LAMPIÃR
revista acadêmica

A (IN)EFETIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL

[artigo]

Rebeca Gripp Couto de Mello
Franciele Rupolo Gomes de Oliveira
Ketelin Nauani Dias Figueiro

SOBRE AS AUTORAS

Rebeca é acadêmica da 9ª fase do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista certificada em língua inglesa e alemã.

Franciele é acadêmica da 9ª fase do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Estagiária da 17ª Procuradoria de Justiça Criminal da Capital/SC. Ex-estagiária da 5ª Câmara de Direito Civil do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Ketelin é acadêmica da 9ª fase da graduação de Direito na Universidade Federal de Santa Catarina. Estagiária no gabinete do Juizado Especial Cível e Criminal da Universidade Federal de Santa Catarina.

A (IN)EFETIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL

THE (IN)EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN HOUSING PROGRAMS IN BRAZIL

Rebeca Gripp Couto de Mello;
Franciele Rupolo Gomes de Oliveira;
Ketelin Nauani Dias Figueiro.

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar a efetividade dos programas de políticas públicas voltadas à habitação social no Brasil, na última década. O direito à moradia é um direito fundamental, associado ao princípio da dignidade humana e previsto na legislação internacional e também garantido a todos os cidadãos na Constituição Federal Brasileira. Todavia, utilizando dados da Fundação João Pinheiro, foi constatado que o déficit habitacional brasileiro carece hoje de aproximadamente seis milhões de moradias e conta com 25 milhões de residências inadequadas. No contexto histórico do Brasil, o processo de favelização e segregação racial imobiliária do início da abvoliçao originou esse *déficit*, corroborando para a construção inadequada de moradias e uma marginalização socioeconômica no geral, além da territorial, que perdura até os dias de hoje. Fatos atestados nas análises históricas de Marcello Beckert Zapelini, Jéssica Gomes Lima, Mariana Correia Guedes e Mateus Fernandes Vilela Lima. Nesse ínterim, compete à Administração Pública a promoção de políticas públicas habitacionais que visem amenizar os reflexos do capitalismo e da propriedade privada, em detrimento do direito de moradia de significativa parcela da sociedade, tendo como premissa os seus princípios elementares, assim como aqueles previstos na Constituição. Para a elaboração da pesquisa foi utilizado como metodologia a revisão bibliográfica, análise de legislações e políticas públicas, bem como diagnóstico de estatística de relatórios e publicações especializadas sobre as políticas públicas de habitação social. Como conclusão, o estudo destaca a necessidade de políticas públicas especializadas para o grupo mais vulnerável que compõe o *déficit* habitacional.

Submissão: 12/12/22
Aprovação: 13/02/23

Palavras-chave: Habitação Social; Programa Minha Casa Minha Vida; Programa Casa Verde e Amarela.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the effectiveness of social housing public programs in Brazil during the last decade. The right to housing is a fundamental right, associated with the principle of human dignity and provided for in international law and guaranteed to all citizens in the Brazilian Federal Constitution. However, using data from the João Pinheiro Foundation, it has been verified that the Brazilian housing deficit currently lacks approximately six million homes and has 25 million inadequate residential homes. In Brazil's historical context, the process of establishing "favelas" and territorial racial segregation at the beginning of the abolition originated this deficit, corroborating the construction of inadequate housing and a general socioeconomic marginalization, in addition to the territorial one, which lasts until today. These facts were attested in the historical analyzes of Marcello Beckert Zapelini, Jéssica Gomes Lima, Mariana Correia Guedes and Mateus Fernandes Vilela Lima. In this scenario, it is the Public Administration's task to promote public housing policies aimed at mitigating the effects of capitalism and private property, to the detriment of the right to housing for a significant portion of society, having as a premise it's elementary principles, as well as those provided in the Constitution. For the elaboration of this research, a bibliographical review and an analysis of legislation and public policies were used for methodology, as well as diagnosis of statistics and specialized publications on public policies for social housing. In conclusion, the study highlights the need for specialized public policies for the most vulnerable group that makes up the housing deficit.

Keywords: Social habitation; Minha Casa Minha Vida Program; Casa Verde e Amarela Program.

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia constitui-se como direito fundamental do cidadão, previsto na Constituição Federal e amparado em tratados internacionais, inclusive compreende um dos 17 Objetivos da Organização das Nações Unidas (ONU), da Agenda de 2030. Nesse sentido, cumpre averiguar qual o papel da Administração Pública em face de um tema tão latente e sensível, visto que atualmente no Brasil ainda há um grande *déficit* habitacional, que compreende a falta de cerca de 6 milhões de lares e cerca de 25 milhões de residências inadequadas (FJP, 2021).

Embora a grande popularidade dos últimos programas habitacionais, o *Minha Casa, Minha Vida*, e o *Casa Verde e Amarela*, verifica-se como pano de fundo o viés político de ambos, associados a seus respectivos governos e utilizados como mote de campanhas eleitorais e até mesmo associados ao aquecimento do mercado imobiliário (BLOXS, 2022), visto que tais políticas visam a aquisição da casa própria, devendo, portanto, a família possuir condições financeiras mínimas para tanto.

