



Direito fundamental à moradia: uma análise sobre a efetividade da atual política habitacional

Autora: Taís Schilling Ferraz

Juíza Federal, Mestre em Direito pela PUCRS

publicado em 16.12.2015

[✉ \[enviar este artigo\]](#) [🖨 \[imprimir\]](#)

Resumo

O artigo apresenta e avalia algumas consequências das escolhas realizadas para a execução da política pública em matéria de direito à moradia no Brasil. Partindo de um exame sobre a natureza do direito à moradia e suas diversas dimensões e sobre a responsabilidade do Estado na implementação desse direito social, demonstra que as políticas públicas habitacionais desenvolvidas no país buscam benefícios em curto prazo, sem o adequado planejamento e dimensionamento das consequências a médio e longo termo das escolhas implementadas. Revela a necessidade de serem eleitos e adotados indicadores capazes de mensurar os efeitos da política para além da oferta de imóveis e de financiamentos habitacionais, alcançando questões como habitabilidade e capacidade de resgate das dívidas contraídas pelos adquirentes. Propõe, ao final, que sejam desenvolvidos projetos e ações mediante projeção de cenários futuros, com análise de custo-benefício a longo prazo, como forma de aperfeiçoamento da política nacional de habitação, especialmente voltada à população brasileira mais vulnerável.

Palavras-chave: Moradia. Financiamentos. Política pública.

Sumário: Introdução. 1 O direito fundamental à moradia. 2 O déficit habitacional no Brasil. 3 A política habitacional e o acesso à casa própria. 4 Direito à moradia: muito mais que acesso à aquisição da casa própria. 5 A política pública e as condições de habitabilidade e de preservação da moradia. 6 Soluções rápidas aplicadas a relações jurídicas de longo prazo: a busca do benefício imediato. 7 A busca por novos caminhos: a perspectiva finalística e os *net benefits*. Conclusão. Bibliografia consultada.

Introdução

No Brasil, em muitas situações, o acalentado sonho da casa própria converte-se em verdadeiro tormento. O ineficiente modelo de política pública adotado, em um contexto de economia instável, capaz de desequilibrar qualquer espécie de contrato, atinge particularmente os financiamentos tomados pelos brasileiros para aquisição de moradia e mais especialmente a população de menor poder aquisitivo.

Os dados oficiais apontam para um imenso déficit de habitações no país,

fortemente concentrado na área urbana. São milhões de pessoas que não têm acesso aos programas habitacionais, em especial aos financiamentos subsidiados para aquisição de moradia. Aqueles que os alcançam ficam sujeitos à inconsistência do sistema, às deficiências dos imóveis disponibilizados, e sofrem os efeitos da vulnerabilidade de uma economia em desenvolvimento, a comprometer, a médio e longo prazos, empregos, rendas, acesso à saúde, segurança, questões com as quais a política pública de habitação não dialoga e para as quais não prevê adequadas alternativas.

O direito fundamental à moradia caracteriza-se como direito social, e, como os demais assim classificados, depende da postura ativa do poder público para a sua materialização.

Este trabalho tem por objetivo avaliar possíveis fatores que comprometem a maior efetividade da política habitacional no país e impactam a concretização do direito à moradia.

O estudo centra foco no modelo de ação mais comum na execução dessa política – o financiamento habitacional – e na avaliação das principais dificuldades que afetam a execução dos contratos de mútuo, os quais, em grande medida, resultam na judicialização de conflitos. Os processos que daí resultam encerram conteúdo muito mais econômico do que jurídico, o que precisa ser bem compreendido pelo Poder Judiciário e pelo sistema habitacional, pois, do contrário, resultam intermináveis e inúteis sob a perspectiva da efetivação do direito fundamental.

Sem qualquer pretensão de esgotamento do tema, a intenção é contribuir para o aperfeiçoamento da formulação e da execução da política pública habitacional, para o que será fundamental que os governantes percebam que a realização dos investimentos públicos no setor deve ser cercada de preocupações não imediatistas, avaliando se as políticas públicas em execução, que viabilizam a obtenção de moradia, atualmente, são capazes de assegurar o núcleo essencial deste direito fundamental e a própria preservação das habitações após a contratação dos financiamentos ou a disponibilização dos imóveis.

1 O direito fundamental à moradia

O direito à moradia qualifica-se como direito humano e fundamental. Direito humano, porque inerente à dignidade da pessoa humana, porque reconhecido e protegido na esfera internacional. Direito fundamental porque constitucionalmente assegurado.(1)

Visto sob o prisma substancial, trata-se de direito cujo núcleo essencial tem a marca da fundamentalidade por se vincular à dignidade da pessoa humana, aqui entendida como o atributo imanente ao ser humano para exercício da liberdade e de direitos indispensáveis a uma existência plena e saudável, em que possa desenvolver todas as suas potencialidades.

A dignidade da pessoa humana, valor reconhecido pelos povos e incorporado ao Direito, passou a ser, ao mesmo tempo, limite e função do Estado e da sociedade, que tanto a ele devem respeito, de forma a assegurar a liberdade na sua fruição (função negativa), como devem promovê-lo (função positiva), mediante prestações dirigidas a tornar efetivos os direitos que nele se legitimam e que o tornam realidade.(2)

O direito à moradia é direito que deriva e que concorre para a implementação da dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Sarlet, esse direito está "vinculado à garantia das condições materiais básicas

para uma vida com dignidade e com certo padrão de qualidade”,(3) configurando-se como fundamental e autônomo, de forte conteúdo existencial, considerado até mesmo um direito de personalidade, e não se confundindo com o direito à (e de) propriedade.

