

ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA MINHA CASA, MINHA VIDA COMO INSTRUMENTO DE ACESSO A MORADIA

Luciana Cristina de Souza

Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, Belo Horizonte/MG, Brasil. Faculdade de Direito Milton Campos.
Nova Lima/MG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-1473-3849>

Kassia Cristina Oliveira

Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima/MG, Brasil.
<https://orcid.org/0009-0008-8202-2911>

RESUMO

O artigo analisa o problema da falta de moradia e de acesso à habitação no Brasil por ser essa uma ofensa ao que dispõe o Art. 6º da Constituição Cidadã de 1988. O objetivo foi analisar criticamente o problema em relação ao texto magno, à Agenda 2030 e ao que dispõe o Programa Minha Casa Minha Vida. A partir do método dedutivo, adotou-se como metodologia a revisão documental e doutrinária sobre o conceito de direito à moradia e a Nova Agenda Urbana formulada pela Organização das Nações Unidas. A análise se dividiu em três etapas: quadro conceitual e normativo sobre o direito à moradia; a percepção deste como política pública; e, por fim, um estudo de caso sobre o programa citado. O tema foi correlacionado ao referencial teórico jurídico comunitarista tendo por base o conceito de aporofobia da filósofa Adela Cortina, a noção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen e os estudos de Zygmunt Bauman sobre a sociedade contemporânea. Por fim, realizou-se uma pesquisa explicativa a partir da coleta indireta de dados sobre o desenvolvimento das políticas públicas que atendam a Agenda 2030 quanto à moradia no país, tendo por intuito aplicar esse conteúdo à análise do Programa Minha Casa Minha Vida.

Palavras-chave: Aporofobia. Direito à moradia. Direito urbanístico. Neoliberalismo. Políticas Públicas.

ANALYSIS OF THE PUBLIC POLICY MY HOUSE MY LIFE AS AN INSTRUMENT FOR ACCESS TO HOUSING

ABSTRACT

The article analyzes the problem of lack of housing and access to housing in Brazil, as this is an offense to which Art. 6o of the Citizen's Constitution of 1988. The objective was to critically analyze the problem in relation to the Magnum text, the 2030 Agenda and the My Home My Life Program. Using the deductive method, one adopted as methodology the documentary and doctrinal review on the concept of the right to housing and the New Urban Agenda formulated by the United Nations. The analysis was divided into three stages: conceptual and normative framework on the right to housing; its perception as public policy; and, finally, case study on the cited Program. The theme was correlated to the communitarian legal theoretical framework based on the concept of aporophobia of the philosopher Adela Cortina, the notion of development proposed by Amartya Sen and the studies of Zygmunt Bauman on contemporary society. Finally, one conducted explanatory research from the indirect collection of data on the development of public policies that meet the 2030 Agenda for housing in the country, with the intention of applying this content to the analysis of the My Home My Life Program.

Keywords: Aporophobia. Right to housing. Urban law. Neoliberalism. Public policies.

Submetido em: 7/7/2024

Aceito em: 8/8/2024

Publicado em: 11/9/2024

1 INTRODUÇÃO

O artigo analisa o problema da moradia precária e da falta de acesso à habitação no Brasil atual, ainda que seja um direito fundamental assegurado pelo Art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como esteja vinculado à previsão constitucional (Art. 182) de desenvolvimento da política urbana e à função social da propriedade (Art. 5º, XXIII). Isso representa um retrocesso para o Estado Democrático de Direito e as conquistas sociais que o processo de redemocratização do qual se originou a Constituição Cidadã lutou para incluir dentro do texto magno. Defende-se a hipótese de que as políticas públicas existentes não são suficientemente inclusivas e que a pressão do mercado imobiliário, muitas vezes, prejudica a possibilidade de pensar a cidade como espaço de moradia digna para todos.

No Brasil o direito à moradia é precariamente usufruído pela parcela mais vulnerável da população. Além dos mais de 6 milhões de cidadãos que não têm casa, há, ainda, cerca de 45 milhões vivendo em casas precárias (Habitat Brasil, 2022; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP, 2022). Isso evidencia a urgente necessidade de políticas públicas habitacionais inclusivas. No entanto, o viés neoliberal adotado nas políticas econômicas dos últimos anos prejudicou a percepção da moradia como direito fundamental de natureza social e, ainda, provocou o processo de remercadorização no setor habitacional (Bedin e Schonardie, 2024). Esse cenário negativo de ênfase no direito à habitação sob a perspectiva mercadológica e menos como desenvolvimento urbano causa uma situação de aporofobia (Cortina, 2017) – contexto em que os mais pobres são excluídos e rejeitados nas políticas públicas governamentais e na vida econômica e social.

No Capítulo 2 de sua obra *Comunidade*, Bauman (2003) nos alerta para um dilema constantemente à nossa frente: liberdade e segurança. O mercado clama pela primeira; o cidadão pela segunda. Embora desejemos que ambas caminhem juntas promovendo o crescimento econômico e a cidadania plena, na realidade, muitas vezes para termos uma, é preciso criar limites para a outra. Maior regulação pública restringe liberdades individuais em prol de um sentido de comunidade. Por outro lado, o distanciamento do Estado para permitir aos sujeitos maior fruição de sua liberdade pessoal, em diversas ocasiões, ocasiona o surgimento de desigualdades, o que afeta a segurança social e o bem-estar dos mais frágeis. Isso nos permite concluir que o Estado Liberal prima pela liberdade, enquanto o Estado do Bem-Estar Social se volta à segurança dos cidadãos. Essa é uma escolha ética, mas também direciona principiologicamente as decisões sobre as políticas públicas que serão adotadas pelos governos.

