deveres socioambientais, constata-se que são várias as formas pelas quais tal intervenção opera e pode, pelo menos considerar os exemplos colacionados, contribuir de modo relevante para efetividade da rede normativa que regula as questões socioambientais, ainda que o papel do Poder Judiciário tenda a ser sempre mais tópico e de cunho prevalentemente corretivo, em especial, à vista da posição preferencial dos demais órgãos estatais (legislativo e executivo) e da sociedade civil organizada. Especialmente significativa, até mesmo pela potencialização do caráter intervintivo, tal atuação se revela no que tange ao controle judicial de políticas públicas (ajustadas à ideia de governança ambiental) na seara ecológica, tanto no que diz com a atuação

quanto no concernente às omissões por parte dos demais órgãos estatais e mesmo de particulares, verifica-se claramente) que apesar de uma série de exemplos que indicam uma forte intervenção em favor da tutela ambiental, ainda há muito por fazer, até mesmo por não faltarem exemplos de decisões no mínimo polêmicas por parte de Juízes e Tribunais, além de uma série de situações que apontam para um evidente descaso com a tutela ambiental, privilegiando outros valores, notadamente o da livre-iniciativa, além de, por vezes, aos reclamos injustificados (jurídica e moralmente) do poder econômico. (SARLET, 2017, p.301).

A intervenção do Poder Judiciário nas questões relativas ao direito à moradia, é fundamental e necessária, visto a fragilidade das medidas e soluções adotadas pelo estado, bem como em se tratar de direito fundamental protegido na constituição federal brasileira e se referir a um direito humano fundamental para a vida humana digna.

CAPÍTULO 03

3 MARCO METODOLÓGICO

Em sendo o marco metodológico um sistema de regras que servem para orientar a pesquisa acadêmica, para alcançar os objetivos traçados, percorreu-se uma metodologia traçada em pesquisa bibliográfica, por meio de leitura de livros, dissertações, artigos científicos e teses relacionadas à temática, bem como busca de dados constantes em sites oficiais do governo e sites internacionais e sites de fundações não governamentais. Utilizou-se, ainda, dados obtidos em estudos estatísticos que definiram o déficit habitacional brasileiro e realizou-se análise acerca do programa minha casa minha vida (PMCMV) adotado pelo governo federal. Também foi realizado um estudo comparado, buscando dados e políticas públicas utilizadas na Colômbia, bem como um estudo voltado para a legislação Colombiana com referência ao Direito Fundamental à moradia.

3.1 TIPO DE PESQUISA

Utilizou-se no presente trabalho uma linha de pesquisa exploratória e bibliográfica e documental.

a) Pesquisa Exploratória

Nessa pesquisa o acadêmico realiza uma análise acerca do

tema a ser estudado tendo como objetivo a melhor compreensão do assunto. Essa pesquisa envolve a pesquisa bibliográfica visando explorar a história dos direitos humanos e a legislação em vigor que trata do assunto.

b) Pesquisa bibliográfica

Esse tipo de pesquisa visa colher informações possibilitando a feitura do trabalho acadêmico, utilizando citações curtas e longas. Essa pesquisa serviu como base para o assunto estudado e esclarecendo as conclusões tiradas sobre o tema proposto.

c) Pesquisa Documental

Busca o conhecimento através da investigação de documentos oficiais, revistas, relatórios, tabelas estatísticas, entre outros.

3.2 ETAPAS DA PESQUISA

As etapas seguidas se deram com base na leitura acerca do tema, selecionando materiais de interesse e importância ao tema proposto, delimitando o tema e perseguindo um objetivo a ser alcançado. Posteriormente foi realizado um destrinchamento do material colhido a fim de facilitar a separação dos dados que conduzissem à resposta ao problema proposto. Selecionado o

material foi permitido a feitura da estrutura da pesquisa, com divisão e ordem dos temas a serem explanados e a posterior conclusão final.

3.3 CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO

Esses critérios são fundamentais pois possibilitam o entendimento do material a ser incluído e descartado na pesquisa.

Como o tema proposto acerca do direito à moradia é bastante amplo e se verifica o déficit habitacional a nível internacional, além da preocupação com a perseguição da moradia digna, foi excluído dados internacionais se concentrando a nível nacional, bem como foi excluído níveis de controle internacional que agem nas políticas públicas adotadas nos países, sendo incluído as legislações nacionais e as internacionais referendadas e assinaladas pelo Brasil.

3.4 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Os dados coletados foram provenientes de sites internacionais e nacionais como que tratavam do assunto, bem como

e livros de autores acerca do tema. Foi também utilizado a pesquisa em sites governamentais nacionais bem como internacionais, legislações, tratados internacionais e fontes on-line.

3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Tomando como base o essencial para o entendimento da pesquisa realizada, essa análise dos dados faz uma relação entre os dados pesquisados, descrição e interpretação, possibilitando a comparação entre os autores para facilitar a conclusão final. Com a interpretação foi possível construir um entendimento próprio a fim de responder ao tema proposto inicialmente.

CAPÍTULO 04

4 RESULTADO E DISCUSSÕES

Foi utilizado os dados e legislação em vigor a nível nacional, tendo sido obtidos junto aos órgãos federais como Ministério do Planejamento, Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE).

4.1 DADOS ESTATÍSTICOS NO BRASIL

Com base nas pesquisas e estudos apontados nesse trabalho, verifica-se que na atualidade existe um déficit habitacional expressivo no Brasil, especialmente nas regiões região Norte e Nordeste do país, sendo o estado do Amapá apontado com o maior déficit do país. Os dados mostraram que no Brasil o déficit habitacional em 2022 totalizou 6 milhões de domicílios que representa 8,3% do total de habitações ocupadas no país. Em termos absolutos, na comparação com 2019, houve um aumento de cerca de 4,2% no total de déficit de domicílios. A pesquisa Nacional por amostra de domicílio, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) e o Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), realizou uma atualização dos dados em 2022, demonstrando que o déficit habitacional por região é de 773.329 moradias no Norte do Brasil, 1.731.036 no Nordeste,

499.685 no Centro Oeste, 2.433.642 no Sudeste e 737.626 na região Sul. Salienta a pesquisa que as chamadas habitações precárias, domicílios improvisados ou rústicos, aparecem como a causa principal do déficit habitacional nas regiões Norte (42,8%) e Nordeste (39,9%), com maior ênfase ao déficit habitacional rural. Já nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país, a causa principal seriam os aluguéis urbanos com valores excessivos.