A população mais empobrecida, por sua vez, encontra dificuldades em associar-se a tais programas e esbarra em questões burocráticas. Por isso, questiona-se a eficácia da administração pública na gestão das políticas e programas sociais voltados à habitação popular brasileira. É muito comum no tratamento da questão da moradia no Brasil que a propriedade privada e os interesses de particulares sejam colocados em primeiro plano, porque a propriedade privada é o pilar do sistema capitalista. Assim, é extremamente difícil sobrepor os direitos coletivos, conforme o princípio da supremacia do interesse público na Administração Pública.

Desse modo, busca-se promover, com este trabalho, além de uma análise crítica de dados dos relatórios governamentais, em paralelo às demandas regionais atendidas, um painel das questões de pano de fundo, nos vieses político, social, econômico, entre outros, a fim de averiguar a efetividade da administração pública nos últimos anos em relação ao enfrentamento da questão do *déficit* habitacional brasileiro.

2 A HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O direito à moradia adequada foi afirmado como direito humano fundamental em 1948 na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV, n. 01:

> Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (UNITED NATIONS, sd).

Cita-se que o direito à moradia adequada não é simplesmente ter um

teto sobre sua cabeça ou não viver nas ruas, mas conforme o Comentário Geral n. 04, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), é ter moradia salubre, segura e com um tamanho mínimo para ser considerada habitável. Precisa ter instalações sanitárias propícias, ser atendida pelos serviços públicos essenciais, como água, esgoto, eletricidade, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos estabelecimentos sociais e comunitários básicos (postos de saúde, praças de lazer, escolas públicas, etc.). Ter direito a um lar é ter direito a uma residência segura, digna e que proporcione saúde física e mental para toda a família. O direito à moradia não se restringe a programas habitacionais, abrangendo as condições de habitação digna. É importante ressaltar, que se reconhece ao Estado a criação genérica de oportunidades de moradia e proteção.

O direito à moradia tornou-se direito universal, aceito e aplicável em todo o mundo como fundamental. Nesse ínterim, vários tratados internacionais, depois disso, já reafirmaram a obrigação dos Estados na promoção e proteção deste direito. Hoje, já são mais de doze declarações diferentes da ONU que reconhecem tal garantia. Dentre eles, destaca-se o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, recepcionado no Brasil através do Decreto 592/92, que prevê o direito à moradia em seu artigo 11.

Outros exemplos são: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) em seu artigo V; a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) em seu artigo 14.2 (h); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) no artigo 21, item 1 e 3 e; por fim, nos artigos 11, 24 e 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica.

Na Constituição são vários os artigos que garantem direito à moradia, e mais do que isso, preveem o dever do Estado para seus cidadãos. Nascendo das diretrizes constitucionais, da dignidade da pessoa humana, que é fundamento da República do Brasil (artigo 1º, III); há previsão também da inserção da moradia entre as necessidades básicas da pessoa humana a serem atendidas pelo salário mínimo (artigo 7º, IV); bem como da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais (artigo 23, IX); há de se considerar também a enunciação de que a casa é

asilo inviolável do indivíduo (artigo 5º, XI); por fim, a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação (artigo 21, XX).

A tutela jurídica da moradia tem como foco a pessoa humana e a concretização de sua dignidade. Visto que o direito à moradia tem como principal fundamento a dignidade da pessoa humana, vinculado à proteção e à promoção da dignidade, trata-se de um direito fundamental, também social. Corroborando com essa afirmação, cita-se a inclusão desse direito no Título II da Constituição de 1988 (Capítulo II, art. 6o), que elenca os “Direitos e Garantias Fundamentais”. Os direitos sociais são compreendidos como uma materialização do princípio da dignidade humana nas condições instrumentais de existência do homem. Eles destinam-se a “pré-proteger” a dignidade da pessoa humana, uma vez que um determinado nível de bem-estar material, social e educacional é fundamental para o exercício de liberdades individuais e para a participação política do indivíduo na comunidade.

A previsão da competência comum de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais acompanha as inerentes à garantia da saúde e educação. Desse modo, é extremamente importante para a garantia dos direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana que haja moradia adequada. Para tanto, a Constituição incumbiu todas as instâncias operacionais do Estado no dever de fornecer moradias adequadas aos seus cidadãos.

2.1 BREVE HISTÓRICO DA MORADIA POPULAR BRASILEIRA

Historicamente, populações marginalizadas racial e economicamente foram alijadas dos grandes centros, quando ocorreu a favelização – marca da crise da moradia no Brasil. Pessoas escravizadas saíram das senzalas, foram atrás de seus parentes ou de opções melhores de renda, migrando para as cidades e periferias.

Conforme Paulino e Oliveira (2020), com o intuito de impedir que recém-libertos obtivessem propriedades, autoridades criaram políticas públicas para dificultar a posse de terras, garantindo a manutenção dos libertos como indivíduos marginais, subalternos na pirâmide social, sujeitos às condições subumanas de trabalho, como os fazendeiros os queriam efetivamente. Con-

sequentemente, houve uma fuga em massa dos libertos para os cortiços e morros, originando as favelas. Isso também fica evidente no texto de Maringoni de 1927 (IPEA, 2011).