Estados que privilegiam direitos sociais, optarão por estruturar políticas públicas de acesso a esses direitos e se conduzirão pelo viés comunitário. O orçamento público será aplicado conforme essas metas que condicionam a estrutura política e legal de modo a concretizar os direitos assegurados na norma fundamental, como no caso do Brasil. Estados que enfatizam a liberdade, reduzirão o orçamento público para a materialização de garantias fundamentais, deixando a cargo dos indivíduos a maior parte do esforço para alcançá-las. De acordo com Amartya Sen, em consonância com Bauman, é um processo de seleção diante do dilema liberdade-segurança. Para Sen (2006, p. 33), essas são escolhas que devem ser feitas dentro de limites praticáveis. Assim, cada modelo estatal indica sua tendência para o liberalismo ou o comunitarismo e, a seguir, define de que forma desenvolverá as ações que

efetivarão essa decisão, tendo em vista que o processo de escolha sempre será limitado pela realidade.

No caso brasileiro, a defesa do direito à moradia segue a opção comunitarista. Essa opção se adequa melhor ao escopo da Constituição Cidadã e colabora para ampliar no país as políticas públicas cumpridoras da Constituição Federal de 1988 e do Pacto Internacional Agenda 2030, do qual o Brasil é signatário, e que estabelece o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, meta 11.1: “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”. Também se harmoniza com a Nova Agenda Urbana (ONU, 2024), que determina aos Estados membros da Organização das Nações Unidas a formulação de políticas públicas que promovam a resiliência nas cidades, em especial desenvolvendo ações que garantam a qualidade de vida dos habitantes. Essa pauta está em diálogo com o que dizem os artigos 3º e 6º da Constituição Cidadã, como se explicará a seguir.

Tendo em vista essas reflexões, o artigo objetiva fazer um estudo de caso do Programa Minha Casa Minha Vida a partir das diretrizes legais brasileiras e da Agenda 2030. Para tanto, aplicou-se o método dedutivo aliado à análise crítica legislativa. Desenvolveu-se uma pesquisa com técnica de abordagem descritiva-explicativa por meio de revisão documental e organização do quadro conceitual para, em seguida fazer um estudo de dados indiretos sobre a Agenda 2030, coletados junto a um repositório oficial, assim comprovando a existência do cenário negativo em que se insere o problema apontado *ab initio* neste texto.

2 DIREITO A MORADIA

Para iniciar este tópico, é importante recordar que a Constituição Federal (Brasil, 1988) divide os direitos e garantias individuais em diferentes categorias, como os direitos e deveres individuais do cidadão, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos. Neste item, o foco estudado será em um direito social específico que serve como base para a instrumentalização de outros direitos, ou seja, o direito à moradia, o qual tem se tornado cada vez mais uma preocupação central na sociedade contemporânea. A expansão do ideário neoliberal em meio à gestão pública nas últimas décadas resultou em que “todos os pressupostos típicos do Estado de Bem-Estar Social restam fragilizados e, em consequência, o mercado passa a estar novamente no centro do processo de organização da sociedade” (Bedin; Shonardie, 2024, p. 13). Nesse cenário, políticas públicas perderam espaço, o que explica o fato de o Conselho de Cidades (ConCidades) ter sido suspenso em 2017 e somente ter retornado em 2023, apesar de sua suma relevância para o debate a respeito dos programas governamentais de inclusão dos cidadãos nos serviços públicos municipais, políticas sobre mobilidade urbana, reurbanização e programas de habitação nos Municípios (Observatório das Metrôpoles, 2023).

Isso prejudica a concretização dos direitos fundamentais consagrados através da previsão constitucional e do reconhecimento em documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Brasil, 1992) e a Nova Agenda Urbana (ONU, 2016). De acordo com Ardenghi, Silva e Burmann, esse é um dos impactos negativos sobre como o neoliberalismo afeta as políticas públicas no país: “é importante destacar que o Brasil foi e é uma sociedade regis-

trada por políticas de apropriação da esfera pública em virtude dos interesses particulares de grupos poderosos” (2014, p. 261). Reforça-se a importância de garantir condições habitacionais adequadas para todos os indivíduos, tendo em vista que a moradia é algo essencial para um ser humano, oferece proteção contra violência e riscos climáticos, segurança emocional, permite estruturar a vida cotidiana (trabalho, endereço para ter acesso a serviços públicos e registro escolar, etc.), dentre outras situações as quais um ser humano necessita de uma habitação para vivê-las com dignidade. Por esse motivo a Constituição Cidadã prevê o desenvolvimento equilibrado e inclusivo (Art. 3º) e o direito social fundamental à moradia (Art. 6º).