Também ficou evidente que as famílias que possuem renda domiciliar de até dois salários-mínimos, são os que se encontram na Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal, representando um total de 74,5% do total dos beneficiados.

Como conclusão, a pesquisa aponta que se destaca com um total de 3.242.780 domicílios, o componente ônus excessivo com o aluguel urbano, especialmente para famílias com renda domiciliar de até três salários-mínimos, que gastam mais de 30% de sua renda com aluguel, representando 52,2% do déficit habitacional.

O estudo também concluiu que o déficit habitacional é maior quando se observa as questões que envolvem gênero e raça, pois afeta direta e principalmente mulheres negras e periféricas, bem como moradores de domicílios coletivos. No Brasil o atual programa habitacional utilizado como política pública habitacional, o Programa Minha Casa Minha vida (MCMV), contempla faixas de

renda do público local, onde a chamada Faixa 1 considera renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00. Nitidamente constata-se que a população local realmente vulnerável, fica numa posição de exclusão do programa, à espera de decisões tomadas pontualmente que as contemple com unidades habitacionais que não envolva enquadramento financeiro. As soluções ainda insipientes, contemplam as chamadas Parceria Público-Privada (PPP), no intuito de obter colaboração entre o setor público e o privado para gerir obras e serviços de interesse público, onde as empresas assumem investimentos, financiamentos e operações do serviço.

O envolvimento do Poder Judiciário na concretização do direito à moradia ocorre, em geral, pela recusa do administrador público de conferir o direito pleiteado, os juízes costumam entender que o direito fundamental deve ser concretizado de qualquer forma. Esta realidade esbarra, porém, nas possibilidades financeiras do Estado. A reserva do possível seria considerada um limite para a concretização dos direitos fundamentais, e, por sua vez, o mínimo existencial seria o básico da vida humana digna, que não pode ser negociado. Não se pode conceber que um indivíduo possa ter uma vida digna sem o mínimo existencial, pois visa garantir condições mínimas para isso. A solução nesses casos passaria, sem dúvida, por uma análise da proporcionalidade e da garantia do Mínimo

Existencial com relação a todos os direitos em questão para então ser invocada a Reserva do Possível. O Mínimo Possível surge como proteção dos indivíduos a fim de efetivar uma parcela das garantias constitucionais que proporcionem ao ser humano uma vida com dignidade. O Poder Judiciário, por sua vez, poderá ser acionado para dirimir as questões relativas ao desrespeito no tocante à concretização ao menos do núcleo essencial de determinado direito fundamental social.

Com base nesses dados e enfrentando as limitações impostas na própria legislação, esse estudo conclui que os desafios do Governo Brasileiro, na questão de redução do déficit habitacional, são grandes e envolvem várias áreas, entre outros problemas identificados, como a redução da taxa de desemprego, diminuição da pobreza, ter um olhar especial para a população mais vulnerável, que envolve famílias comandadas por mulheres negras, moradores de rua, habitação coletiva, além das moradias consideradas inadequadas a vida humana, entre elas moradias sem saneamento básico, superlotação, sem água encanada, coleta de lixo, entre outros. O déficit habitacional também passa pelo aluguel com custo excessivo, chegando a superar 30% da renda familiar, A questão também envolve finanças públicas deficientes,

economia com baixo crescimento, déficit fiscal, falta de planejamento estatal.

O atual estudo identificou os problemas existentes no déficit habitacional brasileiro, porém a solução ainda é um desafio a ser enfrentado por parte do Poder Público. Por envolver uma gama muito grande de medidas, a direção apontada nesse trabalho se volta para a adoção de políticas financeiras mais favoráveis ao desenvolvimento econômico do país, oportunidade de empregos, redução da carga tributária que possibilite a redução dos preços e serviços, e a adoção de políticas habitacionais que incluam como prioridade a população local mais vulnerável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A moradia adequada compõe os atributos essenciais para a perseguição da qualidade de vida do indivíduo. Mas além de políticas públicas e ações eficazes, faz-se necessário um olhar reflexivo para a pessoa humana como um todo. Uma certa mudança de mentalidade, ou seja, o foco ser direcionado à comunidade inteira e não para parte dela, além da necessária compreensão que a vida humana se acerca de condições imprescindíveis para ser vivida de forma digna.

A questão do déficit habitacional no Brasil vem de tempos remotos, como se observa no presente trabalho. Desde o final do século XIX, com o fim da escravidão no Brasil e a consequente expulsão dos escravos negros, aos milhares, do campo para a cidade, fez surgir formas precárias de moradia, aparecimento das primeiras favelas e condições de vida desumanas. Apesar da vasta legislação disponível acerca do direito à moradia, os desafios para a implantação de medidas suficientes e eficazes que efetivamente retirem da situação de rua, tantas pessoas em pobreza e miséria e concedam uma certa qualidade de vida digna, ainda nos desafia.

Nas cidades brasileiras se contempla uma triste situação que mistura o descaso com a indiferença de uma parcela da

população que se torna invisível aos olhos humanos, descartada como um fardo a ser carregado e largada nos becos, viadutos e córregos de nossas cidades.

As políticas públicas habitacionais implantadas pelo Poder Público são insuficientes frente à carência de uma esmagadora classe desfavorecida no país. Na atualidade estima-se um total de 12 milhões de moradias impróprias ou precárias, além da inexistência de recursos públicos que assegurem o acesso à moradia da população de baixa renda. Os dados apontam para um montante de 28% do total dos domicílios apresentem condições inadequadas à moradia, sem acesso aos serviços essenciais. Deste montante, 39,1% localizam-se no Nordeste.

A questão vai muito além do déficit habitacional, mas envolve uma gama de serviços essenciais que o Brasil carece de oferecer a população, em especial aos mais vulneráveis. A falta de saneamento básico, eletricidade ou água potável são alguns dos problemas recorrentes, sem falar que a maioria das cidades brasileiras apresentam falta de infraestrutura urbana suficiente em muitas áreas o que dificulta o acesso a serviços básicos. A urbanização sem planejamento e acelerada resulta na construção de assentamentos irregulares e favelas, tornando-se áreas sem condições mínimas de habitabilidade.

Numa análise mais abrangente, percebe-se claramente que no Brasil um excesso de leis complexas e uma burocracia na aprovação de projetos habitacionais, bem como processos demorados e custos elevados para regularização de imóveis, resultam no impedimento da expansão da oferta de moradias legais e acessíveis. A questão também passa por finanças públicas deficientes, economia com baixo crescimento, déficit fiscal, falta de planejamento estatal.