A Lei de Terras e a criminalização da vadiagem são exemplos dessas políticas públicas. Mais especificamente, no escopo deste trabalho, a Lei de Terras foi a primeira vez que se legislou sobre a propriedade privada no Brasil. Até então, não havia nenhum documento que regulamentasse a posse de terras. Foram os latifundiários, para manter-se no monopólio, que pressionaram as autoridades para a criação de uma lei que impedisse estrangeiros e recém-libertos de adquiri-las. Ficou estabelecido, por lei, que só seria possível adquirir terras por compra e venda, ou por doação do Estado. Aqueles que já ocupavam algum lote receberam o título de proprietários.

Conforme Gadelha (1989), assim começa a crise de moradia do Brasil, pois grande contingente de pessoas foi expulso para cortiços e favelas, como única opção de moradia. Ou seja, historicamente, o regime capitalista de exploração corroborado pela especulação imobiliária, promove a segregação urbana e a mercantilização do espaço urbano – resultando na existência de milhões de famílias sem moradia ou em moradias precárias, à margem das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Uma maré imensa de pessoas foi para as cidades, ocorrendo uma brutal concentração de renda - o processo de crescimento urbano não foi acompanhado por políticas públicas e habitacionais para suprir a demanda por moradia. Como consequência, há uma cisão da cidade entre quem pode pagar por moradia e quem não pode. Pressionada por desemprego, subemprego e baixa remuneração, a população se viu obrigada a cortar os gastos necessários para sua sobrevivência:

> Entre esses gastos essenciais estava e está o gasto com a moradia e, como esta camada da população não pode comprar uma propriedade ou alugar, a ocupação ilegal surge como única estratégia de sobrevivência. A ilegalidade e a precariedade dessas ocupações repercutem em diversas relações sociais e reproduz pobreza e violência (LIMA, 2020, p.4).

Daí nascem movimentos sociais que lutam pela implementação e concretização de direitos. O acesso à terra e o direito à moradia sempre foi concentrado na mão de uma pequena parte da população. E a resposta das autoridades foram sempre reformas urbanas de “higienização e embeleza-

mento", com remoção de cortiços, favelas e a destruição de moradias precárias (a exemplo do caso do Morro do Castelo). Como aconteceu entre 1950 e 1960, as remoções geraram uma série de bairros precários e complexos de favelas (FILHO, 2011). Cada vez mais crescia o *déficit* habitacional – poucos eram donos de áreas em que poderiam viver muitos.

Cronologicamente, iniciaram-se políticas habitacionais para melhorar o *déficit*, constantemente de baixíssimo alcance. A partir de 1937, criam-se carteiras habitacionais dos IAPS (Institutos de Aposentadorias e Pensões), as primeiras estruturas administrativas de política habitacional, restritas aos associados de cada IAP por categoria profissional, excluindo a maior parte da população. O dispositivo regulamentar, decreto nº 1.749, de 28 de junho de 1937, procura viabilizar um desenvolvimento concreto de um programa habitacional por parte dos IAPs.

A partir de 1940 isso começou a mudar, com a intensa realocação populacional do campo para a cidade. Cortiços são demolidos, aluguéis ficam inviáveis e as vilas operárias (habitações construídas pelos empregadores, com desconto do aluguel na folha de pagamento) foram, também, deixando de existir. A única opção era morar em regiões afastadas, nas periferias (que estavam nascendo) das cidades (FILHO, 2011).

Em 1946 foi criada a FCP (Fundação da Casa Popular), com pouquíssima abrangência, que dava reconhecimento de direitos de todos à política habitacional. Era uma autarquia criada pelo Governo Federal para "resolver" a crise habitacional, mas que teve um papel mínimo na construção de moradias. Foi encerrada três anos depois de sua criação sem edificar nenhuma obra.

Conforme Azevedo (2014), em 1963, começam a ser fundadas as bases da política habitacional popular com o acontecimento do Seminário de Habitação e Reforma Urbana em Petrópolis (RJ), quando foi expresso o direito universal à habitação. Zapelini, Lima e Guedes (2017) fizeram uma cronologia histórica da evolução das políticas habitacionais até 2014, que aqui ressaltam-se alguns eventos.

Em 1964, fundou-se o BNH (Banco Nacional da Habitação), uma das primeiras medidas do regime militar para a questão habitacional. Nas décadas seguintes, privilegiou-se um único produto: unidades habitacionais em conjuntos de periferia, com venda financiada. Essa época foi marcada pela inexistência de so-

luções para a população de baixa renda, que não tinha como comprar unidades financiadas. Em 1986, o BNH foi extinto (ZAPELINI, LIMA & GUEDES, 2017).

Entre 1970 e 1980, ampliou-se a precariedade habitacional na rede urbana brasileira – com favelas e loteamentos irregulares, resultantes dos fluxos migratórios e empobrecimento massivo. Apesar das políticas do BNH, ficou evidente a incapacidade de satisfazer a demanda, em especial de grupos de renda baixa e precária (ZAPELINI, LIMA & GUEDES, 2017).