Historicamente, esse direito tem sido reconhecido como fundamental apenas recentemente pelo ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, essa necessidade básica sempre existiu. Desde o momento da concepção e do útero materno, há uma demanda inerente por um lugar que nos proporcione proteção. A Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988), ao ser promulgada em um importante momento histórico de redemocratização, estabeleceu em diversos dispositivos, a garantia do direito à moradia, o qual está correlacionado a outros dispositivos constitucionais: dignidade da pessoa humana prevista art. 1º, III; direito à privacidade e à intimidade, constantes no art. 5º, X; direito ao asilo inviolável de acordo com o art. 5º, XI. Além destes, o art. 23º, IX da CRFB/1988 atribui competência administrativa aos entes federativos para promover programas de construção de moradias. Essas disposições legais evidenciam a importância e a necessidade de assegurar condições adequadas de moradia para todos os cidadãos (Correia; Moreira, 2023).

Pode-se considerar que o direito à moradia sempre foi uma expectativa de proteção por parte do Estado. De acordo com a classificação feita por Paulo Bonavides (2020), as necessidades de proteção dos direitos fundamentais são divididas em gerações ou dimensões, sendo que o direito à moradia está inserido na terceira dimensão de direitos. Essa dimensão implica em uma prestação positiva do Estado, ou seja, uma ação a ser realizada. É importante ressaltar, no entanto, que essa ação estatal não significa a obrigação de fornecer uma moradia individual a todos os indivíduos. Em vez disso, exige-se do Estado a implementação de políticas públicas que protejam o domicílio, a propriedade, a posse, e que ofereçam condições dignas aos indivíduos. O objetivo é garantir que todos tenham acesso a um ambiente habitacional adequado, que respeite sua dignidade como ser humano.

O reconhecimento da moradia como direito fundamental tem antecedentes relacionados ao conceito de posse, propriedade e domicílio, explorados por Marcelo de Oliveira Milagres (2011) em seu livro *Direito à moradia*. A noção de posse se divide entre a teoria subjetiva, defendida por Savigny, que requer a combinação de dois elementos inseparáveis, o *corpus* (posse material) e o *animus* (vontade de ser proprietário); e a teoria objetiva, de Rudolf von Ihering, que mantém os elementos, mas com definições diferentes. Atualmente, essas teorias são consideradas complementares, sendo a posse discutida não apenas do ponto de vista econômico, mas também como um direito social.

A função social da posse foi discutida na V Jornada de Direito Civil (CJF, 2012), ressaltando a importância de utilizar os bens para atender a interesses essenciais, econômicos e sociais dignos de proteção. Logo, ao abordar o direito à moradia, é essencial considerar a proteção desse direito por meio de dispositivos legais, como a usucapião, a proteção contra despejo e o esbulho. Assim, a proteção do direito à moradia, tendo em vista seu vínculo com a posse, busca garantir o uso adequado dos bens para suprir necessidades essenciais, econô-

micas e sociais dignas de amparo. Ao tratar do direito à moradia, é imprescindível considerar a proteção da posse por meio de mecanismos legais permanentes, assegurando o acesso seguro e permanente das pessoas a um espaço que possam chamar de seu.

Quanto à propriedade, não há uma definição legal, mas sim construções doutrinárias. Diniz (2023) destaca que a propriedade é o direito que uma pessoa física ou jurídica possui, dentro de limites normativos, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, assim como reivindicá-lo de quem o detenha injustamente. Dessa forma, a propriedade é essencial para que os indivíduos possam ter um espaço habitacional seguro e permanente, onde possam exercer seus direitos básicos e buscar oportunidades para uma vida digna. O direito à moradia está intimamente ligado ao direito de posse e propriedade, pois é através da segurança na posse de um imóvel que a garantia do direito à moradia é efetivada. Além desses antecedentes, é fundamental reconhecer que falar sobre o direito à moradia sem estabelecer conexões com outros direitos fundamentais é insuficiente. Ao abordar esse direito, é essencial considerar os direitos relacionados, como saneamento básico, transporte, energia elétrica e abastecimento de água. O direito à moradia não se restringe apenas à quantidade de moradias disponíveis, mas também a assegurar sua qualidade, garantindo aos indivíduos o direito à cidade.

O direito à moradia é um direito universal, porém se torna ainda mais evidente e demanda uma proteção mais intensa em ambientes urbanos, onde há uma maior diversidade de relações sociais. Nas cidades, existem conflitos de interesses que exigem uma atuação mais efetiva por parte do Estado, a fim de garantir a todos o direito à cidade. Conforme abordado por Almeida Filho em seu livro *A realização do direito à moradia* (2023, p. 95), o direito à cidade engloba garantias relacionadas à infraestrutura, segurança, saúde, educação, entre outras, visando assegurar a dignidade na moradia. Então, ao discutir o direito à moradia, é fundamental compreender sua conexão intrínseca com a necessidade de acesso adequado a serviços essenciais que garantam uma vida digna. Essa abordagem abrangente e interconectada é crucial para compreender a importância do direito à moradia como parte integrante de um conjunto de direitos humanos fundamentais. Essa abordagem visa proporcionar às pessoas uma vida plena e a capacidade de desfrutar de uma cidade inclusiva.