Na análise dos dados colhidos sobre o déficit habitacional no Brasil, esbarra-se nas camadas da população mais desprovidas, encontra-se ligado às questões de gênero e raça, pois afeta direta e principalmente mulheres negras e periféricas, passando por moradores de habitações coletivas e moradores de rua.

No intuito de democratizar a gestão da cidade foi criado o Estatuto da Cidade e o plano diretor, como instrumento útil para a reforma urbana, mas se encontram muito aquém de proporcionar medidas realmente efetivas no combate ao déficit atual. Verifica-se que apesar do Estatuto da Cidade determinar que todos os projetos e planos urbanísticos obrigatoriamente passem por processos participativos, desta forma substituindo o caráter centralizador e/ou tecnocrático, a decisão do uso do espaço urbano em

construções passa pela alta dos preços dos terrenos, valorização de áreas e interesses particulares.

O governo federal criou em 2009, e mantém, na atualidade, como política pública habitacional no Brasil, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que aglutina críticas ao longo de sua existência, particularmente na implementação do programa sem uma coordenação com a política urbana e com a utilização de instrumentos urbanísticos, além do tratamento monolítico das carências habitacionais apenas pela via da casa própria. O programa costuma favorecer famílias com ganho de até 03 salários mínimos, enquanto a parcela da população mais vulnerável, incapacitada de participar das faixas de renda mínima exigidas pelo programa, como pessoas em situação de rua, as quais costumam ficar de fora do programa por diversos fatores, como a miséria e a falta de documentos.

Ainda se contempla, portanto, um vácuo a ser preenchido a fim de possibilitar a integração dessa parcela invisível da população nos programas habitacionais e desta forma serem inseridos no contexto social e econômico do país.

Na busca por soluções atuais e que possibilitem melhorias nessa área, vem sendo ampliado as chamadas parcerias Público-Privadas, as quais se referem a um contrato de colaboração entre o

setor público e o privado para gerir obras e serviços de interesse público. Também recebem variadas críticas e dividem opiniões, sendo para alguns considerada de “uma nova forma de privatização”, e, para os que defendem, a alegação de que a iniciativa privada tem mais eficiência na provisão de serviços com um menor custo. As PPPs têm ganhado destaque por reduzir a carga de trabalho do governo e potencialmente melhorar resultados. Estas parcerias vêm se mostrando como uma tendência a ser aperfeiçoada na busca por uma solução no enfrentamento do déficit habitacional no país. Mas a dificuldade permanece quanto ao acesso da população vulnerável e que se encontra fora das faixas de renda exigidas para aquisição de imóveis, uma vez que seria necessário subsídios maiores do governo para abarcar os custos das habitações populares.

Em meio a essas dificuldades a atuação do Poder Judiciário torna-se real e necessária requerendo do juiz a efetivação da garantia do direito social, em geral, pela recusa do administrador público de conferir o direito pleiteado. Os juízes esbarram em questões como a reserva orçamentária para efetivação de direitos, apesar de costumeiramente entenderem que o direito fundamental precisa ser concretizado de qualquer forma.

O princípio da reserva do possível regulamenta a possibilidade e a abrangência da atuação do Estado no que diz respeito ao cumprimento de alguns direitos, como os direitos sociais, subordinando a existência de recursos públicos disponíveis à atuação do Estado. Entende-se que a efetivação dos direitos sociais está vinculada às possibilidades financeiras do Estado.

A “reserva do possível” demonstra um significativo relevo notadamente no que se refere à eficácia e dos direitos sociais prestacionais, cujo adimplemento impõe ao Poder Público uma atuação no sentido de fornecer prestações estatais positivas aptas a concretizar as prerrogativas contidas naqueles direitos, mas depende de recursos financeiros, estando, portanto, subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado. Apesar de existir uma limitação orçamentária do Estado, não cabe à Administração, por meio do poder discricionário, fazer escolhas no tocante a concretizar ou não o Mínimo Existencial de determinado direito fundamental, por serem condições da dignidade da pessoa humana.

O Poder Judiciário poderá se tornar um agente de efetivação do direito à moradia adequada quando os magistrados reconhecerem que não são simples solucionadores de conflitos de interesses, mas sim agentes de transformação social.

O fato é que o Estado deve agir de forma positiva, efetivando políticas públicas voltadas à habitação, mediante programas de ação governamental, desta forma realizando a concretização do direito fundamental à moradia, por meio da atuação na ordem econômico-social. Não basta que o Estado reconheça constitucionalmente o direito à moradia, mas deve atuar de forma positiva, por meio das políticas públicas habitacionais efetivas. O governo pode viabilizar a habitação sem necessariamente ter de provê-la por completo, tornando-se um facilitador das ações de todos os participantes na produção e na melhoria das habitações.

Ainda tomando como exemplo as decisões referentes ao direito à moradia na Colômbia, estudar os casos concretos e buscar aplicar o direito à moradia não de forma uniforme, mas com base na prioridade de cada caso apresentado, pode favorecer os que tem mais urgência na solução de situações inadiáveis e exercer desta forma uma justiça equitativa garantindo a redução das desigualdades.

Com base em toda a explanação contida neste texto, conclui-se que para a efetivação das políticas públicas voltadas à concretização do Direito à Moradia, temos o papel exercido pelo Poder Judiciário como fundamental para reconhecer a moradia

como problema imediato na situação da população mais vulnerável de rua, população excluída do direito à moradia, podendo, inclusive, basear-se na técnica utilizada pela Corte Constitucional Colombiana, que para evitar a contínua violação aos direitos fundamentais, no caso presente, o direito à moradia, em razão das falhas estruturais em políticas públicas, instaura um processo que abrange entes federativos e órgãos públicos a fim de sanar as falhas com providências múltiplas, já que as providências passam por diversas autoridades e poderes estatais. Dessa forma, O Judiciário Colombiano faz prevalecer a correta interpretação e aplicação da ordem jurídica, corrigindo omissões do poder público.

