



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

LÍGIA DIANE DA SILVA BARBOSA

**PROGRAMAS POPULARES DE HABITAÇÃO E O DIREITO À MORADIA NO
BRASIL: análise da eficácia frente ao déficit habitacional e mecanismos de
superação.**

Recife
2022

LÍGIA DIANE DA SILVA BARBOSA

**PROGRAMAS POPULARES DE HABITAÇÃO E O DIREITO À MORADIA NO
BRASIL: análise da eficácia frente ao déficit habitacional e mecanismos de
superação.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional. Direitos fundamentais. Direito à moradia.

Orientador: Prof. Dr. Leônio José Alves da Silva.

Recife

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Barbosa, Lígia Diane da Silva.

Programas populares de habitação e o direito à moradia no Brasil: análise da eficácia frente ao déficit habitacional e mecanismos de superação. / Lígia Diane da Silva Barbosa. - Recife, 2022.

30 f. : il.

Orientador(a): Leônio José Alves da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2022.

1. Direito Constitucional. 2. Direitos Fundamentais. 3. Direito à moradia. I. Silva, Leônio José Alves da. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

LÍGIA DIANE DA SILVA BARBOSA

**PROGRAMAS POPULARES DE HABITAÇÃO E O DIREITO À MORADIA NO
BRASIL: análise da eficácia frente ao déficit habitacional e mecanismos de
superação.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências Jurídicas, como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 24/10/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leônio José Alves da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Paulo Bandeira (Examinador interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Daniel Meira (Examinador interno)
Universidade Federal de Pernambuco

À minha mãe, Josefa Maria da Silva, por
me ensinar desde cedo que apesar de
árido, o melhor caminho a ser trilhado é o
do conhecimento.

À minha tia, Severina Ramos da Silva,
primeira pessoa da família a cursar o
ensino superior, demonstrando que nada
obstante a simplicidade da nossa origem,
esse lugar também pode ser (e será)
nosso.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é fruto de um conjunto de esforços, não só meus, mas de todos que me apoiaram e contribuíram para a minha formação.

Dessa forma, meu agradecimento vai para os professores e colaboradores da Faculdade de Direito do Recife, lugar onde aprendi muito sobre o Direito, mas, sobretudo, aprendi como utilizá-lo para ser uma profissional melhor, orientada pelos princípios corretos, para tentar fazer desse mundo um lugar mais justo.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Leônio Alves, por toda ajuda e paciência na preparação deste trabalho, e por proporcionar aos alunos da Casa o contato com este tema, que mesmo sendo extremamente relevante para a sociedade, muitas vezes não tem a devida atenção nos programas das disciplinas obrigatórias.

Não poderia deixar de mencionar também a primeira pessoa que acreditou e confiou em mim e me deu a oportunidade de entender na prática como o Direito funcionava: Roberta Brasileiro, minha primeira chefe.

Por fim, agradeço aos meus familiares e amigos por todo apoio e estímulo ao longo desses cinco anos e meio de graduação. Não foram poucas as vezes que precisei e fui acolhida com afeto, compreensão e amor, inclusive por aqueles com quem sequer tinha qualquer laço consanguíneo, minha família postiça: Simone, Clarissa e Clemilton.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso trata de uma análise crítica da eficácia dos programas populares de habitação como instrumentos de promoção do direito à moradia no Brasil. Desse modo, a pesquisa buscou identificar se os programas populares de habitação existentes no Brasil são suficientes para o combate ao déficit habitacional enfrentado pelo país, assim como detectar possíveis falhas na execução de tais programas. Para tanto, são analisadas as políticas nacionais de promoção do direito à moradia e os programas governamentais implementados para o combate ao déficit habitacional, comparando-os com as alternativas estrangeiras, para então avaliar os resultados e se o nível de investimento praticado no Brasil cumpre uma agenda constitucional mínima. A metodologia utilizada contemplou uma análise interdisciplinar da matéria, somada ao exame de dados e pesquisas sobre os principais indicadores sobre o tema: taxa de déficit habitacional, volume de investimentos governamentais e nível de renda dos envolvidos. Esse estudo se debruça sobre a efetividade dos instrumentos domésticos de promoção do direito constitucional à moradia face à realidade daqueles que mais necessitam. Por fim, apresenta ferramentas capazes de viabilizar uma mudança no cenário nacional, com base na experiência de outros países.

Palavras-chave: direito à moradia; déficit habitacional; programas populares de habitação.

ABSTRACT

This final paper is a critical analysis of the effectiveness of popular housing programs as instruments for promoting the right to housing in Brazil. Thus, the research sought to identify whether the popular housing programs existing in Brazil are sufficient to combat the housing deficit faced by the country, as well as to detect possible failures in the implementation of such programs. To this end, the national policies for the promotion of the right to housing and the government programs implemented to combat the housing deficit are analyzed, comparing them to foreign alternatives, and then evaluating the results and whether the level of investment practiced in Brazil complies with a minimum constitutional agenda. The methodology used contemplated an interdisciplinary analysis of the subject, in addition to the examination of data and research on the main indicators on the subject: housing deficit rate, volume of government investments and income level of those involved. This study focuses on the effectiveness of domestic instruments for the promotion of the constitutional right to housing in face of the reality of those who need it most. Finally, it presents tools that can enable a change in the national scenario, based on the experience of other countries.