A conexão entre os direitos fundamentais é claramente perceptível em todos os direitos consagrados pela Constituição Federal de 1988, uma vez que esses direitos se complementam. Por exemplo, ao reconhecer o direito à vida, é inevitável considerar também a dignidade da pessoa humana. Além disso, alguns direitos desempenham um papel central nessa interligação, de acordo com Almeida Filho (2023). Ao se priorizar e garantir o direito à moradia, abre-se caminho para que outros direitos fundamentais sejam efetivados. A moradia é um exemplo claro desse direito fundamental, pois proporciona às pessoas uma vida digna, possibilitando o exercício da dignidade, privacidade, segurança e saúde. No que se refere ao direito à moradia como um direito transversal, é relevante ressaltar a conclusão apresentada por Souza (2013) quando diz que ele é “interdependente de outros direitos relacionados à personalidade humana, em relação aos efeitos decorrentes de sua violação”. Isso significa que os direitos da personalidade estão naturalmente conectados devido a um núcleo específico que confere significado à sua existência: a pessoa. Em síntese, os direitos fundamentais estão intrinsecamente entrelaçados e se complementam, assegurando a dignidade e a plena realização do indivíduo.

No contexto brasileiro, para garantir o acesso à moradia digna vinculada aos direitos anteriormente citados, houve a criação de alguns programas que melhor serão detalhados no próximo tópico, mas um deles foi o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que era administrado pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), o qual foi criado com o objetivo de garantir conforto e acessibilidade no financiamento habitacional para os cidadãos brasileiros. Por meio de dispositivos legais, como a Lei 9.514 (Brasil, 1997) e a Lei 10.931 (Brasil, 2004), depois de alguns anos o Governo criou o Programa Minha Casa, Minha Vida, no qual, esse programa assim como o BNH, procurou estimular o mercado de crédito para a aquisição de moradias dignas em locais adequados.

No entanto, mesmo com a implementação desses programas e instrumentos legais, é discutível a efetividade em proporcionar moradias que permitam o pleno exercício dos direitos básicos. É preciso questionar se as pessoas possuem renda mínima que viabilize a aquisição de uma moradia, se o Governo dispõe de recursos financeiros suficientes para atender à demanda habitacional no Brasil, se as moradias estão sendo construídas em ambientes adequados para permitir que as pessoas exerçam seu direito à cidade e, se a aquisição de moradias é a única forma de o Estado proporcionar esse direito. Some-se a esse cenário a pressão dos valores neoliberais para reduzir investimentos em políticas públicas que não sejam de interesse direto do mercado econômico, como é o caso dos projetos de acesso à habitação pela população vulnerável. Infelizmente, em alguns casos o interesse privado, em especial quando motivado pelo neoliberalismo, atua no sentido de obstruir a esfera pública para forçar o Estado a reduzir o orçamento destinado a essas causas (Ardenghi; Silva; Burmann, 2014).

3 DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Esses questionamentos são de extrema importância para compreender a complexidade e as lacunas presentes no acesso e na qualidade da moradia no Brasil. Eles destacam a necessidade contínua de aprimorar as políticas públicas e estabelecer estratégias efetivas para garantir que todas as pessoas tenham acesso a uma moradia adequada e possam desfrutar plenamente dos direitos fundamentais relacionados. Como asseveram Ardenghi, Silva e Burmann (2014, p. 269): “Ao agregar a democracia política à social é possível substituir a cidadania passiva, fruto do capitalismo, por uma cidadania ativa e participativa”. Isso é essencial para a formação de cidades inclusivas e para a formação de agendas de políticas públicas mais efetivas para garantir a habitação digna à população.

Em um regime neoliberal, a moradia é vista apenas como mercadoria e, por consequência, o capital imobiliário promove um acesso desigual à casa própria, o que fere um direito humano básico (Correia; Moreira, 2023, p. 13). Essa análise crítica também é desenvolvida por Bedin e Schonardie (2024) ao explicarem que o mundo atual está passando por um processo de remercadorização que tem provocado o aumento da restrição de diversos avanços democráticos, notadamente de direitos econômicos e sociais que protegem os mais pobres. Esse processo de rejeição aos mais pobres, seja ele praticado pelas políticas públicas ou pelo mercado privado, é chamado de aporofobia pela filósofa Adela Cortina (2017) e consiste na criação de obstáculos para que o segmento mais pobre consiga usufruir direitos pelo motivo de sua estratificação econômica ser mais frágil.

Para corrigir tal distorção, são primordiais políticas públicas como o Programa Minha Casa Minha Vida, tendo em vista a parcela mais vulnerável da população brasileira. Na próxima seção, será visto com clareza a evolução e a crescente preocupação, tanto da sociedade como do Governo em relação a esse direito fundamental.

Essa realidade pode ser evidenciada por meio dos indicadores da Agenda 2030 aplicados ao Brasil. De acordo com a meta 11.3, do ODS 11, do pacto internacional, o poder público deve se comprometer a aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, bem como sua capacidade de planejamento participativos. No entanto, a última avaliação foi no ano de 2012, como visto na tabela a seguir:

Tabela 1 – Indicador da Meta 11.3 da Agenda 2030

Indicador 11.3.2 - Proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade civil no planejamento e gestão urbana que opera de forma regular e democrática - 2012				
Brasil e Unidade da Federação	Existe Conselho Estadual de política urbana	Número de Municípios	Existe Conselho Municipal de política urbana E houve reunião nos últimos 12 meses	
			Número de Municípios sem	Número de Municípios com
Brasil	-	5565	4788	777
Rondônia	NÃO	52	47	5
Acre	NÃO	22	20	2
Amazonas	SIM	62	59	3
Roraima	SIM	15	14	1
Pará	SIM	143	114	29
Amapá	NÃO	16	13	3
Tocantins	SIM	139	130	9
Maranhão	NÃO	217	197	20
Piauí	NÃO	224	217	7
Ceará	SIM	184	168	16
Rio Grande do Norte	SIM	167	157	10
Paraíba	NÃO	223	217	6
Pernambuco	SIM	185	172	13
Alagoas	NÃO	102	95	7
Sergipe	SIM	75	67	8
Bahia	SIM	417	378	39
Minas Gerais	SIM	853	776	77
Espírito Santo	SIM	78	53	25
Rio de Janeiro	SIM	92	63	29
São Paulo	NÃO	645	559	86
Paraná	SIM	399	284	115
Santa Catarina	SIM	293	214	79
Rio Grande do Sul	SIM	496	358	138
Mato Grosso do Sul	SIM	78	63	15
Mato Grosso	SIM	141	131	10
Goiás	SIM	246	222	24
Distrito Federal	SIM	1	0	1

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012

Em nota técnica elaborada em 2022 Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada (IPEA), foi observado o prejuízo causado ao desenvolvimento de políticas públicas em razão de os dados estarem desatualizados desde 2012 (IPEA, 2022, p. 14). Como dito, agrava essa situação o fato de o Conselho das Cidades (ConCidades) ter ficado inativo por seis anos a partir de 2017, prejudicando o caráter participativo da vida municipal (Observatório das Metrópoles, 2023), pois o distanciamento entre gestão municipal e cidadãos prejudica a tomada de decisão em políticas públicas, sobre moradia inclusive.

De acordo com a *Plataforma Moradia é um Direito Humano* (2024), a qual é um projeto da *Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada* hospedado pela Universidade de São Paulo, um dos problemas que o Brasil apresenta para o acesso à moradia é a ênfase mercadológica em detrimento da perspectiva desse direito como garantia fundamental previsto na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. São lentas as conquistas da população mais pobre, especialmente quando interesses imobiliários colidem com as prerrogativas dos cidadãos. Portanto, é necessário que o Brasil assuma uma postura pública mais proativa e inclusiva quanto às metas da Agenda 2030 e, agora, também em relação à Nova Agenda Urbana, como foi dito antes. Esse documento tem entre suas diretrizes melhorar o planejamento urbano e as políticas públicas “abordando os fortes vínculos entre educação, emprego, habitação e saúde, evitando a exclusão e a segregação” (ONU, 2024, p. 27), como acontece em situações de aporofobia e nas políticas econômicas neoliberais de remercadorização da moradia. Portanto, programas habitacionais são muito importantes.

4 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E SUA EFETIVIDADE COMO INCLUSÃO A MORADIA

Antes de adentrar ao Programa Minha Casa, Minha Vida, é importante destacar a importância do planejamento urbano, o direito à cidade e o fenômeno da gentrificação. Esses aspectos são fundamentais para compreender como o programa pode se tornar um instrumento efetivo de política pública de moradia e garantir o acesso de pessoas de baixa renda.

No que se refere ao planejamento urbano e o direito à cidade, conforme analisado por Marisa Machado da Silva (2021) em seu livro *Política Pública de Moradia: uma análise do programa Minha Casa, Minha Vida*, é essencial que a urbanização seja pensada e estruturada levando-se em consideração a diversidade de desejos, interesses, atividades, mercados e ambientes das pessoas. No entanto, essa diversidade de interesses inevitavelmente acarreta desigualdades claras. Por exemplo, as empresas buscam espaços que maximizem seus lucros, enquanto as pessoas de baixa renda lutam por espaços dignos que ofereçam condições mínimas de sobrevivência. Diante dessa divergência de interesses, cabe ao Estado o planejamento adequado do espaço urbano, a fim de atender às diversas necessidades e demandas da população.

A existência da diversidade econômica é inegável, assim como a presença da pobreza em determinadas regiões. No entanto, é importante ressaltar que a erradicação da pobreza é possível, embora seja um desafio. Para que haja mudança real, tanto o Estado quanto a sociedade precisam querer e agir de maneira diferente. A gentrificação é um reflexo dessa exclusão, que muitas vezes é legitimada pelo próprio Estado. A urbanização, construção e valorização

de determinados espaços frequentemente são planejados para atender ou abrigar apenas aqueles que possuem condições financeiras para acompanhar o crescimento e a valorização desses locais. Essa dinâmica é abordada por Almeida Filho (2023, p. 165). Portanto, é necessário repensar as políticas públicas e os modelos de desenvolvimento urbano, buscando equidade, inclusão social e suporte para as comunidades de baixa renda, a fim de evitar a exclusão e a gentrificação. Isso requer um esforço conjunto de diferentes atores sociais e políticos para promover uma cidade mais justa, onde todos possam desfrutar dos benefícios do desenvolvimento.

É nesse contexto que o Programa Minha Casa, Minha Vida entra em cena, como uma iniciativa de política pública de moradia que visa incluir e garantir o acesso de pessoas de baixa renda. Ao incorporar diretrizes de planejamento urbano e considerar aspectos como o direito à cidade e a prevenção da gentrificação, o programa pode se tornar uma ferramenta eficaz para promover uma distribuição mais justa e igualitária dos espaços urbanos, proporcionando habitações adequadas para aqueles que mais precisam.