O Brasil não contempla políticas públicas voltadas à moradia especificamente para a população de rua e para a parcela da população mais vulnerável do país. Essa parcela da população invisível aos nossos olhos, e, que nem sequer é mensurada em levantamentos de Censo Demográfico, tem aumentado significativamente nas cidades do país. O Programa Minha Casa Minha Vida tem expandido o parque habitacional no país, mas longe de contemplar os mais pobres e vulneráveis, amplia oportunidades para aquisição de unidades habitacionais para a classe média, o que é justo e digno, mas deixa de lado uma parcela já bastante expressiva da população totalmente desprotegida. Pela

primeira vez, a partir do final do ano de 2024, vislumbra-se uma promessa do governo atual em destinar um percentual de 3% das unidades habitacionais do MCMV direcionadas para a população de rua e vulneráveis, a serem implantadas em 38 municípios, sendo a maioria deles capitais, incluindo famílias com crianças e adolescentes, mulheres, grávidas, pessoas trans, idosos e indígenas.

Acende uma luz no fim do túnel e só demonstra que o problema envolve decisões que passam pela boa vontade do Estado em volver o olhar para essa população invisível aos nossos olhos e destinar uma parcela de seu orçamento com o fim de priorizar essas políticas públicas de caráter urgente. Existe um evidente grau de complexidade nas soluções possíveis para resolver o problema, necessitando passar pelo crivo de vários órgãos estatais, uma vez que não basta fornecer uma moradia adequada, mas deve ser acompanhada de políticas de assistência social necessárias, bem como uma rede de suporte e acessibilidade como transporte público, saneamento básico, acesso ao mercado de trabalho, saúde pública, entre outros. Uma política habitacional eficiente, envolve não apenas a redução do déficit habitacional, mas envolve uma estrutura complexa de ordem social, econômica e ambiental.

O Programa MCMV apesar de abranger diversas faixas de renda para as famílias, ainda se mostra como um modelo precário

e excludente. Estamos distantes de uma solução ao menos plausível para erradicar as condições miseráveis em que são submetidas uma parcela expressiva da nossa população, mas se existe uma solução viável, e ela existe com certeza, passa necessariamente pela atuação eficaz e justa do Poder Judiciário, bem como juntamente com a parceria de órgãos estatais de natureza legislativa, administrativa e orçamentária, a começar pela destinação de percentual orçamentário direcionado a este fim.

Constata-se que é possível a intervenção Judicial quanto às políticas Públicas habitacionais, dentro de certos limites, mas, especialmente, nos casos de verificação de abusos, desvios ou violações dos direitos fundamentais, bem como no caso das omissões e falhas no poder público. O aperfeiçoamento do processo de planejamento governamental e sua integração com uma agenda sustentável que busque soluções para a integração da população vulnerável à sociedade e a possibilidade dessas pessoas poderem custear a nova moradia, terem um meio de sobrevivência, são condições indispensáveis no sucesso do programa.

Como se fala no dito popular, a esperança é a última que morre, e, sendo assim, ela continua viva, alimentando um antigo sonho de passar pelas ruas, becos e vielas das cidades espalhadas

por esse país e não mais ver pessoas descalças, sujas, dormindo sem teto sobre suas cabeças. Que a justiça, no final, prevaleça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Murilo Rodrigues; GADELHA, Igor. **Governo cumpre só 13,5% da meta do Minha Casa para mais pobres.** 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/governo-cumpre-so-13-5-da-meta-do-minha-casa-para-mais-pobres/>. Acesso em: 03 out. 24.

A NOVA DEMOCRACIA. **Colômbia:** Governo enfrenta resistência à megaprojeto de despejo em Cali. Disponível em: <https://anovademocracia.com.br/colombiagovernoenfrentaresistencia-a-megaprojeto-de-despejo-em-cali/>. Por redação de AND, 13 de abril de 2024. Acesso em: 18 ago. 2024.

ANTUNES, Leda. **Minha Casa perto do fim?** Uol Rio. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#cover>. Acesso em: 07 ago. 2024.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco.** Tradução do grego: António de Castro Caeiro. Coleção Fora de Série. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 15.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direito constitucional e internacional comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 133-134..

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo (2. ed.). São Paulo: Saraiva, 2010. 882p.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva:** Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. 2008. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/es/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas:** Limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 8^a edição atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.117.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro:** contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 246-247.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Habitação de Interesse Social no Brasil.** Disponível em: <https://publicatios.iadb.org/publications/portuguesedocument/Habitacao-deinteresse-social-no-Brasil-propostas-sobre-sistema-de-registro-da-de-manda-e-selecao-de-be-neficiarios.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 22 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 825. BRASIL, Constituição: República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 71-72.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 30

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 24. ed. São

Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 565-569.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2008, p.651.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Social Ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2004, p 188.

BONDUKI, Nabil. **Os Pioneiros da habitação social**. Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: UNESP, 2014, p. 7.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 de set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 1992.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. **Lei nº 14.133/2021 de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conheça o programa Minha**

Casa, Minha Vida. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Infraestrutura e Parcerias Para o Desenvolvimento: As Alianças Público Privadas.** Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2016, p. 264.

BRASIL. Secretaria de Comunicação social. **Minha Casa, Minha Vida fecha 2024 com 1,26 milhão de unidades contratadas.** Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/mcmv-fecha-2024-com-1-26-milhao-de-unidades-contratadas>. Acesso em: 20 março 2025.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.76 p., il. – (Por uma cultura de direitos humanos). Incl. Bibl. ISBN: 978-85-60877-36-21. Direitos humanos 2. Direito à moradia 3. Moradia 4. Brasil I. Título II. Série Esta publicação tem a cooperação da UNESCO no âmbito do Projeto 914BRA3034 Educação em Direitos Humanos.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. No recurso extraordinário com agravo 908.114** Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748040905>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição do Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 45-MC.** A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção

do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Este Informativo, elaborado a partir de notas tomadas nas sessões de julgamento das Turmas e do Plenário, contém resumos não-oficiais de decisões proferidas pelo Tribunal. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo582.htm>. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 605.709. Insubmissão à sistemática da repercussão geral. Premissas distintas das verificadas em precedentes desta suprema corte, que abordaram garantia fidejussória em locação residencial. Caso concreto que envolve dívida decorrente de contrato de locação de imóvel comercial. Penhora de bem de família do fiador. Incompatibilidade com o direito à moradia e com o princípio da isonomia. Relator: Min. Dias Toffoli. São Paulo, 12 de jun. de 2018.

BRASIL. Tribunal de contas da União. Acórdão 1110/2024. Processo 019.691/2023-8 Plenário, TCU 05 de junho de 2024, Ministro relator João Augusto Ribeiro Nardes. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1110%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 10 jan. 2025.

CAIXA. Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/parcerias-publico-privadas/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 19 set. 2024.