Keywords: right to housing; housing deficit; popular housing programs.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 | DIREITO À MORADIA E POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO | 13 |
| 3 | PROGRAMAS POPULARES DE HABITAÇÃO NO BRASIL | 17 |
| 3.1 | Programa Minha Casa Minha Vida | 17 |
| 3.2 | Programa Casa Verde e Amarela | 21 |
| 4 | DIREITO COMPARADO EM PERSPECTIVA | 24 |
| 4.1 | A experiência da França | 24 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 27 |
| | REFERÊNCIAS | 29 |

1 INTRODUÇÃO

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, o direito à moradia foi reconhecido internacionalmente como pressuposto fundamental à promoção da dignidade da pessoa humana.

No Brasil, foi recepcionado por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que incluiu no texto do artigo 6º da Constituição Federal de 1988 a previsão expressa do direito à moradia como sendo um direito fundamental social.

Essa inovação decorreu de uma mudança de paradigma em relação a outro direito fundamental, qual seja, o direito à propriedade.

Esse direito, antes entendido como um direito pleno e irrestrito, a partir do fenômeno do crescimento populacional desordenado do século XX, passou a ser relativizado em razão do reconhecimento da necessidade de tutelar outros direitos igualmente relevantes e até mesmo indispensáveis à dignidade da pessoa humana.

Começa-se a falar, então, da imprescindibilidade de uma função social para a propriedade, por meio da qual a propriedade (deixa de ser uma ameaça e) transforma-se em instrumento para a realização do projeto constitucional (TEPEDINO, 2004).

Nesse sentido, tem-se que o direito à moradia se consagra como um direito absoluto, enquanto que o direito à propriedade é relativizado por sua função social.

Portanto, da ideia de dignidade atrelada à pessoa humana, nasce um direito à habitação decorrente simplesmente do fato de ser humano, de modo que toda pessoa humana passa a ter direito à moradia, assim como tem direito à educação, saúde, alimentação, pois essas garantias perfazem o próprio conceito de integridade do ser humano.

Como consequência, o direito à moradia fixou-se nos ordenamentos jurídicos como sendo um atributo indispensável a uma vida digna. Além disso, foi possível perceber que por meio da efetivação do direito à moradia mais garantias são tuteladas, como a própria proteção da vida, da liberdade, da saúde, entre outras.

No entanto, essa moradia deve atender a requisitos mínimos de qualidade, de modo a assegurar uma condição de existência decente para as pessoas que ali habitam, sob pena de não cumprir seu papel. É o que se convencionou chamar de direito à moradia condigna.

Contudo, a despeito do reconhecimento internacional e do status constitucional de garantia fundamental conferido ao direito à moradia, é necessário pontuar que esse direito não se exaure com a mera proteção jurídica, de modo que se observa, na realidade brasileira, que tal esforço não foi suficiente para atingir o ideal pretendido.

O déficit habitacional no Brasil é um problema que persiste ao longo dos anos, apesar das trocas de governos e de algumas estratégias legislativas e executivas para minimizar seus impactos, sobretudo em face dos grupos sociais economicamente menos favorecidos.

De acordo com o estudo mais recente da Fundação João Pinheiro (FJP) sobre o setor habitacional no país, desenvolvido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o déficit habitacional absoluto total no Brasil apresentou tendência de crescimento entre 2016 e 2019, tendo chegado ao patamar de 5.876.699¹.

Ainda conforme a mencionada pesquisa, as regiões Norte e Nordeste são as que possuem o maior déficit em termos relativos, com destaque para os estados do Amazonas e do Maranhão.

Dessa forma, muito embora programas de habitação tenham sido criados como instrumentos para promoção desse direito e, conseqüentemente, para reduzir o déficit, observa-se na realidade fática que isso não foi suficiente para resolver a questão, haja vista o ainda elevado custo das moradias no país, dificultando o acesso por aqueles que não têm uma renda mínima formal.

Isso ocorre porque o Brasil adotou um sistema de habitação popular que privilegia majoritariamente a aquisição da propriedade imobiliária, ou seja, buscou-se estimular a compra da casa própria, no entanto, as demais formas de promoção de moradia foram negligenciadas.

O ponto crucial é que essa alternativa não reflete a realidade daqueles que mais necessitam da resposta estatal para ter seu direito concretizado, em grande parte pessoas das faixas de renda mais baixas, compostas por trabalhadores

¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil - 2016-2019** / Fundação João Pinheiro. - Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf> Acesso em 02 out. 2022.

informais, que dificilmente conseguirão cumprir os requisitos necessários para a compra.

Logo, a solução adotada não promoveu a democratização do acesso à moradia e acabou restringindo o debate à aquisição da moradia, de modo que quem não tem condições de comprar um imóvel, segue em ocupações irregulares e precárias, tendo seu direito negligenciado, num ciclo de reprodução de pobreza e violência, enquanto o Estado permanece inerte, sem cumprir seu dever constitucional.