Vinculado ao Ministério das Cidades, criado com o objetivo de atuar nas áreas de habitação, saneamento básico, transportes urbanos e planejamento habitacional, foi o primeiro órgão a assumir responsabilidade pelas questões habitacionais desde a extinção do Banco Nacional de Habitação. É importante mencionar que o Ministério das Cidades tem suas limitações institucionais, e a gestão dos recursos financeiros é realizada pela Caixa Econômica Federal (CEF), por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Dessa forma, embora o Ministério seja responsável pela política habitacional, a tomada de decisões sobre os financiamentos e o acompanhamento dos empreendimentos dependem da CEF.

O Programa Minha Casa, Minha Vida criado em 2009, teve como objetivo principal a construção de um milhão de moradias destinadas a famílias com renda entre 0 e 10 salários mínimos. Além de suprir a demanda habitacional, o programa também buscava estimular o mercado imobiliário e a construção civil, como uma medida de enfrentamento à crise econômica global de 2008, como mencionado por Silva (2021).

Diante da necessidade premente de prover inclusão social e melhorias nas condições habitacionais, o Programa Minha Casa, Minha Vida despertou expectativas e esperanças na sociedade. Além disso, trouxe uma grande perspectiva de crescimento para a economia, principalmente no setor da construção civil. Conforme abordado por Silva (2021) dados registrados em 2009 evidenciam o impacto positivo nas construtoras, com um aumento médio de 204% nas ações do setor. Tal resultado reforça o alcance e o potencial positivo do programa tanto para famílias em busca de moradia adequada quanto para a economia, impulsionando o mercado e gerando oportunidades. Para verificar a efetividade do programa é importante ter em mente o público atingido, o objetivo do programa e se de alguma forma ele ajudou na diminuição do *déficit* habitacional ou pelo menos congelou o seu aumento.

A partir da parceria entre a Fundação João Pinheiro e a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, foram obtidos dados sobre o *déficit* habitacional no Brasil com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2009. Nessa pesquisa, foi utilizado um método que considera não apenas a quantidade, mas também a qualidade dos domicílios. Quando o Programa

Minha Casa, Minha Vida foi implementado, essa defasagem era de 5,9 milhões de domicílios, sendo que 90,1% desse número representa famílias de baixa renda.

Atualmente, o *déficit* habitacional no Brasil é de 6.2 milhões de domicílios. Dessas habitações, 74.5% estão relacionadas a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 2.640, o que corresponde a aproximadamente 4.6 milhões de residências. Além disso, 14.8% das habitações estão associadas a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 4.400, totalizando cerca de 919 mil domicílios. Outros 7.2% do *déficit* habitacional são famílias com renda bruta mensal de até R\$ 8.000, correspondendo a 447 mil habitações. Por fim, 3.5% dos domicílios deficitários têm renda acima de R\$ 8.000, totalizando 217 mil residências, sendo esta faixa salarial contemplada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, que serão discutidos posteriormente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP, 2022).

Em relação à localização dos domicílios deficitários, 13.2% estão situados em áreas rurais, enquanto 86.8% encontram-se na área urbana. Essas informações são baseadas em pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro (2024). Desde a sua implementação, o Programa Minha Casa, Minha Vida passou por diversas mudanças e, a partir de 2023, estabeleceu regras específicas que têm o objetivo de oferecer não apenas a habitação em si, mas também direitos ligados a essa habitação. O programa foi estrategicamente desenvolvido em fases para atender diferentes demandas e metas.

Na Fase I do programa, o objetivo principal era reduzir o *déficit* habitacional no país, ao possibilitar o acesso à moradia digna através do financiamento para a casa própria, impulsionando, dessa forma, a construção civil e estimulando a geração de emprego e renda. Na sequência, a Fase II do programa concentrou-se em aumentar os investimentos para proporcionar ainda mais residências e incrementar a participação do poder público na efetividade do programa. Nessa etapa, buscou-se ampliar o alcance e os resultados alcançados pela iniciativa. A Fase III, conforme destacado na Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil, 2023), teve como objetivo a contratação de 2 milhões de moradias até o ano de 2018, com um foco especial na diversificação das modalidades de acesso à habitação para diferentes faixas de renda.

Vale ressaltar que, o programa é dividido em faixas de acordo com a renda familiar e a origem dos recursos. Na Faixa 1, destinada às famílias com renda bruta mensal de até R\$ 2.640,00, o financiamento é realizado por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Já na Faixa 2, o objetivo é atender famílias com renda bruta mensal de até R\$ 4.400,00. Por fim, a Faixa 3 é voltada para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 8.000,00, sendo utilizados recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para o financiamento (Brasil, 2023).

A Faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida possui um aporte máximo de até R\$ 55 mil, enquanto a Faixa 2 tem um aporte máximo de até R\$ 35 mil e a Faixa 3 tem um aporte máximo de até R\$ 20 mil. As Faixas 1 e 2 têm prioridade de atendimento. Em linhas gerais, para se qualificar, a família deve ter uma renda familiar bruta de até R\$ 8 mil, ser indicada pelo ente público de acordo com a prioridade estabelecida e obter aprovação de financiamento de crédito com recursos do FGTS/PMCMV pela Caixa Econômica Federal (Brasil, 2023).