CAMPOS, Ana Cristina. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. **Agência Brasil**. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: 25 set. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 448.

CNM- Confederação Nacional de municípios – Planejamento territorial e habitação. **Faixas de renda do Programa Minha Casa, Minha Vida são atualizadas**. 2024.

Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/faixas-de-renda-do-programa-minha-casa-minha-vida-sao-atualizadas-20240809>. Acesso em: 20 fev. 2025.

COÊLHO, Ana Carolina; CÂMARA, Mikael Victor. **Sistema de Habitação na Colômbia**. Disponível em: <https://cchl.ufrn.br/dpp/wp-content/uploads/2017/10/COL%C3%94MBIA-Ana-Carolina-e-Mikael.pdf>. Acesso em: 08 set. 2024.

COLÔMBIA. Constituição da Colômbia de 1991. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/97967/constituicao-da-colombia-de-1991-revisada-em-2015>. Acesso em: 02 fev. 2025.

COLÔMBIA. Ministério de Viviendas. Mi Casa Ya. Disponível em: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/mi-casa-ya>. Acesso em: 16 ago. 2024.

COLÔMBIA. Ministério de Vivenda, Mi Casa Ya 2024: requisitos, consulta de estado y cómo postularse al subsidio de Ministerio de Vivienda. 2024. Disponível em: <https://elpais.com/america/>

colombia/2024-03-15/mi-casa-ya-2024-requisitos-consult a-de-
estado-y-como-postularse-al-subsidio-del-ministerio-de-
vivienda.html. Acesso em: 15 ago. 2024.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS.
Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas
(resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948.

ESLAVA, Luis. **Constitutionalization of rights in Colombia:**
establishing a ground for meaningful comparisons (16 dez. 2009).
Revista Derecho del Estado, v. 22, p. 183-229, 2009. Disponível em:
Acesso em: 15 de março de 2013.

FACHIN, Melina Girardi. **Fundamentos dos direitos humanos:**
teoria e práxis na cultura da tolerância. Rio de Janeiro: Renovar,
2009. p. 36. 13 Ibidem, p. 37.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e custos de transação em
parcerias público-privadas.** Brasília: IPEA, 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Minha Casa, Minha Vida turbina
mercado imobiliário, e índice do setor lidera alta na Bolsa. **Abecip.**
2024. Disponível em:
<https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/minha-casa-minha-vida-turbina-merca-do-imobiliario-e-indice-do-setor-lidera-alta-na-bolsa-folha-de-s-paulo>. Acesso em: 20 março 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e
Informações.** Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. 2016.
Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>. Acesso em: 13 jul. 2017.

GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de direitos humanos**. Salvador: Jus Podivm, 2015.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **O Princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial**. 2009. Disponível em: <http://www.funorte.com.br/files/servico-social/13.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Mínimo Existencial**. 2006.

GUIMARÃES, Marco Antônio. Fundamentação dos direitos humanos: relativismo ou universalismo? In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 56.

HABITAT para a humanidade Brasil. **Déficit habitacional**: entenda o cenário no Brasil. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/>. Acesso em: 01 set. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Coordenação de Trabalho e Rendimento**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 69 p.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2012. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, 2015.

LINS JÚNIOR, G. S. Direito à habitação adequada: o desafio da efetividade e o discurso no Judiciário. In: Artur Stamford da Silva. (Org.). **O Judiciário e o discurso dos direitos humanos**. Recife: EdUFPE, 2011, p. 150.

MAIA, Gustavo. Minha Casa, Minha Vida destinará moradias para famílias em situação de rua: Famílias com crianças e adolescentes, mulheres, grávidas, pessoas trans, idosos e indígenas terão prioridade. 2025. **Revista Veja**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/minha-casa-minha-vida-destinara-moradias-para-familias-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 21 março 2025.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar. ADI 1842 / RJ. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur241775/false>. Acesso em: 20 ago. 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conheça o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25 set. 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanHab: Plano Nacional de Habitação – Pacto nacional pela moradia digna (2009 - 2023)**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES; SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Tribunal de Contas da União. **Levantamento** realizado com o objetivo de conhecer as regras do novo Programa Minha Casa, Minha Vida, levantar os riscos envolvidos na implementação e elaborar estratégia de atuação do Tribunal para futuras fiscalizações. Relatório de Levantamento, Acórdão 1110/2024 - Plenário. Relator Augusto Nardes. Acórdão, 05 jun. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU lança relatório sobre cidades latino-americanas**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/60292-onu-lan%C3%A7a-relat%C3%B3rio-sobre-cidades-latino-americanas>. Acesso em: 15 set. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948.

NAÇÕES UNIDAS. **Human Settlements and Sustainable Development**. Report of the Commission on Human Settlements on the work of its 13th session, 29 April-8 May 1991. - A/46/8. - 1991. - p. 42-47.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1966.

NAÇÕES UNIDAS. **The Human Right to Adequate Housing**. 1991. Disponível em <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>. Acesso em: 14 set. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Decreto 591 de 6 de julho de 1992, Brasília**, 1992. ANEXO AO DECRETO QUE PROMULGA O PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS,

SOCIAIS E CULTURAIS/MRE. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/19901994/d0591.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Pacto internacional dos direitos civis e políticos. Adotado pela resolução n. 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. **Biblioteca virtual de direitos humanos da Universidade de São Paulo – Comissão de direitos humanos.** Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Assembleia Geral.** Relatório do Relator Especial sobre uma moradia adequada como elemento integrante do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito à não discriminação a esse respeito. 2019. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/353/93/pdf/g1935393.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Diretrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. **Consejo de Derechos Humanos.** 43er período de sesiones. 2019. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/353/93/pdf/g1935393b.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **As nações Unidas no Brasil.** 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declar%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 set. 2024.

NETO, Souza; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPODIVM, 2015.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: RT, 2006. p. 251.

PANSIERI, Flávio. Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2008, p. 112-130.

PASSOS, Carlos Henrique. Disponível em:
<https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#cover>. Acesso em: 07 ago. 2024.

PORTAL STF. **STF define parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito de políticas públicas**. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510329&ori=1>. Acesso em: 01 ago. 2024.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração Pública-RAV**, v.46, n.5, p.1271-1294, 2012.

RIO DE JANEIRO. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação direta de inconstitucionalidade ADI 1842/ RJ - Relator do acórdão min. Gilmar Mendes – julgamento em 06/03/2013 e publicação em 16/09/2013. Site do STF – disponível em

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur241775/false>.
Acesso em: 20 out. 2024.