De 1980 a 1990, houve intensa inovação nas políticas urbanas e habitacionais nos municípios, em especial em governos de esquerda, com a prática do zoneamento social, mutirões autogeridos, urbanização de favelas, regularização de loteamentos, reforma de cortiços e locação social (ZAPELINI, LIMA & GUEDES, 2017).

Em 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado, regulamentando o uso social da propriedade (Constituição de 1988). E, em 2003, com a eleição de Lula e a criação do Ministério das Cidades, a União retornou ao financiamento da produção habitacional e das políticas urbanas. Em 2009, com o intuito de criar políticas voltadas à habitação e moradia, surgiu o maior programa habitacional dos últimos anos, estabelecido pela Medida Provisória nº 459/2009, convertida em Lei nº 11.977/09, chamado “Programa Minha Casa, Minha Vida”.

Conforme a Agência de Notícias da Câmara dos Deputados (2021), o presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei 14.118/21, colocando nesse mesmo ano em efeito o “Programa Casa Verde e Amarela” para financiamento da construção ou de reformas residenciais para famílias com valores anuais de até R$ 84 mil de renda (R$ 7 mil mensais).

O favorecimento da propriedade privada, financiada, na construção de casas, é justificada para criar empregos, estimular a economia e promover estabilidade social e política. O Estado tenta persuadir milhões de pessoas a se tornarem proprietários de imóveis. A moradia digna das pessoas à margem da sociedade é negligenciada por não gerarem lucro para o Estado. Todavia, políticas habitacionais, para serem realmente efetivas, precisam oferecer uma variada gama de alternativas de moradia.

2.2 *DÉFICIT* HABITACIONAL NO PAÍS

Conforme o *World Inequality Lab*, o Brasil é um dos países mais desi-

guais do mundo, graças ao seu passado colonialista e racista (FERNANDES, 2021). Assim, não surpreende que seja um país com dificuldades em efetivar muitos direitos fundamentais, principalmente o direito à moradia digna.

Em 2020, seguindo a tendência de urbanização e concentração populacional nos grandes centros econômicos, amplia-se a parcela de moradores urbanos, aumentando e modificando a natureza dos problemas habitacionais, pela alta concentração de pessoas em regiões ou cidades específicas. A tendência do aumento do *déficit* habitacional é, também, sobretudo devido ao ônus excessivo do aluguel urbano, responsável por aumentar o número de casas desocupadas de 2,814 milhões (2016) para 3,035 milhões (2019), conforme estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2021). Isso está diretamente conectado com a densidade populacional, provocada pela má urbanização, sobrecarregando a demanda no mercado imobiliário, que por sua vez potencializa os preços de aluguéis. E o déficit habitacional é agravado pela falta de políticas públicas, ou a ineficiência delas. Fatores que, também, favorecem a especulação imobiliária.

Em 2019, o Relatório de Déficit Habitacional no Brasil (2016-2019) da FJP apontava que mais de 5,8 milhões de moradias no país apresentavam problemas decorrentes do déficit habitacional, dessas 79% concentravam-se em famílias de baixa renda (FJP, 2021). Com o encolhimento das políticas habitacionais recentemente e a recessão, houve um aumento alarmante desse indicador. E conforme o Relatório de Inadequação de Domicílios no Brasil (2016-2019) da FJP são cerca de 25 milhões de residências inadequadas, o que representa o somatório das habitações precárias, da coabitação familiar e do ônus excessivo com aluguel (FJP, 2020).

Apesar da extrema importância, a moradia digna não é uma realidade para uma grande parcela dos brasileiros E isso é, em sua maior parte, um problema urbano. De acordo com a pesquisa da FJP, do atual *déficit* habitacional de domicílios, 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural.

Por conseguinte, em 2020 o mesmo Instituto formulou a *"Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira"*, destacando que 20% dos brasileiros moram em casas inadequadas, residindo em lugares que preenchem pelo menos um dos cinco requisitos, que são: ausência de banheiro exclusivo, paredes externas feitas com mate-

riais não-duráveis, adensamento excessivo, ônus exacerbado com aluguel, falta de documentos que resguardem propriedade (inadequação fundiária). No mesmo relatório, ao abordar as inadequações domiciliares, por cor ou raça, que cumprem a presença de ao menos uma das cinco inadequações, pretos e pardos disparam em 26,5%, contra 15% dos brancos.

Ademais, pela amplitude geográfica do Brasil e por consequência histórica de um país fragmentado, alguns estados ficaram à margem dos avanços socioeconômicos, mais concentrados na região Sul e Sudeste. Assim, as regiões nortes e nordestes aparecem com mais destaque nos dados de moradias inadequadas/precárias, pois já se encontravam menos favorecidas estruturalmente. A inadequação domiciliar, quanto aos serviços essenciais, e o *déficit* habitacional cresceu em 2019 e tende a crescer. Aliás, considerando a quantidade de moradias necessárias, estados dessas regiões lideram a carência de moradias, de acordo com a FJP em 2019, sendo Amapá (17,8%), Roraima (15,2%), Maranhão (15,25%), Amazonas (14,82%) e Pará (13,55%).