Acerca disso, as iniciativas públicas têm se mostrado ineficientes para combater a crise habitacional no país, não só quanto ao número de moradias em si, mas também quanto aos demais elementos que tornam essa moradia condigna, como infraestrutura, oferta de aparelhos públicos, qualidade de moradia, etc.

Nesse sentido, ao passo em que se desenvolve políticas de investimentos públicos na implementação e manutenção desses programas, a taxa de eficácia das medidas não é satisfatória, vez que o acesso à moradia condigna ainda é seletivo, restrito a grupos economicamente privilegiados, o que gera a necessidade de reavaliar o método adotado, que insiste em tratar a moradia meramente como uma mercadoria.

Nessa lógica de mercado, a exclusão e a discriminação sociais são perpetuadas em face da população mais carente, que é justamente a mais atingida pela crise habitacional.

Por se tratar de um tema afeto a grande parcela da população, que atinge a esfera da dignidade da pessoa humana e envolve interesses econômicos e políticos, cumpre analisar quais são os entraves que impedem a superação dessa crise habitacional e propor soluções em âmbito nacional.

À vista disso, o presente trabalho buscou analisar os programas populares de habitação como instrumentos de promoção do direito à moradia no Brasil, sobretudo em relação à sua eficácia no combate ao déficit habitacional existente no país, a fim de identificar a razão pela qual o entrave persiste, bem como eventuais mecanismos para superá-lo.

Para tanto, a estrutura utilizada dividiu-se em 03 (três) capítulos, destinados a, primeiramente, explicar o que se tem hoje como direito à moradia e política nacional de habitação no Brasil.

Em seguida, passa-se a falar especificamente dos programas populares de habitação, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o seu substituto, Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). Neste capítulo, tratamos das principais

características destes programas, das diferenças entre eles, dos investimentos governamentais e das falhas que se identifica em suas propostas.

Na sequência, utiliza-se do direito comparado para investigar como outros países, como a França, por exemplo, lidam com o problema do déficit habitacional, com vistas a examinar possíveis alternativas para superar as dificuldades encontradas na realidade brasileira.

Por fim, a partir da revisão bibliográfica, da análise dos dados apresentados e referenciados, da legislação brasileira e do direito comparado, pretende-se propor uma reflexão acerca de mudanças que podem ser implementadas para melhorar o cenário social quanto à falta de moradia no Brasil, com o objetivo de materializar o direito à habitação como uma forma de inclusão social.

2 DIREITO À MORADIA E POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

O direito à moradia, enquanto direito fundamental social, precisa se valer de ações estatais para estabelecer diretrizes, planos e metas e conduzir a atuação do Poder Público para concretizá-lo.

Nos dizeres de José Afonso da Silva (2010), os direitos sociais são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Ainda, de acordo com Canotilho (2010), a constitucionalização dos direitos fundamentais serve a quatro propósitos específicos, quais sejam: i) atribuir uma posição hierárquica superior a estes direitos no ordenamento jurídico; ii) dificultar o procedimento de modificação das normas em que estão previstos; iii) limitar materialmente as alterações; e iv) determinar as atuações estatais administrativas, legislativas e jurisdicionais.

Significa dizer que a constitucionalização do direito à moradia como um direito fundamental social passa a exigir do Poder Público uma aderência ao seu conteúdo, por meio de um compromisso político a ser perseguido pelo Estado através de uma prestação positiva.

Os constitucionalistas costumam classificar hodiernamente esses direitos fundamentais em duas dimensões: negativa e positiva, sendo a dimensão negativa correspondente a um dever de abstenção do Estado, e a dimensão positiva a um dever de atuação do Estado.

Nesse sentido, o direito à moradia constitui-se como um direito de dimensão positiva, pois necessita de atuação estatal, por meio de políticas públicas, para que seja concretizado. É o que se chama de norma constitucional de eficácia programática, pois prevê um programa a ser cumprido pelo Estado.

Isso não quer dizer que o Poder Público deve construir casas para todos, mas sim que deve coordenar-se, por meio dos seus entes federativos e poderes, para traçar soluções específicas para os que mais necessitam de moradia e não têm condição de arcar com os custos, fornecendo, conjuntamente, recursos financeiros, humanos e operacionais para tanto.

Todavia, vale ressaltar que nem sempre foi assim. Até meados de 1930, apenas a iniciativa privada fomentava a produção habitacional no Brasil. Somente em 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular, o Governo Federal estreou uma política nacional de habitação com a construção de moradias populares destinadas às pessoas de baixa renda.

Em 1964, com o golpe militar, foi criado o Plano Nacional Habitacional (PNH), cujas ações foram voltadas para a infraestrutura das cidades como um todo, envolvendo os planos diretores, contudo, negligenciando as moradias informais.

Nessa época também foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

A política habitacional nessa fase consistia no financiamento de moradias por meio das Companhias Habitacionais (COHABs). Em um primeiro momento, a iniciativa se voltou às famílias com renda de até 03 (três) salários mínimos.

Entretanto, em face da alta taxa de inadimplência das pessoas dessa faixa de renda, passou-se a priorizar as famílias com renda de 03 (três) a 05 (cinco) salários mínimos, deixando de atender, dessa forma, a população com renda mais baixa.