ROCHA, Carmen Lúcia. A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial. **Revista de Direito Administrativo**, 252, 15-24. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v252.2009.7953>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. 1ª Câmara de Direito Público do TJSP. **Apelação n. 0006359-60.2010.8.26.0019**. Apelante: Prefeitura Municipal de Americana. Apelado: Paulo Roberto Turquiai. Relator Vicente de Abreu Amadei. São Paulo, julgado em 09/08/2011. Disponível em saj.tjsp.jus.br/cposg/search.d?o=c onver sationI d=&pagin aConsulta=0& cbPesqu isa=NUMPROC&num eroD igitAn oUnificad o= 0006 359-60.2010 &foroNum eroUnifica do=0019&de Pes q u isa Nu Um ificado=0006359-60. 20 10.8.2 6.001 9 &dePes quis aNuUnificado=UNIFICADO&de Pesquis a=&tipo uProce sso=UNIFICADO. Acesso em: 10 jan. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição**. In: MELLO, Celso D. de Albuquerque; Torres, Ricardo Lobo (Org.) Arquivos de Direitos Humanos. Vol. 4. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 170.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia aos**

vinte anos da constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque a atuação do Supremo Tribunal Federal. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, n. 8, p 55-92, outubro de 2008. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32734-40344-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. 4. Considerações finais: enfatizando o possível papel do judiciário na esfera da tutela e efetivação dos direitos e deveres socioambientais. In: Sarlet, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional ambiental.** São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-constitucional-ambiental/1267794284> Acesso em 20/10/2024. Acesso em: 20 out. 24.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. **Cadernos de pesquisa**, nº 7, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil. Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004 – violações, práticas positivas e recomendações ao Governo Brasileiro.** São Paulo: Instituto Pólis, p.156, 2005.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Direito à Moradia Adequada.** Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/PrimeiraEdicaoCartadeServicosdaSDH.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, São Paulo, Malheiros, ed. 24, 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA FILHO, Leopoldo Sellmann. O direito fundamental à moradia digna e a política pública habitacional no Brasil. **DireitoNet**. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11046/Odireitofundamental-a-moradia-digna-e-a-politica-publica-habitacionalnoBrasil>. Acesso em: 20 ago. 2024.

STENNER, Claudio. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões**. Disponível em: <https://www.arpenpr.org.br/site/conteudo-noticia/8973>. Acesso em: 05 set. 2024.

TAMIETTI, Gabriel. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. **Fundação João Pinheiro**. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domiciliros/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VALLE, Vanice Regina Lírio; GOUVÊA, Carina Barbosa. **Direito à moradia no Brasil e na Colômbia: uma perspectiva comparativa em favor de um construtivismo judicial**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/953_08_45/4239_488/VaniceValle_DireitoamoradianoBrasilenaColombiaumaperspectivacomparativaemfavordeumconstrutivismojudicial.pdf. Acesso em: 22 set. 2024.

VASCONCELOS, Marcos Aurélio. **Fonte de recursos para financiamento das políticas de habitação social.** 2019. Disponível em

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3984/1/MARCOS%20AUR%C3%89LIO%20DE%20MORAIS%20VASCONCELOS.pdf>.

Acesso em: 13 out. 2024.

VELASCO CAMPUZANO, Catalina. Ministra de Vivienda posesiona nuevos directivos. Bogotá: Ministerio de Vivienda, **Ciudad y Territorio**, 25 out. 2023. Disponível em: <https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/ministra-de-vivienda-posesiona-nuevos-directivos>. Acesso em: 29 out. 2024.

VILAS BOAS, Patrícia. Governo estuda criar faixa 4 do Minha Casa, Minha Vida. 2025. **Uol.** Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2025/03/18/governoestudacriarfaixa4dominhacasaminhavidazfonte.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 20 março 2025.

ÍNDICE REMISSIVO

A	Adimplemento, 26
Abastecimento, 42	Administração, 132, 185
ABECIP, 102	Administrador, 55
ABRAINC, 67	Administradores, 112
Abster, 46	Administrativas, 145
Abusos, 189	Afirmar, 45
Acelerada, 61	Aglomerado, 87
Acessibilidade, 19, 90	Alienação, 163
Acesso, 93, 132	Alojamento, 72
Ações, 17	Alterados, 126
Acompanhar, 94	Aluguéis, 68
Adequada, 23, 46	Aluguel, 66
Adicionada, 95	Amapá, 175

ÍNDICE REMISSIVO

- América, 126

Analisado, 102

Análise, 20

Antecedentes, 29

Antigo, 82

Aperfeiçoada, 26

Aplicabilidade, 35, 45, 148

Aplicação, 187

Apriorística, 133

Aprofundamento, 80

Aprovação, 39, 159

Apurar, VII

Aquicultores, 100

Aquisição, 187

Argumentos, 158

Artigo, 38

Assemelha, 126

Assentamentos, 57

Assistencial, 72

Atualidade, 56, 175

Atualização, 53

Atualizados, 65

Atuar, 159

Aumento, 24

Ausência, 130

Avaliar, 88

B

Baixa, 70

Base, 135

Básico, 181

Bem, 168

Beneficiado, 147

ÍNDICE REMISSIVO

Beneficiários, 115	Cartilha, 48, 49
Brasil, 67, 126, 187	Casa, 70
Brasileiras, 64, 181	Central, 77
Burocracia, 182	Chamada, 60, 108
Busca, 30, 33, 170	Chamadas, 183
C	Chamados, 50
Cabeças, 190	Cidadãos, 17
Cadastro, 175	Cidade, 92
CADÚNICO, 175	Cidade, 94
Camadas, 182	Cidades, 89
Capazes, 26	Clandestinos, 79
Capitalização, 76	Classificadas, 61
Capítulo, 18	Cobertura, 140
Características, 52	Colaborar, 67
Carência, 60	Coletivamente, 121
Carente, 59, 60	Coletivo, 137

ÍNDICE REMISSIVO

Coletivos, 53, 71	Concessão, 82
Colombiano, 134	Concretização, 26, 149, 164,
Comandadas, 178	165
Combinar, 138	Concretizado, 142
Comparação, 62	Concretizador, 146
Comparado, 26	Concretizar, 26
Competência, 50	Condição, 50
Competências, 18	Condicionados, 89
Complexo, 136	Condições, 16, 185
Complexos, 144	Conferindo, 17
Componente, 64	Conflito, 167
Composto, 33	Conhecida, 57
Compreende, 143	Conotação, 50
Comunicação, 103	Consideradas, 87
Comunidades, 100	Consonância, 88
Conceito, 16, 66	Constitucionais, 18, 50, 51,