Muito mais do que ter um teto, o direito à moradia qualifica-se, dentre os direitos fundamentais, como de segunda dimensão e, mais especificamente, como direito social.

Ao lado dos direitos individuais, fundados na liberdade e na correspondente imposição de limites ao poder do Estado, que a doutrina classificou como direitos fundamentais de primeira geração,(4) o texto constitucional relaciona direitos como saúde, assistência, previdência, moradia, educação, que surgiram posteriormente, exigindo do poder público, como regra, não abstenções, mas prestações. São os chamados direitos sociais, que hoje estão classificados como direitos fundamentais de segunda dimensão e que encontram origem no princípio da igualdade, considerado em sua acepção substancial.(5)

Os direitos sociais são, como regra, direitos a prestações, ou seja, direitos que, para serem alcançados, demandam a atuação positiva e promocional do Estado. Ao garanti-los, o Estado promove a igualdade.

Assegurar o direito à moradia, ao lado dos demais direitos sociais, como educação, previdência social, saúde e outros, é forma de dar concretização ao princípio da igualdade substancial.

No Brasil, o direito à moradia alcançou reconhecimento inicial na legislação infraconstitucional, vindo a ser positivado de forma expressa, como direito fundamental, apenas por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. Por força dessa reforma constitucional, a habitação passou a compor o rol dos direitos sociais, constante do art. 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Já fazia parte, porém, dos direitos constitucionalizados essenciais a serem promovidos pelo Estado no momento da promulgação da Constituição Federal de 1988, figurando em diversos dispositivos, direta e indiretamente.(6)

2 O déficit habitacional no Brasil

Ao reconhecimento da fundamentalidade do direito à moradia, agregado ao elenco do artigo 6º por ocasião da Emenda Constitucional 26/2000, deveria corresponder maior preocupação e atividade do Estado na busca da sua plena efetividade.

A realidade brasileira na questão da moradia, porém, é preocupante. Não apenas pela carência de espaços de habitação ou coabitação, mas também pelas sérias dificuldades de habitabilidade presentes no estoque de moradias existentes, incapazes de prover aos moradores condições dignas de permanência nos imóveis, seja em razão da precariedade ou do desgaste decorrente do longo tempo de uso, seja, ainda, pela ausência ou pela insuficiência de equipamentos públicos de infraestrutura e pelos mais diversos riscos de desapossamento.

Tendo como indicadores a precariedade das habitações (domicílios improvisados ou rústicos), a coabitação familiar (habitação em cômodos ou famílias conviventes), o ônus excessivo com aluguel (mais de 30% da

renda comprometida) e o adensamento excessivo em domicílios locados (mais de 3 habitantes por cômodo), conceitos elaborados pela Fundação João Pinheiro e adotados pelo Ministério das Cidades para acompanhamento da política nacional de habitação, pesquisadores do Ipea apresentaram, ao final do ano de 2013, estimativas do déficit habitacional brasileiro(7) nas zonas urbanas e rurais, por unidade da Federação e por região metropolitana.

As conclusões preocupam. Embora em termos globais entre 2007 e 2012 tenha havido uma redução do indicador do déficit habitacional, a análise de parcela dos componentes desse indicador e a distribuição do déficit no território nacional apontam para situações de graves carências de moradias, especialmente nas regiões metropolitanas, onde não houve sensível melhora.

A estimativa, ao tempo da pesquisa, era de um déficit de 5,2 milhões de moradias, concentrado nas famílias que estão no estrato de mais baixa renda. Essa carência de habitações é majoritariamente urbana (85%) e se manteve estável nos cinco anos antecedentes, sendo a queda do déficit na área rural (25%) a grande responsável pela redução global antes referida. Mesmo assim, na zona rural, as habitações precárias correspondem a 70% do respectivo déficit total. Em valores absolutos, a precariedade rural segue maior (31%) que a urbana.

A participação das metrópoles no déficit total do país praticamente se manteve estável nos últimos cinco anos, correspondendo a cerca de 31% do total brasileiro.

O estudo, realizado em 2012, é um retrato da situação identificada a partir de dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios 2007, 2008, 2009 e 2011, reponderados a partir do Censo 2010,(8) do IBGE.

Para fazer frente a tamanho desafio, as políticas públicas habitacionais têm sido concentradas nos investimentos voltados à construção, à reforma e à aquisição de imóveis pelas famílias, seja mediante repasse de recursos orçamentários ou de fundos específicos aos demais entes federativos para disponibilização não onerosa de moradias, seja mediante a oferta de variadas modalidades de financiamento.

3 A política habitacional e o acesso à casa própria

Atualmente, as ações da política nacional habitacional direcionadas às famílias de mais baixa renda estão concentradas, basicamente, em dois grandes programas ou sistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

O primeiro foi instituído pela Lei 11.124/2005. Centraliza os projetos destinados à habitação de interesse social, cujos recursos provêm do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, composto de dotações do orçamento geral da União e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAZ, além de empréstimos internos e externos, entre outras fontes. Os recursos são aplicados de forma descentralizada nos estados, no Distrito Federal e nos municípios (com contrapartida destes) na aquisição, na construção, na conclusão, na melhoria, na reforma, na locação social e no arrendamento de unidades habitacionais, na produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, na regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social ou na implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse

social.