Em 1986, com a redemocratização do Brasil, o SFH enfrentou uma grave crise e o BNH foi extinto. À vista disso, as funções do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), que passou a ser gestora do SFH. No entanto, nesse período, houve uma significativa diminuição de investimentos federais na política habitacional.

Apenas em 1988, com os compromissos firmados na Constituição Federal vigente, foram fixadas responsabilidades nos três níveis de governo acerca das condições urbanas, habitacionais e sanitárias, numa tentativa de esforço conjunto e compartilhado entre os entes federativos para melhorar a situação das cidades e da crise habitacional no país.

Ainda durante os governos Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), algumas medidas foram propostas no âmbito federal, como o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) e o Programa Habitar Brasil e Morar Município. No entanto, em razão de entraves burocráticos, tais medidas não chegaram a bons resultados.

Foi com a regulamentação do capítulo da política urbana retratada pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, por meio da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que foram estabelecidas diretrizes gerais para a

política urbana nacional, com o objetivo de reverter a segregação e a discriminação espaciais tão características das grandes cidades brasileiras.

O Estatuto da Cidade prevê vários instrumentos urbanísticos que, se manuseados da maneira adequada pelo Poder Público, seriam capazes de regular o mercado e o preço da terra, a exemplo do parcelamento ou edificação compulsórios e do IPTU progressivo no tempo em decorrência da ociosidade da propriedade.

Com essas medidas, a função social da propriedade é efetivada e os imóveis afetados podem ser destinados à moradia popular, diminuindo os custos e promovendo a acessibilidade à habitação para as pessoas carentes.

Após o Estatuto da Cidade, outro marco legal na tentativa de combate à crise habitacional no Brasil foi a Lei nº 11.124 de 2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O SNHIS determinou a participação de todos os entes da federação na elaboração do Plano Nacional de Habitação, bem como a criação de um fundo público para o atendimento das demandas por moradia popular, o chamado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O principal feito do SNHIS foi separar a Habitação de Interesse Social (HIS) da habitação de mercado, possibilitando, assim, o equilíbrio entre as ações do Estado e do mercado, com iniciativas de acesso à habitação para os que precisam de subsídio separadamente daqueles que não precisam.

Essa distinção refletiu nas formas de financiamento imobiliário destinadas a cada caso. Para os que precisavam de subsídio estatal para adquirir seu imóvel, reservou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o FNHIS e outros recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), isto é, todos recursos públicos ou administrados pelo Poder Público.

Já para as habitações de mercado, destinadas a um público de maior poder aquisitivo, que não depende de subsídios estatais, tem-se que o financiamento se dá por meio da captação de recursos disponíveis no mercado de investimento e regulados pelo Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Até esse ponto, é possível perceber que a preocupação com o combate à crise habitacional por meio de políticas públicas no Brasil estava pautada na simples concepção mercadológica de que o Estado deveria fomentar a construção civil, o setor

imobiliário e o financiamento de imóveis e o próprio mercado daria conta de regular a situação da falta de moradia.

Não impressiona dizer que essa racionalidade de mercado não deu certo, haja vista que não contemplava o maior público do déficit habitacional: os trabalhadores informais, as pessoas de baixa renda, que não têm condições de arcar com os custos de uma aquisição imobiliária, ainda que com subsídios estatais.

Por oportuno, vale salientar que o termo “déficit habitacional” aqui mencionado engloba as habitações precárias, a coabitação e ônus excessivo com aluguel urbano. Desse modo, o aumento desse déficit representa não só a falta de moradia, mas também a moradia precária ou excessivamente onerosa para aqueles que necessitam, o que obriga a população de menor poder aquisitivo a continuar em situação de habitação precária.

Diante desse problema e das diretrizes contidas no Estatuto das Cidades, em vigor desde 2002, passou-se a pensar na moradia popular como parte do planejamento urbano, com a preocupação de descentralizar e democratizar as cidades para as populações mais carentes, por meio de instrumentos como a desapropriação e a regularização fundiária.

A partir disso, o Governo Federal recalculou sua rota no tocante às políticas públicas de acesso à moradia e lançou o programa nacional mais reconhecido na área: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado pelo extinto Ministério das Cidades em 2009.

No entanto, com a troca de Governo operada em 2018, sentiu-se a necessidade de criar um novo programa que pudesse ser reconhecido como o marco de um novo capítulo da história da habitação popular no Brasil, razão pela qual foi instituído o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), substituto do PMCMV.

Fato é que, apesar de todos os esforços, até o ano de 2019 o déficit habitacional ainda se encontrava na casa dos 5 milhões, demonstrando que apesar de importantes, as alternativas escolhidas pelo Brasil para combater a crise habitacional ainda não são suficientes.

3 PROGRAMAS POPULARES DE HABITAÇÃO NO BRASIL

3.1 Programa Minha Casa Minha Vida

Em 2009, o Brasil vivia os reflexos da crise econômica mundial do ano anterior, 2008, e os anseios pela disputa eleitoral do ano seguinte, 2010.