ÍNDICE REMISSIVO

133	Cunho, 50
Constitucionais, VII	D
Constitucional, 53, 143, 150	DANE, 139
Constitucional, 130	Decisão, 160
Constitucionalismo, 126	Declaração, 32
Constituição, 53, 81, 128, 156	Déficit, 75
Construção, 51, 67, 99	Definidas, 105
Contempla, 61	Definidor, 52
Contexto, 30, 107	Definidoras, 50
Continuava, 78	Demanda, 66
Controle, 143	Demandas, 22
Cooperação, 19	Democrática, 58
Coordenação, 99	Demonstra, 57
Crescido, 107	Descartado, 172
Criação, 44, 60, 88	Desejável, 24
Crises, 63	Desembargador, 160

ÍNDICE REMISSIVO

Desenvolvimento, 16, 57, 133	91, 168
Desenvolvimento, 121	Direito, VII, 24, 48
Desigualdade, 19, 60	Direitos, 28, 29, 35, 109, 131,
Desrespeitados, 35	145, 154
Destinados, 79	Direitos, 18, 47
Detenção, VII	Diretrizes, 124
Determinado, 158	Discorre, 47
Devido, 80	Discricionário, 185
Didaticamente, 111	Discriminação, 33
Diferentemente, 138	Discurso, 16
Digna, 38, 151, 168	Discussão, 16
Dignidade, VII, 15, 17, 30, 35, 91	Disponibilidade, 40 Disponibilizados, 67
Diminuição, 79	Disposição, 118
Dinâmica, 120	Dissertação, 28
Direito, 16, 17, 37, 47, 48, 49,	Diversos, 109

ÍNDICE REMISSIVO

Documental, VII	Enfrentamento, 26
Documento, 102	Engajamento, 120
Domiciliar, 74	Ensejar, 146
Domicílio, 72	Entes, 19
Domicílios, 66, 70, 95, 181	Entidades, 102
E	Equilíbrio, 51
Econômica, 60	Equivalente, 85
Econômico, 68, 179	Escolhas, 185
Econômicos, 15, 41	Escritos, 29
Efetivação, 17, 18, 29, 167	Esgotos, 77
Efetivamente, 114	Essencial, 157, 173
Efetividade, VII, 15, 28, 52, 150	Estabelece, 51
	Estado, 50, 153, 186
Eficácia, 50, 52, 128, 185	Estaduais, 77
Elaborar, 112	Estatais, 26, 50
Eletricidade, 61	Estoque, 67, 68

ÍNDICE REMISSIVO

Estratégia, 136	F
Estudo, 28	Facilitar, 173
Estudos, 62, 175	Faixas, 105
Excessivo, 64, 176	Famílias, 64, 99, 100
Excluídas, 105	Fato, 166
Execução, 53	Favorecer, 183
Executivo, 130	Federados, 52
Exige, 17	Federal, 62
Exigíveis, 132	Federativos, 53
Existência, 145, 159	Feitura, 172
Existencial, 26, 46	FGTS, 76
Existencial, 158	Filosóficas, 29
Expansão, 118	Finalidade, 91
Expressão, 144	Financeiro, 81
Extremamente, 60	Financeiros, 26
	Financiamento, 120, 129

ÍNDICE REMISSIVO

Fiscalizações, 112	Gestão, 82
Fluxo, 61	Governamentais, 17, 170
FNHIS, 93	Governamental, 46, 159, 186,
Forçado, 61	189
Forma, 18, 22	Governo, 95
Formas, 119	Governos, 118
Fundamentais, 16, 18, 28, 29, 35, 45, 50, 148, 151, 156, 177	Grande, 38 Grandes, 16
Fundamental, 18, 26, 144, 158, 168	H Habitação, 23, 59, 116, 138,
G	186
Gama, 181	Habitação, 45
Garantia, 88	Habitacionais, 24, 25, 59, 139,
Garantido, 47	179
Garantir, 15, 137	Habitacional, 17, 19, 20, 21,
Geografia, 100	24, 62, 95, 111, 179

ÍNDICE REMISSIVO

Habitações, 60, 110, 175	Imobiliária, 60
Hierarquia, 166	Imobiliárias, 67
História, 29	Impacto, 15
Históricos, 18	Implementação, 87, 114
Homem, 15	Implementação, 99, 109
Homens, 72	Importância, 20
Humana, 31, 180	Importante, 147
Humano, 15, 17, 29, 158	Importantes, 19
Humanos, 28, 29, 34	Imprescritíveis, 35
Humanos, 15, 36, 48	Impugnação, 143
I	Inadequadas, 56, 178
IBGE, 71, 175	Inclusivas, VII
Identificação, 19, 55	Inconstitucionalidade, 144
Identificando, 18	Incorporação, 129
Ilegalidade, 76	Incorporado, 80
Imediata, 141	Incorporadoras, 67

ÍNDICE REMISSIVO

Incrementar, 119	Interesse, 171
Indígena, 69	Interesses, 53
Individual, 136	Internação, 72
Indivíduos, 158	Internacionais, VII, 28, 37
Informativo, 147	Internacional, 32, 37, 172
Infraestrutura, 181	Internacional, 37
Inicialmente, 38	Interpretação, 144
Injustificada, 164	Intérprete, 161
Insalubres, 139	Intervenção, 26, 46
Institucionalizar, 145	Intransponíveis, 159
Instrumento, 182	Irregularidades, 114
Instrumentos, 34, 55	Irrenunciáveis, 35
Insuficiência, 164	Isonomia, 147
Integração, 183	J
Integrante, 15	Japoneses, 75
Intensidade, 166	Judicialização, 163

ÍNDICE REMISSIVO

Judiciário, 167	Manifestações, 126
Judiciário, 164	Manifestar, 146
Julgamento, 160	Manter, 134
Jurídico, 42	Mantida, 43
Justiça, 190	MCMV, 20, 188
L	Mecanismo, 29, 80
Lacunas, 165	Medidas, 115, 153, 179
Legislação, 24, 57	Meios, VII
Legislações, 16, 28	Membros, 17, 53
Leis, 15	Menor, 184
Ligadas, 19	Menores, 69
Limitação, 52, 157	Mensal, 100
Localizadas, 61	Metodológico, 170
M	Minha, 102
Magistrados, 185	Mínimas, 151
Maior, 167	Mínimo, 47, 151