Segundo o coordenador da pesquisa, Frederico Poley Martins Ferreira, um dos aspectos mais importantes do levantamento foi o impacto do alto custo dos aluguéis urbanos. Estão dentro dessa categoria moradias cujo custo de aluguel corresponde a mais de 30% da renda familiar. Essa categoria passou de 2,814 milhões em 2016 para 3,035 milhões em 2019, chegando a 52% do total.

Também, insta ressaltar o processo de favelização no Brasil, inserido em uma política de segregação residencial, que é o afastamento da população mais pobre para as margens, como fator preponderante e estrutural para a maioria das condições de moradia nacionais. Essa segregação implicou no aumento de 11,42 milhões de pessoas que viviam em moradias irregulares, favelas e palafitas, em 2011, segundo o estudo de Aglomerados Subnormais (IBGE, 2010), para 17,1 milhões de pessoas residindo em favelas, em 2021, conforme dados do Instituto Data Favela, em parceria com o Instituto Locomotiva – Pesquisa e Estratégia e a Central Única das Favelas (SALLES, 2021). Mesmo que essa última comparação de dados não seja a mais acurada, é necessário medir o processo de favelização, pois integra grande parte das necessidades habitacionais no país.

Dessa forma, compreende-se que um dos maiores problemas do Brasil na atualidade é o *déficit* habitacional, decorrente da desigualdade social. A

função social das propriedades rurais e urbanas deveria nortear a igualdade de oportunidade de moradia para todas as classes sociais.

O *déficit* habitacional do Brasil, portanto, tem raízes históricas, econômicas, sociais e geográficas, abarcando fatores multidimensionais. Sendo objeto de garantia constitucional, requer gestões de políticas públicas efetivas nessa seara, como será abordado no tópico seguinte.

3 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

A Administração Pública é formada por um conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procuram satisfazer as necessidades da sociedade. Ela representa o conjunto de ações que compõem a função administrativa, sendo também entendida como a gestão dos interesses públicos, por meio da prestação de serviços públicos.

De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro,

> "administrar significa não só prestar serviço e executá-lo como, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo" (DI PIETRO, 2010, p. 44).

José Afonso da Silva destaca ainda que a Administração Pública é subordinada ao Poder político, se configurando como um meio para atingir determinados fins (SILVA, 2007).

Os serviços públicos, por sua vez, devem ser prestados pelo Estado de forma adequada, satisfazendo as condições de "regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas", conforme preceitua o art. 6º, § 1º da Lei 8.987/95.

Ao transportar o conceito de efetividade aos serviços públicos, têm-se que os serviços prestados pela Administração Pública precisam alcançar sua finalidade no caso concreto, não sendo suficiente a simples adequação ou disponibilidade do serviço público ofertado. Assim, um dos princípios basilares da Administração Pública, o princípio da eficiência, acrescentado ao art. 37 da Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 19, propicia um modelo de administração pública gerencial, voltada para um controle de resultados na atuação estatal, do qual os atos da administração devem ser

realizados com a maior qualidade, competência e eficácia possível em prol da sociedade.

Nesse ínterim, tem a Administração Pública o poder de controle sobre medidas que impactam diretamente sobre os direitos das pessoas, inclusive o direito à habitação digna. Compete a ela realizar o gerenciamento das políticas públicas habitacionais, e a efetividade da gestão é o que possibilita satisfazer as reais necessidades de moradia dos cidadãos. Visando analisar os programas habitacionais promovidos pelo Estado na última década, nos tópicos a seguir serão apresentados o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, bem como serão abordadas algumas críticas relacionadas à efetividades destas políticas públicas habitacionais.

3.1 ANÁLISE DOS PROGRAMAS MINHA CASA, MINHA VIDA E CASA VERDE E AMARELA

Com o intuito de criar políticas voltadas à habitação e moradia, surgiu um dos programas mais importantes dos últimos anos, determinado pela Medida Provisória n. 459/2009, convertida em Lei n. 11.977/09, o “Programa Minha Casa, Minha Vida”. O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) considerava 4 faixas de renda mensal: 1 - de até R$ 1,8 mil, 1,5 - de até R$ 2,6 mil, 2 - de até R$ 4 mil, 3 - entre R$ 4 mil e R$ 7 mil. No Minha Casa Minha Vida as taxas de juros para a faixa 1 normalmente eram 0.

E, com o intuito de dar continuação a esse projeto, foi sancionada o Programa Casa Verde Amarela, da Lei 14.118 em 12 de janeiro de 2021. O Programa Casa Verde Amarela considera 3 faixas de renda: 1- de até R$ 2,4 mil (modificada recentemente, antes ia até R$ 2 mil), 2 - renda mensal entre R$ 2,4 mil e R$ 4 mil, 3 - renda mensal entre R$ 4 mil e R$ 7 mil. No Casa Verde Amarela as taxas mínimas são de 4,5%.

Ambas são políticas públicas voltadas a facilitar o direito à moradia no Brasil. Por meio de programas voltados a oferecer moradias subsidiadas e financiamento habitacional, assim como promover a regulação fundiária, a melhoria habitacional e a locação social.