Por meio desse sistema, é possível tanto a concessão de subsídios financeiros para as famílias de baixíssima renda como a própria cobertura integral do custo de aquisição ou construção de moradia, entre outros benefícios.

Já o programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, criado pela Lei 11.977/2009, utiliza-se de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e de recursos públicos específicos para pequenos municípios. Tem maior abrangência em termos de destinatários. Sua finalidade foi criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais ou à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). O programa é dividido em modalidades, conforme a faixa de renda das famílias, e executa-se, essencialmente, embora não exclusivamente, por meio da concessão de subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional (art. 2º).

A leitura do último relatório disponibilizado sobre auditoria anual realizada na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades pela Controladoria-Geral da União,(9) pertinente ao exercício 2013, revela o volume de investimentos realizados e o desempenho da realização orçamentária nos programas habitacionais.

Considerando as metas que foram estabelecidas no Plano Plurianual 2012-2015, a CGU avaliou que, embora os resultados tenham ficado aquém do esperado nas metas relacionadas à ampliação do acesso à habitação pelo programa Minha Casa Minha Vida, o desempenho foi razoável (aproximadamente 50%) em volume de unidades habitacionais contratadas e entregues. Em 2013, com recursos do FAR, foram contratadas 419.940 unidades habitacionais.

No âmbito do tradicional Sistema Financeiro de Habitação, segundo dados do Banco Central,(10) tendo como base todo o território nacional, de outubro de 1994 a novembro de 2014, foram concedidos financiamentos imobiliários para construção de 1.535.954 unidades. Nesse mesmo período, foi também financiada a aquisição de 2.066.013 imóveis prontos. O valor total dos financiamentos concedidos foi de R\$ 478,52 bilhões.

De dezembro de 2013 a novembro de 2014, foram concedidos novos financiamentos habitacionais no valor de R\$ 105,62 bilhões (514.977 unidades), em comparação com R\$ 100,86 bilhões (499.313 unidades) entre dezembro de 2012 e novembro de 2013. Dos recursos aplicados nos últimos doze meses, 74,98% (R\$ 79,19 bilhões) foram destinados à aquisição de unidades já construídas, e o restante, 25,02% (R\$ 26,43 bilhões), a financiamentos para construção de imóveis. No SFH, os recursos provêm do FGTS, da poupança, de letras imobiliárias e de recursos obtidos mediante financiamentos no país ou no exterior para execução de projetos habitacionais.

Da leitura das normas e dos números, já se pode perceber que as dificuldades não se concentram na oferta de possibilidades de financiamento para aquisição ou construção das unidades. Embora as metas de investimento não estejam sendo integralmente cumpridas, tem havido, ao longo dos anos, uma ampliação das possibilidades de

acesso à moradia, mediante linhas de crédito subsidiado.

As dificuldades vão se manifestar, de forma mais intensa, após a concessão do crédito ou após a entrega dos imóveis. A mera oferta da possibilidade de aquisição não é suficiente, como política pública, para a efetivação do direito fundamental à moradia e, especialmente, à moradia digna.

4 Direito à moradia: muito mais que acesso à aquisição da casa própria

A garantia do direito à moradia estende-se para além da aquisição da casa própria. Morar é mais que ter um imóvel registrado em seu nome.

A Agenda Habitat,(11) principal documento político resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), ocorrida em 1996, expressou o conteúdo do direito à moradia nos seguintes termos:

“Moradia adequada é mais do que um teto sobre a cabeça. Também significa privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infraestrutura básica adequada, como equipamentos de água, esgoto e coleta de lixo; qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; bem como localização adequada e acessível ao trabalho e outros equipamentos básicos: tudo isso deve estar disponível a custos acessíveis. A adequação deve ser determinada conjuntamente com a população em questão, tendo em mente a perspectiva para o desenvolvimento gradual.”

Nessa linha, podem-se identificar como atributos essenciais do direito à moradia, a configurar o núcleo desse direito, a segurança jurídica da posse, por mecanismos que protejam o indivíduo contra o desapossamento sumário; a disponibilidade de serviços de infraestrutura, como água potável, saneamento básico, coleta de lixo, eletricidade, transporte, iluminação pública; a habitabilidade, ou seja, condições físicas de segurança e de salubridade; a localização, mediante inserção na comunidade, com acesso a opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer; além do custo acessível da moradia, de forma que os gastos para a sua viabilização sejam proporcionais à renda familiar, e do acesso ao direito de habitação, mediante políticas públicas com foco nos grupos econômicos menos favorecidos.

Dentre as diretrizes gerais da política urbana, a Lei 10.257/2001 elenca a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.

Nesse rol também figuram a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, bem assim a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais.

Diversos outros objetivos constam traçados no art. 2º do Estatuto da Cidade, que, se alcançados, terão reflexos diretos sobre o direito à moradia, em sua acepção substancial, ou seja, com os atributos que se

fazem necessários para que se possa falar em **moradia adequada**.