ÍNDICE REMISSIVO

Mínimos, 64	N
Modalidades, 112	Nacionais, 28, 172
Modernidade, 29	Nacional, 20, 44, 175
Momento, 67	Naqueles, 26
Moradia, VII, 15, 16, 19, 26, 37, 40, 48, 49, 87, 100, 115, 141, 154, 166, 180	Natureza, 146 Necessária, 130 Necessariamente, 59
Moradia, VII	Necessário, 66, 119, 146, 180
Moradias, 51, 66, 68, 75, 175	Necessários, 55
Moradores, 105	Necessidade, 43
Morbidade, 38	Necessidades, 29, 59
Mudança, 76	Negativa, 18
Municípios, 19, 51, 92	Nordeste, 175
Municípios, 55	Normas, 50, 166
Mutuários, 78, 121	Norte, 175 Novas, VII

ÍNDICE REMISSIVO

Núcleos, 155	Organização, 17
Número, 50	Organizada, 29
O	Orientar, 48, 170
Objetivo, 23, 121	Otimizar, 77
Obrigação, 33, 46	P
Obrigar, 160	País, 190
Obtidos, 175	Papel, 45, 155
Ocupação, 57	Parâmetros, 135
Ocupados, 87	Parceiros, 121
Oferta, VII	Parceria, 62
Omissão, 159	Parcerias, 24
ONU, 17	Particulares, 143
Opinião, 115	Patamar, VII
Orçamentárias, 26	Pensar, 15
Orçamento, 188	Periféricos, 143
Ordenamento, 42	Períodos, 32

ÍNDICE REMISSIVO

Permanentes, 70	Políticas, 15, 28, 67
Permita, 98	Políticas, VII
Permitida, 147	Político, 92
Pertinência, 59	População, 23, 57, 58, 60, 61,
Pescadores, 100	65, 72, 79, 85, 105, 154, 179,
Pesquisa, 62, 175	187, 189
Pesquisados, 173	Populacional, 60
Pesquisas, 175	Populações, 24, 88
Pessoas, 19, 69, 72, 189	Popular, 61, 189
Planejamento, 19	Pós-Guerra, 31
Planos, 132	Posição, 45
Pobreza, 41, 178	Positiva, VII
Poder, VII	Possibilidades, 26
Poderes, 18, 158	Possível, 119, 158
Poderes, 165	Postados, 103
Política, 20, 159	PPP, VII

ÍNDICE REMISSIVO

Prazos, 120	Previsão, 42
Precárias, 87	Previstos, 36
Preceitos, 34	Primeira, 37, 43
Precisa, 48	Prioridades, 124
Preços, 98	Priorizava, 80
Preenchido, 107	Privada, 117
Prefeitura, 59	Privada, VII
Preocupação, 172	Privadas, 24, 116
Prerrogativa, 141	Privatização, 117
Presente, VII, 15	Problemas, 181
Preservação, 54	Processos, 126
Prestação, 24, 147	Profundas, 126
Prestacionais, 26, 159	Programa, 105, 112
Prestações, 185	Programa, 26
Prevaleça, 190	Programas, 58, 59
Previdência, 155	Programáticas, 149

ÍNDICE REMISSIVO

Progressiva, 32	Prover, 16
Projeto, 117	Providências, 187
Projetos, 61	Provimento, 137
Promoção, 91	Provisão, 17, 76
Promover, 26, 51	Proximidade, 126
Promulgação, 18	Publicada, 147
Promulgado, 38	Públicas, 145, 164, 178
Proporcionar, 15, 182	Público, 24, 184
Proporções, 69	Públicos, 56, 118
Propósito, 127	Q
Proposto, 171	Qualidade, VII, 15, 108, 180
Própria, 99	Questão, 43
Propriedade, 43, 49, 57	R
Próprio, 21, 173	Raça, 19
Proteção, 34, 132	Racionalização, 119
Proteger, 145	Realidade, 88

ÍNDICE REMISSIVO

Realização, 46	Relação, 46
Realizado, VII	Relatório, 87
Reconhece, 47	Rendimentos, 96
Reconhecido, 15, 31	Requisitos, 100
Reconhecimento, 18, 28, 31, 146, 147	Reserva, 22
Recursos, 77, 185	Residentes, 97
Redução, 24	Resistência, 114, 141
Reduzidas, 84	Resolver, 29
Referente, 26	Respeito, 33
Regiões, 97	Responsabilidade, 55
Regionalizada, 111	Responsável, 70, 84
Registro, 57	Restrições, 84
Regulamenta, 15	Rurais, 100
Regulamentada, 57	S
Regularização, 62, 182	Sacrifício, 162

ÍNDICE REMISSIVO

Salariais, 59	Soluções, 59
Salários, 176	Subnormais, 87
Satisfação, VII	Subverterem, 126
Seguidos, 156	Sucessivas, 131
Sentido, 22	Sucesso, 189
Setor, VII, 82	Suficiente, 181
Significa, 118	Superlotação, 60
Sistema, 81	Supervalorização, 59
Situação, 107, 183	Surgimento, 28
Situações, 26	T
Sociais, VII, 30	Tema, 173
Sociedade, VII, 29, 107	Temporários, 97
Socioambientais, 167	Teto, 15
Socioeconômica, 127	Tocante, 157
Socioeconômico, 131	Totalidade, 50, 74
Solucionados, 120	Trabalho, 22

ÍNDICE REMISSIVO

Trajetória, 24, 30	Urbanos, 64
Transformado, 77	Utilizados, 55
Túnel, 188	V
Tutela, 136	Validar, VII
U	Vargas, 156
Unidas, 39	Vários, 60
Universal, 45	Vez, 134
Universal, 32, 37, 38	Vida, 91, 151
UOL, 105	Vigor, VII, 20
Urbana, 51, 61	Violação, 127
Urbanas, VII	Violar, 145
Urbanísticos, 94	Vitória, 107
Urbanização, 181	Vulneráveis, 16, 48, 181
Urbanizada, 126	Vulnerável, VII, 107, 179, 189

ÍNDICE REMISSIVO

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Revista REASE chancelada pela Editora Arché.

São Paulo- SP.

Telefone: +55(11) 5107- 0941

<https://periodicorease.pro.br>

contato@periodicorease.pro.br

BL



9786560542273