Analisando o real alcance desses programas, as famílias mais pobres, acolhidas na Faixa 1 do MCMV, teriam subsídio integral do governo e foram, realmente, o foco do programa nos seus cinco primeiros anos de existência

(2009 a 2013). De todos os contratos fechados, 80% foram para essa parcela específica da população, com 1,5 milhão de moradias. Porém, nos cinco anos seguintes, o programa ficou concentrado na faixa 2, que recebeu menos subsídio do governo e mais do FGTS. Nesse intervalo, foram 1,6 milhão de casas para a Faixa 2 e somente 387 mil para a Faixa 1.

Efetivamente, o MCMV ajudou a reduzir o número de famílias vivendo em moradias precárias, mas não conteve a alta no número de famílias que gastam mais do que podem com aluguel ou escolhem moradias precárias em grandes centros. Ou seja, ao final, o Programa não alcançou de forma eficaz a população mais carente e não eliminou o *déficit* habitacional do país. O gasto excessivo com aluguel acontece pela dificuldade de se resolver a falta de moradia nos grandes centros urbanos, locais de empregos. Faltou ao MCMV andar lado a lado a investimentos maiores de mobilidade urbana. Para a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias, os maiores desafios para o programa estão na Faixa 1, porque o beneficiado não tem poder de decisão sobre onde vai morar.

Ao contrário do Programa Minha Casa, Minha Vida, que chegava a atender a parte mais carente da população, com subsídios integrais para permitir que tivessem acesso à moradia, o Casa Verde Amarela deixa de fora a Faixa 1, exatamente as famílias mais necessitadas, com renda de até R$ 1,8 mil. Isto pois a renda inicial requerida para a antiga faixa 1 se elevou, o que exclui a parcela mais vulnerável e com menor renda.

Para criar o programa, o novo governo excluiu os movimentos populares urbanos, mas convidou os setores empresariais da habitação e dos bancos para participarem. Além de aumentar os juros, diminuindo o alcance do programa.

Isto posto, nenhuma das políticas públicas foi competente para solucionar o *déficit* habitacional do Brasil, ou mesmo diminuir a desigualdade social representada na falta de moradia adequada para tantos. Os programas efetivados não alcançaram de fato a população que mais precisa e que tem tido suas garantias fundamentais ofendidas.

3.2 ACESSO DA POPULAÇÃO VULNERÁVEL AOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

No Brasil, infelizmente, o acesso da população mais necessitada às condições dignas de domicílio é bastante deficitário. Considerando a desigualdade enquanto fator sobressalente no País, mesmo as políticas habitacionais já existentes podem impactar de forma ineficaz aos cidadãos das classes cuja proteção deveria se dar primeiro.

Independente de qual for o programa habitacional que servirá como política administrativa, o que importa é o enfrentamento eficaz das carências habitacionais, ou seja, este deverá cumprir a função de combate aos problemas habitacionais do país, essa luta é competência do poder público, e a administração pública deve ser instrumento dos políticos para possam desenvolver as suas estratégias.

Todavia, o que se percebe é que o acesso da população mais vulnerável aos programas de habitação ficaram mais restringidos no Programa Casa Verde e Amarela, prejudicando o acesso das pessoas mais frágeis economicamente. Nesse sentido, é necessário não apenas a existência das políticas públicas nesse assunto, mas elas têm que existir com o foco específico contra os índices de *déficit* mais graves, para as pessoas que estão nas piores situações de moradia.

Dessa forma, o acesso dos mais pobres aos programas não deveria ser abalado pela mudança do projeto, no caso, de Programa Minha Casa Minha Vida para Programa Casa Verde e Amarela, em respeito aos princípios da impessoalidade e da continuidade do serviço público. Todavia, essa mudança impactou na paralisação de construções de casas para a antiga faixa 1 do MCMV, pelo governo gerido pelo presidente Bolsonaro, dado o planejamento orçamentário de 2021 que cortou as verbas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), prejudicando mesmo as construções que já estavam em andamento. Esse fundo em específico servia como forma de financiar em parte os imóveis das pessoas com rendas mais baixas, e a redução em 98% do dinheiro direcionado para esse fundo, com relação ao ano de 2020, afastou, certamente, milhares de pessoas dentro do índice de *déficit* habitacional de saírem dessa condição.

Apesar de ambos os programas terem o mesmo intuito, cada governo responsável adotou uma política como parte do seu governo, como *slogan* de suas campanhas eleitorais. Desta forma, fere-se, além do princípio da supremacia do interesse público, os princípios básicos da Administração Pública

como o princípio da moralidade e impessoalidade.

A pesquisadora Melissa Ronconi de Oliveira, questiona ainda, em sua tese de doutorado, se o financiamento imobiliário é uma política habitacional eficiente, visto a economia instável do país e os baixos salários da maioria da população (RONCONI, 2021). Segundo ela, o financiamento tem sido a política pública de habitação mais utilizada no Brasil, porém sucumbe em momentos de crise prolongada, de forma que muitas famílias que adquiriram imóveis financiados acabaram sendo despejadas após terem suas casas leiloadas pelos bancos, mesmo tendo já pago boa parte da dívida. Isto porque quem adquire um crédito habitacional sujeita-se a um modelo de garantia denominado alienação fiduciária, que confere apenas o direito de morar no imóvel (posse), enquanto que o banco permanece dono do imóvel (detém a propriedade). Desse modo, em caso de insolvência, superior a três prestações, o banco pode entrar com pedido de execução extrajudicial da garantia.