Considerando tal amplitude, impõe-se concluir que uma política pública habitacional não se esgota com a oferta de imóveis à população, a custos acessíveis e proporcionais à renda.

E, para além dos aspectos mencionados, é importante que se considere a probabilidade da ocorrência de fatos futuros capazes de comprometer o equilíbrio econômico dos grupos familiares. Esses fatos não se restringem a situações de sinistro ou infortúnio, como morte, invalidez, danos no imóvel de causas fortuitas, passíveis de cobertura securitária.

É preciso combinar o direito à moradia com circunstâncias que, embora não desejáveis, são previsíveis e desestruturam as famílias, comprometendo a capacidade de resgate das dívidas tomadas para aquisição dos imóveis ou a própria coabitação, como divórcio, doenças não incapacitantes, mas que comprometem a renda, envelhecimento, perda de emprego, redução de renda, entre outras situações bastante comuns em um contexto de relações jurídicas a longo prazo e em um país ainda de economia vulnerável.

Entretanto, a atual política habitacional não se projeta sobre tais dimensões do direito fundamental à moradia.

5 A política pública e as condições de habitabilidade e de preservação da moradia

A política pública nacional, desenhada no Plano Nacional de Habitação, define-se como um processo de planejamento de longo prazo, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do governo federal, como os planos plurianuais, e tem o ano de 2023 como horizonte final para elaboração de estratégias e de propostas.(12)

Por meio desse plano, pretende-se implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho de avanços no sentido de universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

O plano formula cenários e projeções sobre algumas variáveis que interferem na questão da moradia.

Considerando, porém, o caráter embrionário do planejamento habitacional no Brasil, optou-se expressamente por restringir tais projeções a alguns aspectos indispensáveis.(13)

Assim, embora assegurar **moradia adequada** tenha relação com inúmeros outros fatores e variáveis, foram elaborados cenários sobre três aspectos apenas: macroeconomia, necessidades habitacionais e projeções das fontes de receitas para habitação, sendo que a projeção do cenário macroeconômico foi excessivamente otimista.

Previu-se que, nos anos que se seguissem, haveria relativo aumento de renda das famílias, incremento do emprego formal e redução da informalidade, a contribuir para reduzir os valores de subsídio necessários para viabilizar a aquisição, ampliar o atendimento e implantar a estratégia proposta, baseada em quatro eixos: financiamento e subsídio, arranjos institucionais, estratégias urbanas e fundiárias, cadeia produtiva na construção civil.

Embora algumas projeções tenham sido feitas, estão todas relacionadas

à disponibilização dos recursos e à previsão de sua liberação para os programas. Não são esboçados cenários para a identificação, a médio e longo prazo, dos reais efeitos dessa política de subvenção, nem estão desenhadas medidas para o acompanhamento da situação de habitabilidade das famílias cujas moradias foram disponibilizadas.

Historicamente, contribuíram para o setor habitacional, além de recursos do orçamento dos entes políticos, verbas originadas do FGTS, do FAT, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE e de fundos específicos criados ou direcionados para financiar a construção, a reforma e a aquisição de imóveis, infraestrutura e equipamentos.

Porém, a oferta de financiamentos e mesmo de imóveis, como já visto, não implementa, isoladamente, o direito à moradia. É necessário considerar não apenas o número de imóveis construídos ou adquiridos, mas também, e principalmente, que efeitos os investimentos direcionados à construção e à aquisição têm produzido na sequência para aqueles que foram alcançados pela política habitacional, especialmente para o universo das famílias de baixa renda.

Essas pessoas, em grande número, vivem em condições de sub-habitação, em situação de ausência ou inadequação de infraestrutura, como água canalizada, esgoto, coleta de lixo, energia elétrica, sujeitas aos efeitos de desastres naturais, em razão de falta de segurança nos imóveis por defeitos insuperáveis de estrutura. São constantemente desapossadas de suas residências por força de fatores diversos, entre eles o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de financiamento, e, mais recentemente, por vícios construtivos.

Quando se examinam os recursos destinados a ações de melhoria urbanística e de habitabilidade e para a elevação de patamares de qualidade das construções, especialmente para as famílias de baixa renda, que vivem em situações de extrema vulnerabilidade social, percebe-se que a política não tem alcançado efetividade.

Os investimentos têm sido insuficientes, e os resultados têm ficado muito aquém do que se poderia esperar. A maior parte dos recursos orçamentários reservados à urbanização de assentamentos precários sequer vem sendo executada.(14)

Estudo do IBGE sobre os indicadores sociais e as condições de vida da população brasileira, divulgado em 2009,(15) demonstrava uma evolução muito lenta na infraestrutura dos domicílios brasileiros. Tomando por base o período de 1998 a 2008, a proporção de domicílios particulares urbanos com serviço de esgotamento sanitário teria crescido, na média nacional, apenas 5%, passando de 63,5% a 68,5%, com diferenças consideráveis entre as regiões do país.

Analisando-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2012, entretanto, possivelmente em razão de modificações nos critérios de aferição, o percentual de domicílios particulares com rede coletora de esgoto seria de apenas 57,1. A pesquisa chega a referir um aumento de 2,1% em relação a 2011 (ainda assim, a Região Norte manteve-se estável de um ano para outro), mas é evidente que a proporção de residências sem esse serviço frente às que já dispõem da estrutura é ainda extremamente alta e desafiadora.