No processo de seleção da família, a ordem cronológica de inscrições e outros critérios de priorização definidos em legislação pelo ente público serão observados. Quanto às condi-

ções do imóvel, ele deve ser indicado pelo Ente Público, estar localizado no município designado para a iniciativa e pode ser composto por unidades de empreendimentos financiados pela CEF, tanto unidades novas quanto usadas.

Com o avanço do programa e a necessidade de garantir um direito efetivo à moradia, houve mudanças significativas nas exigências para a construção dos empreendimentos nos últimos anos. A Portaria MCID nº 725 (Brasil, 2023) estabeleceu diretrizes para os empreendimentos, incluindo aspectos como localização adequada para facilitar o acesso a serviços e equipamentos públicos pelas famílias beneficiadas, a participação dos entes públicos locais para promover investimentos nas áreas de construção, além do estímulo à sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos.

Os empreendimentos devem ser construídos observando padrões de isenção urbana, como privilegiar áreas urbanas consolidadas ou áreas de expansão urbanas já definidas nos planos diretores ou na legislação urbanística vigente. Além disso, é essencial que os empreendimentos estejam situados em áreas que possuam infraestrutura, como energia elétrica, iluminação pública, abastecimento de água potável, saneamento básico, vias de acesso e drenagem pluvial. O acesso a equipamentos e serviços públicos, como escolas, unidades de saúde e transporte público, também deve ser considerado, buscando-se sempre proporcionar facilidades às famílias beneficiadas.

É importante destacar que as exigências relacionadas à localização dos empreendimentos também levam em conta aspectos como a proximidade de comércio e serviços, incluindo desde comércios básicos até necessidades de uso eventual, como supermercados, agências bancárias, lotéricas e correios. Além disso, é primordial garantir o acesso às opções de transporte público coletivo, como linhas de ônibus, de acordo com as características e necessidades de cada município.

Diante desse panorama, o Programa Minha Casa, Minha Vida busca atender às necessidades das famílias de baixa renda, proporcionando oportunidades de habitação digna através de diferentes faixas de renda e fontes de financiamento. Com o progresso do programa, foram estabelecidas diretrizes mais abrangentes para garantir que os empreendimentos sejam construídos em áreas adequadas, oferecendo infraestrutura e acesso aos serviços públicos essenciais. Assim, o programa se torna uma importante ferramenta para promover o direito à moradia, com sustentabilidade e inclusão social.

De acordo com dados oficiais disponíveis no *site* do Planalto, desde a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2009, foram entregues aproximadamente 7.7 milhões de unidades habitacionais em todo o Brasil. No entanto, mesmo com essas realizações, como mencionado anteriormente, o Brasil ainda enfrenta um significativo *déficit* habitacional de 6 milhões de moradias. Isso ressalta a constatação de Almeida (2023, p. 47), onde ele aponta que, embora o direito à moradia tenha sido previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988), com a Emenda Constitucional nº 26 (Brasil, 2000) e a posterior criação da Política de Moradia por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida nove anos depois, o *déficit* habitacional continua crescendo. Isso demonstra que, apenas a criação de políticas não é suficiente para garantir efetivamente os direitos.

Uma política pública efetiva seria aquela que possibilitasse o acesso a direitos sociais fundamentais, sem depender da capacidade financeira do indivíduo. Conforme destacado

por Almeida Filho (2023, p. 45), o critério de pagamento deve ser ignorado pelo Estado na elaboração de políticas públicas. O objetivo é garantir a todos os cidadãos o acesso igualitário a esses direitos, independentemente de sua situação financeira. Esses dados demonstram a magnitude do desafio enfrentado no que se refere ao *déficit* habitacional no Brasil, bem como a necessidade de políticas públicas efetivas para atender às demandas das famílias de baixa renda, proporcionando acesso adequado a moradias dignas e garantindo o exercício pleno dos direitos fundamentais.

5 CONCLUSÃO

Em suma, observou-se durante a pesquisa que a desigualdade econômica é o principal fator que prejudica o acesso à habitação, tendo em vista a remercadorização da moradia em virtude do neoliberalismo – como foi dito *ab initio* – e o qual tem sido fortemente adotado nos últimos anos. Outro motivo que prejudica o acesso à habitação, como visto, é o cenário de aporofobia atualmente existente no qual as pessoas mais pobres dependem de programas habitacionais implementados pelo Estado, os quais, por sua vez, são precarizados por políticas econômicas neoliberais, o que compromete o cumprimento das metas da Agenda 2030, como foi evidenciado pelo quadro apresentado em tópico *supra*.