O que indigna bastante, no contexto geral, é a utilização das campanhas eleitorais que prometem essas políticas públicas para a população mais vulnerável. Conquista-se uma grande cartela de eleitores, mas na efetivação os indivíduos mais pobres são totalmente excluídos, pois não conseguem cumprir os requisitos estabelecidos pelo Programa, como foi o caso do aumento da renda inicial do Casa Verde e Amarela, o que alterou uma proporção grande da clientela que irá poder contratar o financiamento para uma casa própria (BALBIM, 2020).

O que se vê, é que a propriedade privada é enaltecida em detrimento do interesse social. O regime capitalista de exploração em conjunto da especulação imobiliária promoveram a segregação urbana e a mercantilização do espaço urbano, o que, hoje, culmina na existência de milhões de famílias que estão sem moradia ou em moradias precárias, ou seja, à margem das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

A propriedade privada é o coração do sistema capitalista, por isso acaba sendo extremamente difícil colocar os direitos do coletivo acima dos demais. Os grandes patrimônios urbanos e a especulação imobiliária dessas metrópoles é colocada acima da vida de milhões de brasileiros que não têm seus direitos fundamentais garantidos, o que acarreta em um atraso no desenvolvimento nacional, já que muitos trabalhadores acabam ficando longe de seus empregos.

Ou seja, o interesse de particulares extremamente específicos tem sido colocado acima do interesse público da nação. Grande parte da população brasileira acaba sendo expulsa dos centros ou relegada a moradias inadequadas em áreas marginalizadas, como acontece nas áreas de favelas (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019). Aqui, resta claro que a supremacia do interesse público não é efetivada nessa seara. No Brasil, quanto às propriedades de terras e imóveis, principalmente os urbanos, o interesse do particular é colocado em primeiro plano, apesar de existirem meios constitucionais (vontade geral expressa) contra tais situações, como é o caso da função social da propriedade.

Apesar de existir a função social da propriedade, ela é dificilmente imposta em centros urbanos porque quem tem direito absoluto sobre uma propriedade pode optar por não usá-la, violando a função social. Mas o exercício excessivo desse direito tem acontecido, lesionando a finalidade social, tornando a atuação do proprietário desproporcional, configurando um abuso de direito. Assim, percebe-se que a propriedade privada não pode mais ser considerada unicamente como um direito subjetivo, pois dela decorrem diversos efeitos, funções e conteúdos (ANDRADE, 2006).

Mesmo que existam instrumentos para o acesso à moradia, citam-se, a usucapião urbana, concessão de uso especial, o pagamento de aluguéis etc., esses métodos não concretizam efetivamente o direito à moradia. As famílias marginalizadas continuam a depender de moradias precárias, às margens das cidades, longe da atuação positiva do Estado que só atinge suas casas na sua forma repressiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após discorrer sobre a historicidade do Brasil no que se refere ao acesso à moradia, constatou-se, a partir dos dados citados, o *déficit* habitacional enfrentado pelo país e os diversos fatores que vem impactando, essencialmente, as classes com renda mais baixa. O principal fator que possibilita o acesso à moradia digna, para a população mais pobre, como vimos, é a promoção de políticas públicas habitacionais desenvolvidas pelo poder público. Apesar disso, os últimos governos vincularam suas capacidades pessoais ao desenvolvimento dessas políticas públicas, comprometendo a efetividade

das estratégias de combater as carências mais gravosas.

Isto pois as condições que a política pública requer para ser efetivada não podem impelir a população de baixa renda a cumprir o requisito que é a própria definição da pobreza que as acomete: a falta da renda inicial familiar. No caso do programa Casa Verde e Amarela, o direcionamento para possibilitar o acesso à moradia excluiu devastadoramente aqueles que essencialmente deveriam ser atendidos. Pela adequação de requisitos, o programa mais recente eliminou a possibilidade dos integrantes da mais baixa renda, que compõem aproximadamente 80% do índice de carência habitacional (FJP, 2021).

Enquanto garantia constitucional e atividade exercida pela administração pública, foi possível perceber, portanto, que é necessário propor medidas jurídicas que otimizem os requisitos de acesso aos programas de habitação social, de acordo com a realidade das pessoas mais vulneráveis. Assim, cumpre ao poder público direcionar políticas mais especializadas para as pessoas em condições precárias de moradia, ou pior, sem moradia, para garantir o acesso à habitação digna, desses grupos mais desfavorecidos socioeconomicamente. Por fim, vale propostas jurídicas ou até normas de transição de um programa para o outro de modo que a continuidade do serviço para a população mais vulnerável não dependa também da continuidade do mandato de um político “x” ou “y”, mas sim que essas trocas de programas sirvam para ampliar e beneficiar mais pessoas, nessa corrida contra as inadequações domiciliares no país.