O IBGE, no mesmo estudo realizado em 2009, utilizou-se de um indicador da Comissão das Comunidades Europeias – Eurostat com o objetivo de complementar a mensuração das desigualdades socioeconômicas. O indicador propõe-se a avaliar os efeitos da ausência

de serviços de saneamento e eletricidade, mundialmente considerados essenciais para a saúde das crianças. Esse indicador é construído a partir da razão entre a proporção de domicílios sem acesso a pelo menos um desses dois serviços e a proporção de domicílios com acesso a ambos. Observou-se que, no Brasil, para cada 100 domicílios com acesso a todos os serviços, havia 64 sem serviços. No Norte, essa relação se invertia de forma acentuada: para cada 100 com acesso, havia 570 sem acesso. No Nordeste, para cada 100 em condições favoráveis eram 170 em condições desfavoráveis.

Como se percebe, a política pública habitacional deve estender-se para muito além da disponibilização de recursos para construção e aquisição de moradias.

6 Soluções rápidas aplicadas a relações jurídicas de longo prazo: a busca do benefício imediato

É fundamental, diante de tamanhos desafios, trazer novos indicadores ao contexto de avaliação da política pública habitacional.

Isso significa acolher a ideia, muitas vezes rejeitada, de que são necessários, em certas áreas, investimentos imediatos e contínuos para resultados que precisam ser sentidos e medidos a longo prazo. Além disso, na análise do custo-benefício dos programas habitacionais, devem ser ponderados os demais atributos do que se define como **moradia adequada**.

Analisando a política econômica norte-americana e as políticas públicas regulatórias a ela pertinentes, o professor e economista Cass Sunstein, em seu recente livro **Simpler: the future of government**,⁽¹⁶⁾ defende a importância de que dois aspectos sejam priorizados.

O primeiro é a necessidade de integração das atividades e das informações dos vários órgãos que possam ter interface com a política pública específica, para que atuem de forma coordenada, conhecedores e advertidos das respectivas ações.

O segundo é o exame do custo-benefício daquela política.

Ao tratar do custo-benefício, o economista e professor americano retoma a análise sobre o funcionamento do cérebro humano apresentada inicialmente no livro **Nudge: o empurrão para a escolha certa**, que escreveu em coautoria com Richard Thaler.

Assevera que a mente humana funciona por meio de dois sistemas cognitivos: o primeiro, a que chama de sistema 1, é o automático, trabalha rápido, é emocional e intuitivo. O sistema 2, diferentemente, é mais deliberativo e reflexivo, calcula, busca causas, avalia probabilidades; é muitas vezes lento, mas comete menos erros.

A questão suscitada na obra é: até que ponto comportamentos mais complexos e com maior impacto na vida de cada um e dos demais são automáticos? Já há estudos que demonstram que não é raro que o sistema automático conduza decisões que se supõe terem sido conscientes, entre elas a escolha de caminhos.

A avaliação é totalmente aplicável quando se analisam as políticas públicas.

Quando está ativado o sistema 1, ocorre o efeito que o autor chama de

affective tax: as pessoas tendem a avaliar custos, benefícios, probabilidades sem consultar números ou estudos, sem projetar o futuro. Fazem-no a partir de suas emoções, de sua intuição.

O resultado será o foco no momento atual, a busca de benefícios imediatos. Se o sistema 1 estiver no comando, a pessoa se visualizará no futuro da mesma forma que visualizaria um estranho.

É preciso ativar o sistema 2 para estender o alcance da projeção, para que a pessoa possa se visualizar mais à frente. É por meio dele que se pode falar em benefícios a longo prazo e na sua vinculação aos investimentos de longo prazo.

Assim o autor resume seu pensamento:

"For some of us, the future is a foreign country – Laterland – and we don't know if we will ever visit it. (...) Our later selves may be strangers to our current selves. Some of us envision our future selves in the same way that we envision other people."(17)

Na sequência, Sunstein demonstra que o raciocínio se aplica a toda e qualquer política pública. De acordo com os estudos da teoria econômica, as pessoas consideram o curto e o longo prazo, sabem que o futuro é incerto, imprevisível, e que grandes mudanças podem ocorrer a qualquer tempo. O sistema 2 considera todas essas questões.

De regra, porém, é o sistema 1 que está no comando da análise do custo-benefício.

Para muitas pessoas, incluindo os responsáveis pelo planejamento e pela execução de políticas públicas, o que importa mais é o hoje, o amanhã e, talvez, a próxima semana.

Tendem a procrastinar ou a negligenciar dar passos que impõem pequenos custos em curto prazo, mas que prometem grandes ganhos em longo prazo. Adiam-se, por exemplo, a adesão a um plano de aposentadoria, o início de um programa de exercícios, uma visita ao médico, etc. Uma das razões é que o futuro não é tão evidente, e o ser humano tende a nele não focar, especialmente quando emoções fortes estão associadas com benefícios de curto prazo ou investimentos a curto prazo.(18)

O sistema automático está no comando da quase totalidade das políticas públicas. A regra não é a realização de investimentos a curto, médio e longo prazo cujos benefícios sobrevirão no longo prazo. Buscam-se soluções cujos efeitos possam ser sentidos dentro dos períodos de mandato, possam evidenciar-se aos olhos dos cidadãos-eleitores.