Nesse cenário de restrição de direitos fundamentais, políticas públicas de cumprimento efetivo das metas da Agenda 2030 podem contribuir para transformar positivamente essa realidade, como acontece no caso do Programa Minha Casa Minha Vida, o qual foi descrito no subtítulo 4 desse artigo. Mas é preciso ampliá-los de modo a combater mais severamente experiências de aporofobia infelizmente vividas por parcela da população do país tendo em vista, como dito na Introdução, que a Constituição Cidadã representa um conjunto de conquistas democráticas e sociais importantes que devem ser continuamente defendidas pelo Estado. Tendo em vista o que foi exposto no artigo, conclui-se que a realidade do Brasil exige o aumento do número de programas de acessibilidade habitacional para promover a inclusão das pessoas mais pobres e que o Estado deve se comprometer com uma nova política econômica que defenda a Nova Política Urbana e uma perspectiva mais comunitária e inclusiva, condizente com a Constituição Cidadã de 1988 e com os direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA FILHO, Carlos. *A realização do direito humano à moradia*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.
- ARDENGI, Luciana B. C.; SILVA, Queli C. S.; BURMANN, Tatiane K. O Novo Capitalismo Pós-Segunda Guerra Mundial: Entre o Liberalismo e o Neoliberalismo. *Direitos Humanos e Democracia*, Ano 2, nº 4, p. 248-270, Jul./Dez. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/15869> Acesso em: 18 jun. 2024.
- BAUMAN, Zygmunt. *Amor Líquido: Sobre a Fragilidade dos Laços Humanos*. São Paulo: Zahar, 2003.
- BEDIN, Gilmar A.; SCHONARDIE, Elenise F. A construção do Estado de Bem-estar Social e o Neoliberalismo: Uma Reflexão Sobre a Ruptura da Evolução dos Direitos Humanos e do Processo de (Des)Mercadorização das Sociedades Capitalistas. *Direitos Humanos e Democracia*, Ano 12, nº 23, p. 1-16, Jan./Jun. 2024. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/15869> Acesso em: 18 jun. 2024.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

- BRASIL. Decreto 591, de 06 julho de 1992. *Atos Internacionais*. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1992. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm Acesso em 10 dez 2024.
- BRASIL. Lei 9.514, 20 de novembro de 1997. *Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências*. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm Acesso em 10 dez 2024.
- BRASIL. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.
- BRASIL. Lei 10.931, 02 de agosto de 2004. *Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm Acesso em 10 dez 2024.
- BRASIL. Governo Federal. *Cartilha-PMCMV. Programa Minha Casa, Minha Vida*. 2023. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minhavida/Cartilha-PMCMV-FAR.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.
- CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). *V Jornada de Direito Civil*. 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/vjornada-direitocivil2012.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.
- CORREIA, Marília A.; MOREIRA, Edma S. S. O direito humano à moradia e a expansão das políticas habitacionais aplicados ao caso do Residencial Cristo Vive em Tucuruí (PA). *Direitos Humanos e Democracia*, Ano 11, nº 21, p. 1-21, Jan./Jun. 2023. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/13450> Acesso em: 18 jun. 2024.
- CORTINA, A. *Aporofobia, el rechazo al pobre - un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós, 2017.
- COSTA, Marco Aurélio, THADEU, Marcos, FAVARÃO, Cesar Buno (Orgs.) *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: IPEA, 2018.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil*. V. 1. 40. ed., 2023.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2009*. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76700&codUsuario=0>. Acesso em: 19 jun. 2024.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. *Déficit habitacional Pnad 2022*. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1wwzDzhQUxuhA5mXNLGM20cZIBqM2en6t/view>. Acesso em: 19 jun. 2024.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit habitacional no Brasil*. 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 18 jun. 2024.
- HABITAT BRASIL. *Um em cada cinco brasileiros vive em habitação precária*. Notícias, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/tag/moradia/#:~:text=Mais%20de%2045%20milh%C3%B5es%20de,a%20direitos%20b%C3%A1sicos%20e%20seguran%C3%A7a>. Acesso em 01 de julho de 2024.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Indicador 11*. Brasília: ODS Brasil, 2012. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1132#> Acesso em 03 de julho de 2024.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Nota Técnica 7-5 Instâncias participativas municipais de política urbana: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio-ambiente e canais digitais de participação*. Elaborado por Carlos Henrique Ferreira, no âmbito do TED nº 71/2019. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/arquivos/NT75Estruturasdeparticipaoempoliticaurbanainstanciasparticipativasmunicipaisdepoliticaurbana.pdf> Acesso em 03 de julho de 2024.
- MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito a moradia*. São Paulo: Atlas, 2011.
- MORADIA É UM DIREITO HUMANO. Plataforma sobre direito à moradia - Projeto da Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada em parceria com a Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=1252&lang=pt Acesso em 03 de julho de 2024.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. O ConCidades voltou! Conselho das Cidades é retomado após seis anos de inatividade. *Boletim 801, 16 de novembro de 2023*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/boletins/o-concidades-voltou-conselho-das-cidades-e-retomado-apos-seis-anos-de-inatividade/> Acesso em 10 dez 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Nova Agenda Urbana*. Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em: 01 de julho de 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 18 de junho de 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 25 de junho de 2024.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura T. Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Marisa Machado da. *Política pública de moradia: política pública de moradia: uma análise do programa Minha Casa, Minha Vida*. Natal: Editora EDS, 2021.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e habitação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

Autor Correspondente:

Luciana Cristina de Souza

Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG

Belo Horizonte/MG, Brasil.

Faculdade de Direito Milton Campos

Nova Lima/MG, Brasil

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.



A revisão de português deste artigo foi realizada com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Chamada Pública nº 30/2023 – Programa Editorial – Processo 401194/2024-8.