Destarte, o Estado tem o dever de agir de forma positiva, implementando ativamente políticas públicas voltadas à habitação, por meio de programas de ação governamental, concretizando o direito fundamental à moradia, por meio da atuação na ordem econômico-social. Não basta que o Estado apenas reconheça constitucional e legalmente o direito à moradia, como já o fez, mas tem a obrigação de atuar de positivamente nas políticas públicas habitacionais, estas que precisam ser efetivas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. 2006. **O Direito Social À Moradia Versus Políticas Públicas Voltadas À Habitação: Possibilidade De O**

Poder Judiciário Aplicar A Judicialização Da Política Como Forma De Concretizar Os Direitos Fundamentais. Revista Direito Mackenzie. v. 9, n. 2, p. 28-44. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Mackenzie_v.09_n.02.02.pdf Acesso em 08/10/2022.

AZEVEDO, M. N. S. de; FREITAS, J. F. B. O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. URBANA: **Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 758–775, 2014. DOI: 10.20396/urbana.v6i1.8635324. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635324. Acesso em: 21 dez. 2022.

BALBIM, Renato. **Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela.** Acervo Online Brasil, 2020. Disponível em: https://diplomatique.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela/. Acesso em 01/12/2022.

BLOXS. **Mudanças no Casa Verde e Amarela prometem mais um bom ano para incorporadoras**. 15 julho 2022. Disponível em: https://conteudos.bloxs.com.br/casa-verde-e-amarela?utm_term=&utm_campaign=Pmax+%E2%94%82+MQL+%E2%94%82+BR+%E2%94%82+Parceiros+%E2%94%82Segmentos+%E2%94%82+MaxConv&utm_source=adwords&utm_medium=ppc&hsa_acc=6862323874&hsa_cam=18593919063&hsa_grp=&hsa_ad=&hsa_src=x&hsa_tgt=&hsa_kw=&hsa_mt=&hsa_net=adwords&hsa_ver=3&gclid=Cj0KCQiA-oqdBhDfARIsAO0TrGGaqCUFFcVrpCZ4zmNKfggF2_XKuOjnuXxHb1VjNCb76vHSxhkL1YUaAtbdEALw_wcB. Acesso em: 21 dez. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 14.118, DE 12 DE JANEIRO DE 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n os 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL, 2020. **Sistema Nacional de Habilitação de Interesse Social.** Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social. Acesso em 08/10/2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Programa Casa Verde e Amarela já está em vigor**. Agência Câmara de Notícias, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/721165-programa-casa-verde-e-amarela-ja-esta-em-vigor/ Acesso em 21/12/2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Daniela. **4 dados que mostram por que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório**. BBC News/ UOL. dez. 2021. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2021/12/07/4-dados-que-mostram-por-que-brasil-e-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo-segundo-relatorio.htm. Acesso em: 21 dez. 2022.

FILHO, Pereira de Queiroz, Alfredo. Sobre As Origens Da Favela. Mercator - **Revista de Geografia da UFC**, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, vol. 10, núm. 23, setembro-dezembro, , pp. 33-48, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. ***Déficit* Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/. Acesso em 29/11/2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. ***Déficit* habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020.

GADELHA, R. M. d'Aquino F. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista de História**, [S. l.], n. 120, p. 153-162, 1989. DOI: 10.11606/issn.2316-9141.v0i120p153-162. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599. Acesso em: 21 dez. 2022.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Morar longe**: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. CEPESP/FGV/INSTITUTO ESCOLHAS: 2019. Disponível em: https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_-Longe_O_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_e_a_expans%C3%A3o-das_Regi%C3%B5es_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf. Acesso em: 21 dez. 2022.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela, Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 36, 2020.

O Direito à Moradia e as Políticas Públicas Habitacionais Brasileiras da Segunda Década do Século XXI. DOI: 10.12957/geouerj.2020.48406. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/48406/32332 Acesso em 29/11/2022.

MARINGONI, Gilberto. **História - O destino dos negros após a Abolição**. São Paulo para Todos nº 458, 24 de setembro de 1927. Publicado em IPEA. 2011. Ano 8. Edição 70 - 29/12/2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28. Acesso em: 21 dez. 2022.

OLIVEIRA, Melissa Ronconi de. **Da corrosão patrimonial aos despejos**: os limites do financiamento no combate do problema da moradia no Brasil. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Orientadora: Mariana de Azevedo Barretto Fix; Co-orientador: Luciana de Oliveira Royer. Campinas, SP: [s.n.], 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf Acesso em 21/12/2022

PAULINO, Silvia Campos, OLIVEIRA, Rosane. Vadiagem e as Novas Formas de Controle da População Negra Urbana Pós-Abolição. **Direito em Movimento,** Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 94-11, 1 ° sem. 2020.

SALLES, Stéfano. **Cerca de 8% da população brasileira mora em favelas, diz Instituto Locomotiva**. CNN Brasil. 04 nov. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/cerca-de-8-da-populacao-brasileira-mora-em-favelas-diz-instituto-locomotiva/. Acesso em: 21 dez. 2022.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28º ed.. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 655.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights - Portuguese**. sd. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por. Acesso em: 21 dez. 2022.

ZAPELINI, Marcello Beckert, LIMA, Jéssica Gomes e GUEDES, Mariana Correia. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967–2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. **Revista Interdisciplinar De Gestão Social**. set./dez. v.6, n.3, p.153-17, 2017. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/download/24304/15951/91971. Acesso em 21/12/2022.