Não por outra razão estão historicamente aquém do necessário, por exemplo, os investimentos em educação, saneamento básico, melhorias no sistema prisional, etc. Os efeitos da aplicação de recursos em tais desafios não podem ser imediatamente percebidos, portanto os investimentos nunca são adequados.

Comentando sobre os efeitos da *affective tax* sobre as políticas públicas, Sunstein demonstra que problemas enfrentados em nível individual podem ser problemas para os agentes públicos também. Algumas políticas poderiam impor custos a curto prazo para obter maiores benefícios a longo prazo. Infelizmente, os atuais eleitores e, portanto, os atuais políticos terão pouco incentivo para tais políticas. Eles se

perguntam: por que enfrentar maior déficit orçamentário agora, quando os esforços para fazê-lo não poderão ser apreciados pelos cidadãos de hoje?(19)

Com a política habitacional não tem sido diferente. Os planos de ação implantados e tornados visíveis, inclusive pela divulgação dos vultosos números dos recursos investidos, tornaram possível, imediatamente, a aquisição de moradias, mediante a disponibilização direta de imóveis residenciais ou a abertura de linhas facilitadas para acesso aos financiamentos com subsídios. Isso significou dar acesso imediato à obtenção da casa própria a milhares de famílias, um efeito que não tem como não ser imediatamente percebido pela sociedade, que acompanha, atenta, o desempenho de seus governantes.

Pouco se fez, porém, com os olhos no médio e no longo prazo, para garantir o pleno, digno e continuado exercício desse direito: isso exigiria investimentos imediatos, mas os efeitos talvez só se fizessem sentir anos mais tarde, e possivelmente não viessem a ser associados aos reais responsáveis pelo sucesso em assegurar a moradia em todas as suas dimensões.

O volume de conflitos que decorrem da concessão de financiamentos para aquisição, construção ou reforma de imóveis é muito grande e a cada dia ganha novos contornos.

Inicialmente, as divergências que aportavam no Poder Judiciário tinham foco nos critérios de reajustamento do contrato. Atualmente, os problemas são diversificados, envolvendo dificuldades para a entrega do imóvel pelo construtor, impossibilidade de manutenção das condições originalmente contratadas, péssimas condições de construção e infraestrutura local, a comprometer a habitabilidade, todas situações que ocorrem ou só são percebidas após a execução da política pública, leia-se disponibilização dos recursos – e para as quais não há iniciativas na busca de solução, salvo o acesso ao Judiciário, que pouco pode fazer pelos adquirentes, já que os problemas trazidos a juízo, via de regra, não decorrem de questões jurídicas.

Uma das principais fontes de novos conflitos é a execução muitas vezes negligente do programa Minha Casa Minha Vida. A forma de contratação de cooperativas ou empresas para a construção de unidades habitacionais, que são comercializadas desde antes da construção com os beneficiários do programa, vem se revelando, em muitos casos, temerária. Trata-se de entidades que nem sempre estão preparadas para empreendimentos da magnitude com que se comprometem, e o resultado final – ausência de finalização dos imóveis ou entrega sem as mínimas condições de habitabilidade – acaba impactando os adquirentes, partes mais fracas da equação, aos quais se atribui a responsabilidade de não terem escolhido adequadamente o construtor.

Os problemas são eminentemente socioeconômicos, para os quais a política pública não vem oferecendo soluções.

Acrescente-se a complexidade das normas do sistema, absolutamente ininteligíveis e, também por essa razão, muitas vezes causadoras de grandes iniquidades e perplexidades àqueles que deveriam ser os principais destinatários da política habitacional.

Paralelamente a isso, não são feitas pesquisas para o acompanhamento dos efeitos da política habitacional. Os números disponíveis, como visto, concentram-se no volume de recursos empregados nos vários

programas existentes e na quantidade de imóveis financiados.

7 A busca por novos caminhos: a perspectiva finalística e os *net benefits*

É preciso avaliar de forma mais abrangente os efeitos da política pública habitacional, a partir de outros indicadores, que reflitam os atributos que compõem o núcleo essencial do direito à moradia. É preciso avaliar os resultados sobre a população de mais baixa renda.

Quais os benefícios líquidos (*net benefits*) da implantação dos programas governamentais? O modelo está alcançando concretizar o direito fundamental e social à moradia? O caminho é esse? Quais as correções de rumo que se fazem necessárias? É o caso de persistir no modelo ou é necessária a quebra de alguns paradigmas? Quais os efeitos da procrastinação de decisões necessárias para a solução efetiva dos problemas?

São questionamentos que precisam ser permanentes, precedidos de estudos e seguidos de ações corretivas ou incrementais.

Sem correr o risco de enveredar pelas polêmicas que cercam as teorias consequencialistas, é preciso pensar na efetividade a longo prazo das decisões tomadas na concepção e na execução da política pública. Avaliar os seus possíveis efeitos sobre a realidade social.

Ensina o professor Francisco Heidemann⁽²⁰⁾ que o ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas previamente estudados; depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções; em uma terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas em uma política foram satisfeitas em suas demandas; e, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas à sua continuidade, ao seu aperfeiçoamento, à sua reformulação ou, simplesmente, à sua descontinuidade.