Considerando esse contexto, o Poder Executivo Federal editou a Medida Provisória nº 459/2009, que dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e outras providências.

O intuito, com essa medida, era tratar do problema da crise habitacional ao mesmo tempo em que se investia no setor da construção civil, para que se pudesse criar ofertas de trabalho para as pessoas sem formação e remediar a crise que havia assolado o país.

Dessa forma, a MP 459/2009 tramitou na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em caráter de urgência, de modo que foi aprovada em menos de 04 (quatro) meses após sua publicação, tendo sofrido mais de 300 (trezentas) emendas pelos parlamentares.

Ao fim, restou convertida na Lei nº 11.977/2009, a qual dizia ter como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais e requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos.

Inicialmente, a meta anunciada pelo Governo Federal para o PMCMV era de construir um milhão de moradias, com um investimento de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 25,5 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e R\$ 1 bilhão do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, distribuídos proporcionalmente às famílias beneficiadas, de acordo com a faixa de renda em que se encontravam.

Essa fase inicial durou de 2009 a 2010, quando a meta de 1 milhão de moradias foi alcançada pelo Governo Federal, tendo sido construídas 400 mil unidades habitacionais para famílias da faixa de renda 1, cuja renda era de 0 a 3 salários mínimos; 400 mil unidades habitacionais para famílias da faixa de renda 2, cuja renda era de 3 a 6 salários mínimos e 200 mil unidades habitacionais para as famílias da faixa de renda 3, cuja renda era de 6 a 10 salários mínimos.

Uma vez atingida a meta, em 2011, já no primeiro governo Dilma (2011-2014), deu-se seguimento à fase 2 do PMCMV, com a adoção de novas regras, em observância às falhas identificadas na fase anterior.

No PMCMV 2, a meta passou a ser de construir 2 milhões de moradias com um investimento de R\$ 71,7 bilhões até 2014, sendo R\$ 62,2 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União e R\$ 9,5 bilhões do FGTS.

Os alvos escolhidos para a implementação desse programa eram as capitais e regiões metropolitanas, o Distrito Federal e os municípios cuja população fosse igual ou superior a 50 mil habitantes.

No entanto, havia a possibilidade de abranger municípios com quantitativo populacional inferior, respeitado o limite mínimo de 20 mil habitantes, desde que fossem compostos por 70% ou mais de população urbana, com crescimento populacional entre 2007 a 2010 maior que 5% e maior que o dos respectivos estados onde estavam situados considerando o período de 2000 até 2010, evidenciando a prioridade no combate ao déficit habitacional urbano.

Nessa segunda fase do PMCMV, as faixas de renda sofreram as seguintes alterações: faixa 1: famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais); faixa 2: famílias com renda superior a R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) e inferior a R\$ 3.100,00 (três mil e cem reais); e faixa 3: famílias com renda superior a R\$ 3.100,00 (três mil e cem reais) e igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Ou seja, deixou-se de fixar as faixas de renda com base na quantidade de salários mínimos e passou-se a considerar os valores em reais, podendo contemplar famílias com renda de até, no máximo, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Outra alteração foi quanto à distribuição de moradias a serem construídas por faixa de renda. No PMCMV 2, dos 2 milhões de unidades habitacionais a serem construídas, 1,2 milhões foram destinadas às famílias da faixa de renda 1; 600 mil às famílias da faixa de renda 2 e apenas 200 mil foram destinadas às famílias da faixa de renda 3.

Com todo esse investimento, buscou-se além de ofertar moradia para famílias de baixa/média renda, aquecer a indústria da construção civil, aumentar o volume e a circulação de crédito para a construção e a compra de casas, além de, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, diminuir a taxa de juros dos financiamentos, para estimular a aquisição.

Com efeito, desde o seu lançamento e até o final de sua vigência, o PMCMV centralizou as políticas habitacionais do país, sobretudo em razão da alta taxa de adesão da população e do setor privado, de modo que os demais instrumentos do PNHIS e do FNHIS passaram a ter um caráter subsidiário na política habitacional do país.

Todavia, apesar dos esforços para ampliar o número de moradias para famílias de menor poder aquisitivo, o PMCMV incorreu em erro ao não priorizar a habitação de interesse social nesse processo.

Isso porque o programa delegou à iniciativa privada a responsabilidade pela escolha da localização onde os empreendimentos seriam construídos, o que tornou essa uma decisão puramente econômica, lastreada na especulação imobiliária, sem observar as necessidades de desenvolvimento urbano e democratização das cidades.

Dessa forma, a priorização dos benefícios econômicos em face das necessidades sociais e urbanas resultou na falta de enfrentamento de diversos problemas causadores da crise habitacional vivenciada pelo Brasil, como, por exemplo, a acessibilidade e a localização dos conjuntos habitacionais, a qualidade das construções, etc.

Esse último ponto, inclusive, levou a uma enxurrada de processos que abarrotam o judiciário para discutir a responsabilidade pelos vícios construtivos e atrasos nas entregas de empreendimentos decorrentes do PMCMV, tendo o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já se posicionado no sentido de que a legitimidade passiva da CEF nas lides que tenham por objeto imóveis adquiridos no PMCMV somente se verifica nas hipóteses em que a instituição atua além de mero agente financiador da obra.

Esse entendimento, que já era o adotado pelo STJ, foi reafirmado no julgamento do AgInt no REsp 1.851.842², relatado pela ministra Nancy Andrighi, no entanto, ainda causa discussão nas instâncias ordinárias do judiciário em todo o país.

² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1851842 – AL (2019/0363547-1). Agravante: Cristiane Cavalcante de Lima Bernardes. Agravados: Concreto Amorim Construções LTDA e Caixa Econômica Federal, Relatora: Min. Nancy Andrighi, Data de julgamento: 04/05/2020, Publicação DJe: 06/05/2020. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea>> . Acesso em: 02 out. 2022.

Como resposta a estas falhas identificadas na fase anterior, a segunda fase do PMCMV sofreu algumas alterações com vistas a promover melhorias no tocante à melhor alocação de recursos para combater o déficit habitacional.

À vista desses problemas, foram inseridas, por meio do artigo 2º da Lei 12.424/2011, as seguintes exigências quanto aos empreendimentos desenvolvidos no âmbito do PMCMV: i) localizarem-se na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente; ii) adequação ambiental do projeto; iii) ter infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e iv) existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

Além disso, passou-se a priorizar contemplar famílias chefiadas por mulheres, com idosos, pessoas com deficiência e residentes em área de risco e regiões insalubres, como forma de dar preferência ao público mais numeroso e vulnerável da crise habitacional.

Muito embora tenha sido uma melhora no PMCMV, essas mudanças não foram suficientes para resolver a questão do direito à moradia e à democratização das cidades no Brasil, haja vista que os interesses políticos e econômicos continuaram se sobrepondo à questão da crise habitacional e da desigualdade social.

Em 2018, com o início do governo Bolsonaro (2018-2022) e todo o contexto político-ideológico que se firmou com a sua ascensão ao poder, buscou-se um substituto para o PMCMV, trunfo das gestões anteriores das quais o Presidente Bolsonaro queria se afastar, em uma tentativa de criar um novo programa a ser reconhecido como marco do governo vigente.

3.2 Programa Casa Verde e Amarela

Lançado em agosto de 2020 por meio da Medida Provisória (MP) nº 996/2020, editada pela Presidência da República, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) foi instituído para substituir o PMCMV.

Em seu texto original, a MP delimitava como finalidade do programa a promoção do direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas, com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), e a famílias residentes em áreas rurais, com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), destacando que além de promover o financiamento habitacional, o programa também previa a regularização fundiária, a concessão de crédito para reformas e a locação social.

Após o período de vigência, a MP nº 996/2020 restou convertida na Lei nº 14.118/2021, tendo o Presidente vetado apenas um dos artigos do projeto de conversão, qual seja, o que permitia a manutenção da unificação de tributos na alíquota de 4% (quatro por cento) para as construtoras contratadas anteriormente pelo PMCMV para a construção das unidades habitacionais de valor até R\$ 124.000,00 (cento e vinte quatro mil reais).

Com o veto, o benefício se manteve apenas para as construtoras contratadas pelo PMCMV com obras já em curso, não podendo alcançar novos empreendimentos.

Ainda sobre regras de transição, os contratos celebrados no âmbito do PMCMV continuaram regidos pelas regras originais, mesmo aqueles firmados após a edição da MP 996/2020.

Assim como o PMCMV, o PCVA dividiu as famílias a serem beneficiadas em três faixas de renda: na primeira faixa, enquadravam-se as famílias com renda mensal até R\$ 2.000,00 (dois mil reais); na segunda faixa, as famílias com renda mensal de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e na terceira faixa, as famílias com renda mensal de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) a R\$ 7.000,00 (sete mil reais), além das famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais).

Atualmente, com os reajustes necessários em razão do tempo e da inflação, estes valores são de: faixa 1: até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais); faixa 2: de R\$ 2.400,01 (dois mil e quatrocentos reais e um centavo) a R\$ 4.400,00

(quatro mil e quatrocentos reais); faixa 3: de R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais e um centavo) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Para as famílias da zona rural, a renda anual permitida passou a ser de R\$ 52.800,01 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais e um centavo) a R\$ 96.000,00 (noventa mil reais).

Uma peculiaridade do PCVA em relação ao contexto histórico em que foi desenvolvido, no auge da pandemia causada pelo COVID-19, é que não contou para fins de cálculo da renda familiar o auxílio emergencial temporariamente concedido pelo Governo Federal àqueles que sofreram redução de renda em razão da pandemia.

Ademais, manteve-se o compromisso do PMCMV fase 2 de priorizar as famílias em situação de risco e vulnerabilidade, chefiadas por mulheres, com pessoas com deficiência, idosos crianças e adolescentes.

A meta do PCVA, segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), é atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda até 2024, com um incremento de 350 mil unidades habitacionais, além de regularizar 2 milhões de moradias e reformar 400 mil, para promover melhorias estruturais.

Para tanto, foram propostas a redução da taxa de juros para a menor da história do FGTS e mudanças na remuneração do agente financeiro.

Ainda, para tentar remediar a desigualdade regional no acesso à moradia, o PCVA previu taxas de juros diferenciadas para cada região do Brasil, sendo menores no Norte e Nordeste (4,25% a 4,5% ao ano, a depender da faixa de renda), regiões mais afetadas com a crise habitacional, e chegando a 5% ao ano nas demais regiões.

Os critérios para ser beneficiado pelo PCVA são, além de se adequar às faixas de renda estabelecida: i) não ser dono ou ter financiamento de imóvel residencial anteriormente; ii) não ter recebido benefícios de natureza habitacional de recursos federais anteriormente; iii) não estar cadastrado no Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI) e/ou Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT) e iv) não estar inadimplente com o Governo Federal.

Também de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional, desde o seu lançamento em 2020, o PCVA viabilizou a contratação de 88.936 financiamentos habitacionais.

No entanto, apesar de apresentar a regularização fundiária, a melhoria habitacional e a locação social como pilares, nota-se que, até o presente momento,

poucas atividades foram desenvolvidas no âmbito do PCVA nesse sentido, de modo que o foco do programa continua sendo o financiamento para aquisição imobiliária.

Especificamente quanto à locação social, tem-se que, de acordo com o próprio site do Ministério do Desenvolvimento Regional, ainda se encontra em fase de desenvolvimento de projeto-piloto³, ou seja, sequer saiu do papel.

Repisa-se que a maioria da população que não tem acesso à moradia corresponde a um grupo de pessoas com renda informal, que muitas vezes não chega nem perto dos limites mínimos para concessão de financiamento ou não consegue comprovar renda.

Dessa maneira, é forçoso concluir que o Estado, ao estimular massivamente a aquisição imobiliária e negligenciar os demais instrumentos de acesso à moradia, não tem concretizado soluções práticas que correspondam às demandas habitacionais daqueles que são mais afetados pela crise habitacional vivenciada no país.

Outro ponto é que ainda existem diversos contratos do PMCMV pendentes de conclusão, com ocorrência de atrasos e baixo número de entrega de unidades quando comparado ao período anterior ao PCVA, demonstrando o descaso com os usuários do programa que foi descontinuado.

À vista disso, é necessário voltar o olhar para alternativas práticas já utilizadas em outros lugares do mundo para refletir sobre suas estratégias e aplicabilidade na realidade brasileira, a fim de superar de forma significativa o déficit habitacional no país.

³ Disponível em <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>> Acesso em 02 out. 2022.

4 DIREITO COMPARADO EM PERSPECTIVA

4.1 A experiência da França

Na Europa, a França possui o maior destaque na questão habitacional por deter o maior estoque de moradias para locação social do continente. Esse resultado decorre da imposição da oferta de moradia social pelo Poder Público, instituída pela Lei de Solidariedade e Renovação Urbana (Loi Solidarité et Renouvellement Urbain - SRU), em 2000.

Essa lei determinou a obrigatoriedade de uma reserva de no mínimo 20% (vinte por cento) de habitações sociais em municípios e aglomerações urbanas com população superior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, concedendo um prazo de 20 (vinte) anos para adequação.

Dessa forma, o Estado estimulou a criação da locação social e instituiu um sistema de moradia por um aluguel moderado para aqueles com menor poder aquisitivo, denominado HLM (Habitation à Loyer Modéré ou Moradia de Aluguel Moderado), de modo que o governo realiza convênios com os empresários da iniciativa privada e estes são beneficiados com subsídios e financiamentos para manter valores máximos de aluguel, visando a atender às faixas de renda do público alvo.

O modelo de locação social francês, por meio da Moradia de Aluguel Moderado, foi uma alternativa à necessidade de moradia à baixo custo para a população mais carente, visto que o valor do aluguel é fixado considerando as possibilidades de pagamento do público-alvo, e não depende de uma análise de renda do público-alvo.

Além disso, com vistas a atuar também no longo prazo, prezando pela manutenção dessas habitações, a França criou, por meio desse sistema, um prêmio destinado à reabilitação de moradias concebidas pela locação social que contam com mais de 15 (quinze) anos, que pode chegar a arcar com até 40% (quarenta por cento) dos custos necessários à melhoria da unidade habitacional contemplada.

Ainda quanto à experiência da França, destaca-se que no pós Segunda Guerra Mundial, como consequência dos embates travados no território europeu, o continente viveu um enorme déficit habitacional.

O Estado Francês, como forma de tentar solucionar o problema, contratou o arquiteto Le Corbusier em 1947 para projetar um conjunto habitacional destinado à população de Marselha, que precisou ser relocada após atentados.

A “Unite d’ Habitation” ou Unidade de Habitação, finalizada no ano de 1952 e foi o primeiro projeto de uma série de conjuntos habitacionais concebidos por Le Corbusier, voltados majoritariamente a promover uma vida em comunidade para os habitantes, reunindo num mesmo lugar espaços para compras, lazer, socialização, uma verdadeira “cidade-jardim vertical”.

Figura 01 – Fotografia da vista lateral da “Unite d’ Habitation”



Fonte: Daniella de Lima, 2016.

O edifício, projetado para mais de 1.600 pessoas, possui 18 pavimentos e a maior parte dos espaços comuns fica localizada na cobertura e não no interior do prédio, como uma forma de estímulo à apreciação da paisagem, que conta com terraço jardim, pista de corrida, clube, jardim de infância, ginásio, uma piscina e uma vista panorâmica da cidade.

Figura 02 – Fotografia da área comum da “Unite d’ Habitation”



Fonte: Guzman Lozano, 2014.

A construção, que conta ainda com um hotel, lojas, restaurante e lavandarias, tornou-se referência de habitação coletiva em todo o mundo, pois incorporou as necessidades estruturais de um conjunto habitacional à qualidade de vida para os moradores.

Dessa forma, tanto o modelo de locação social da França quanto a “Unite d’ Habitation” ou Unidade de Habitação são, sem dúvidas, exemplos de resposta estatal ao problema da crise habitacional sem negligenciar a preocupação com uma vida digna dos usuários, visto que oferecem moradia por um custo condizente com a capacidade econômica da população mais necessitada, bem como infraestrutura comunitária, com instituições coletivas e espaços de lazer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à moradia condigna enquanto ferramenta de inclusão social constitui-se em um pressuposto fundamental para a dignidade da pessoa humana, vez que promove o combate à pobreza e propicia maior qualidade de vida, bem-estar e equidade social para a população menos favorecida economicamente.

Uma política habitacional conduzida com foco apenas na visão mercadológica da aquisição de moradia, ainda que destinada a faixas de renda para financiamento variadas, não contempla trabalhadores informais e pessoas que sobrevivem sem qualquer renda efetiva, uma realidade ainda muito frequente no Brasil.

Ainda que os números que não apresentem diminuição significativa da crise habitacional no país conforme o esperado ao longo dos anos, os governos insistem em políticas públicas com foco no financiamento popular, negligenciando as outras formas de promover o acesso à moradia.

Nada obstante a previsão legislativa de mecanismos que poderiam levar a estas alternativas menos onerosas para quem não tem condição de financiar um imóvel, como os instrumentos de regularização fundiária e a locação social, observa-se que na prática, a prioridade do Poder Público ainda é a alienação da propriedade.

Com isso, o déficit habitacional, aqui compreendido como a falta de moradia e a moradia em situação precária, subsiste mesmo diante de milhões de reais destinados a investimentos com moradia popular, por meio de programas como o PMCMV e o PCVA, demonstrando que a atuação do governo não atende de forma eficaz o problema da crise habitacional no país.

De fato, concentrar o estímulo na aquisição imobiliária impulsiona aqueles que se enquadram nos requisitos dos programas populares a buscarem o financiamento e os subsídios estatais, no entanto, descarta o acesso à moradia para quem não tem qualquer renda formal.

Outrossim, tratar o problema da crise habitacional apenas com o financiamento popular, delegando à iniciativa privada decisões importantes que afetam a política urbana como um todo é ignorar a questão fundiária do país, em que grande parte do déficit habitacional apontado pela pesquisa da FJP está localizada nas grandes cidades brasileiras, onde o valor da terra é maior.

Dessa forma, sendo mais caro o valor da terra nesses centros urbanos, é natural, na lógica de mercado capitalista, que as empresas responsáveis pela construção das unidades habitacionais busquem terrenos em lugares mais afastados, objetivando a maximização dos próprios lucros.

Como consequência, aos usuários dos programas populares de habitação são reservadas moradias em regiões periféricas, de difícil acesso e localização e com deficiência de equipamentos públicos básicos.

Em paralelo, observa-se que a multiplicidade de soluções habitacionais, incluindo não só a aquisição da propriedade, mas também a locação social e a regularização fundiária, proporciona melhores resultados, visto que consegue atingir também famílias de menor capacidade econômica e com problemas de endividamento.

Portanto, a locação social mostra-se uma excelente alternativa para, por exemplo, pessoas mais jovens sem renda fixa e ainda em busca de oportunidades de trabalho nas grandes capitais, migrantes e idosos que não tem condições de arcar com os custos de uma compra de um imóvel, ainda que com subsídios e famílias comandadas por pessoas sem trabalho formal, que não conseguiria comprovar renda para fins de financiamento.

Afinal, a concretização do acesso à moradia condigna para todos é uma obrigação do Poder Público, além de ser uma forma de inserção social e redução de desigualdades frente a um ambiente urbano segregador e reprodutor de violências.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. (org) **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília,DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986**. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Publicação: Diário Oficial da União de 24.11.1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. **Lei 10.257 de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 02 out. 2022.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre o Programa Casa Verde e Amarela e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1851842 – AL (2019/0363547-1). Agravante: Cristiane Cavalcante de Lima Bernardes. Agravados: Concreto Amorim Construções LTDA e Caixa Econômica Federal, Relatora: Min. Nancy Andrighi, Data de julgamento: 04/05/2020, Publicação DJe: 06/05/2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 02 out. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil - 2016-2019** / Fundação João Pinheiro. - Belo Horizonte: FJP, 2021.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

TEPEDINO. Gustavo. **Temas de direito civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.