Mais do que executar programas governamentais, é preciso pensar a política pública sob o aspecto da sua efetividade, dos seus benefícios líquidos.

O professor Juarez Freitas, ao defender a responsabilidade do Estado por ações e omissões desproporcionais, propondo uma releitura do controle das políticas públicas, afirma que é momento de repensar a responsabilidade do Estado Constitucional, em sintonia com o primado dos direitos fundamentais, designadamente do direito fundamental à boa administração. O Estado-administração existe para os direitos fundamentais de todas as dimensões. Existe para prevenir, não para chegar tarde. Existe para regular com impessoalidade, não para ceder às dominações impulsivas do mercado ou do jogo eleitoral.⁽²¹⁾

Os administradores públicos tendem a procrastinar as decisões que implicam investimentos imediatos em políticas cujos resultados devem ser percebidos no longo prazo, especialmente quando serão mensurados após o término de seus mandatos. Trata-se, como visto, de uma tendência dos indivíduos em geral: centrar foco nos benefícios presentes, adiando ou deixando de tomar medidas sob o influxo da chamada *Laterland*.

Medidas, porém, podem ser adotadas para minorar e até eliminar os

efeitos dessa tendência. Cass Sunstein demonstra, com base em pesquisa, que, quando uma pessoa consegue visualizar-se no futuro, *Laterland* torna-se real, o sistema 1 é ativado e suas necessidades e seus desejos futuros tornam-se visíveis, salientes. Para o autor, “*procrastination is less likely when future self is visible to you*”.(22)

A política pública habitacional pode valer-se dessa conclusão. A formulação de modelos e cenários futuros, a partir de dados reais coletados no presente e que permitam cientificamente uma projeção, pode ser grande aliada na construção, na manutenção e nos ajustes dos programas em desenvolvimento, pode ser um estímulo à mudança de rumos ou ao incremento de recursos e ações.

Projetando-se cenários a partir dos dados acumulados até o momento, que provêm das inúmeras ações, efetivas e inefetivas, e também das omissões havidas ao longo de décadas de programas governamentais voltados à população de baixa renda, e inserindo-os dentre as variáveis e os indicadores para a avaliação dos projetos em concepção e em execução, a tendência é que, visualizados os possíveis resultados, haja maior estímulo às medidas de longo prazo e ao investimento contínuo, capazes de assegurar o direito à moradia em todas as suas dimensões. Mais que isso, é provável que muitos caminhos sejam repensados, sob a perspectiva da efetividade.

Nas palavras de Juarez Freitas,(23) é preciso que o Estado-administração aplique a Constituição **de ofício**, cumprindo os seus deveres indeclináveis de representação do longo prazo, sem prejuízo de atender às demandas urgentes. Cumpre fazê-lo para que se instaure, entre nós, a guarda ampliada da constitucionalidade, a ser produzida **também** pela administração pública, no sentido de implementar, em tempo útil, as políticas constitucionalizadas, não meros programas governamentais.

Conclusão

Este trabalho procurou demonstrar que a implementação do direito fundamental à moradia não é alcançada mediante a simples oferta de imóveis à população, gratuita ou onerosamente. Mais do que garantir um teto, a política habitacional deve considerar diversos outros fatores que concorrem para que se possa falar na manutenção do direito à moradia digna para as famílias brasileiras, especialmente as de menor renda.

O conteúdo da política nacional do setor, entretanto, tem estado limitado a ações de curto prazo, que resultam na oferta da possibilidade de obtenção de habitação, mas negligenciam a avaliação dos reflexos do modelo adotado, fortemente concentrado na concessão de financiamentos a longo prazo que, pelo simples fato do tempo, estão sujeitos a um grande número de situações que podem comprometer o equilíbrio econômico das famílias e a habitabilidade. Deixam de analisar, também, de forma sistemática, se a concessão da moradia foi acompanhada dos requisitos mínimos de infraestrutura. Pouco ponderam as verdadeiras causas da excessiva judicialização das relações jurídicas – que são econômicas, e não de direito – e não oferecem alternativas de solução para tais problemas.

A relação custo-benefício dos diversos programas da política pública habitacional está a merecer maior atenção dos seus idealizadores e executores.

Procurou-se demonstrar a necessidade da realização de análises mais

abrangentes de resultados e a importância da projeção de cenários futuros, defendendo-se que devem ser carreados a essa análise problemas que comprometem a efetividade das ações governamentais e que se situam para além do momento da aquisição da moradia, os quais exigem medidas de longo prazo e investimentos constantes, na perspectiva da execução e da eficiência de uma política de Estado, e não apenas de governo.

Em se tratando da política pública habitacional, a relação custo-benefício dos investimentos, embora deva ser permanentemente monitorada, será assíncrona, pois a efetividade decorrente do investimento imediato e constante terá que ser avaliada no decorrer do tempo, observando-se não apenas os números de moradias financiadas, mas também, e principalmente, se aqueles que tiveram acesso aos financiamentos e à habitação mantiveram-se, nos anos seguintes, no exercício do direito à moradia digna, em todas as suas dimensões, capazes de preservá-la e de resgatar as dívidas contraídas no momento da sua aquisição.

Bibliografia

consultada

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

FERRAZ, Taís Schilling. **O direito à moradia e sua implementação pelo Estado através dos financiamentos habitacionais**. Trabalho acadêmico apresentado como requisito de avaliação no curso de currículo permanente – Direito Administrativo – promovido pela Emagis/TRF4, 2005.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do Direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. Omissão administrativa e o teste da proporcionalidade. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, n. 78, p. 1-20, 2013.

HEIDEMAN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Traduzido por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1988.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas

anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Caderno de Direito Administrativo**, v. I, n. 4. Emagis/TRF4, 2004.

SUNSTEIN, Cass. **Simpler**: the future of government. New York: Simon & Schuster, 2013.

THALER, Richard. H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: o empurrão para a escolha certa: aprimore suas decisões sobre saúde, riqueza e felicidade. Traduzido por Marcelo Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty. Heuristics and biases. **Science**, New Series, v. 185, 1974.

Notas

1. SARLET, Ingo. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Caderno de Direito Administrativo**, v. I, n. 4. Emagis/TRF4, 2004.

2. FERRAZ, Taís Schilling. **O direito à moradia e sua implementação pelo Estado através dos financiamentos habitacionais**. Trabalho acadêmico apresentado como requisito de avaliação no curso de currículo permanente promovido pela Emagis/TRF4, 2005.

3. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 547.

4. Hoje se prefere a expressão "direitos de primeira dimensão". Os autores, em matéria de direitos fundamentais, passaram a utilizar a ideia de **dimensões** de direitos, a fim de assentar o entendimento de que não houve alternância de categorias de direitos fundamentais, mas um processo de complementaridade ao longo do tempo. A medida evita a "falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra" (SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 45).

5. A igualdade que se busca alcançar mediante a promoção dos direitos sociais é a chamada **igualdade na lei** ou igualdade material, que, na precisa lição de Konrad Hesse, "(...) não consiste em um tratamento igual sem distinção de todos em todas as relações. Senão só aquilo que é igual deve ser tratado igualmente. O princípio da igualdade proíbe uma regulação desigual de fatos iguais; casos iguais devem encontrar regra igual. A questão é, quais fatos são iguais e, por isso, não devem ser regulados desigualmente" (HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Traduzido por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 330).

6. O artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal estabelece a garantia, ao trabalhador urbano e rural, de um "salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim". O art. 23, inciso IX, define a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para promover programas de **construção de moradias e melhorias das condições habitacionais** e de saneamento básico. Além dessas normas, o artigo 5º, inciso XI, trata do direito à moradia

como abrigo e local de convívio estreito e seguro do indivíduo e de sua família, dispondo que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”. Os artigos 182 e 183 dispõem sobre a política urbana, autorizando, este último, a usucapião urbana para aquele que utilizar uma área urbana de até 250 metros quadrados por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, para a sua moradia ou de sua família, excluindo desse direito os que já sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Os artigos 188 e 191 dispõem sobre a moradia nas áreas rurais. Registrem-se, ainda, o art. 231 das disposições permanentes e o art. 68 das disposições transitórias, que tratam do direito à habitação digna das populações indígenas, segundo seus costumes, e dos remanescentes das comunidades dos quilombos, respectivamente.

7. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro** (PNAD 2007 – 2012). Nota Técnica. Brasília, nov. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.

8. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

9. BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de auditoria anual de contas na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades**. Brasília, jul. 2014. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/6374_%20RA201406162.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.

10. BRASIL. Banco Central do Brasil. **SFH**: dados estatísticos. jun 2013. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/FIS/SFH/PORT/est2014/11/Resumo.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

11. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Habitat Agenda**. Istanbul Declaration, § 60. Turquia, jun. 1996. Disponível em: <http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp>. Acesso em: 30 mar. 2015. No original: “*Adequate shelter means more than a roof over one’s head. It also means adequate privacy; adequate space; physical accessibility; adequate security; security of tenure; structural stability and durability; adequate lighting, heating and ventilation; adequate basic infrastructure, such as water-supply, sanitation and waste-management facilities; suitable environmental quality and health-related factors; and adequate and accessible location with regard to work and basic facilities: all of which should be available at an affordable cost. Adequacy should be determined together with the people concerned, bearing in mind the prospect for gradual development*”.

12. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-habitacao.html>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

13. BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2013.

14. BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de auditoria anual de contas na Secretaria Nacional de Habitação do**

Ministério das Cidades. Brasília, jul. 2014. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/6374_%20RA201406162.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.

15. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2009/indic_sociais2009.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.

16. SUNSTEIN, Cass. **Simpler:** the future of government. New York: Simon & Schuster, 2013.

17. SUNSTEIN, Cass. Op. cit., p. 54.

18. SUNSTEIN, Cass. Op. cit., p. 55.

19. SUNSTEIN, Cass. Op. cit., p. 56-57.

20. HEIDEMAN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. p. 34.

21. FREITAS, Juarez. Omissão administrativa e o teste da proporcionalidade. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, n. 78, 2013. p. 2. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=92554>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

22. SUNSTEIN, Cass. Op. cit., p. 55.

23. FREITAS, Juarez. Op. cit., p. 1.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

FERRAZ, Tais Schilling. Direito fundamental à moradia: uma análise sobre a efetividade da atual política habitacional. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 69, dez. 2015. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao069/Tais_Ferraz.html> Acesso em: 17 dez. 2015.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS