

EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA E A CORRELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO E A POLÍTICA PATRIMONIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: EFEITOS FUTUROS DE MEDIDAS PRESENTES¹.

Nadjara Régis²
Cláudio Carvalho³

RESUMO

Este artigo correlaciona a política de habitação de interesse social e a política de conservação do patrimônio público em função da efetividade do direito fundamental à moradia, no âmbito da competência do município. A modo de um estudo de caso, é feito o levantamento de leis autorizativas de doações de terras do município de Vitória da Conquista, e analisada a legislação que conforma a política habitacional e a alienação de bens do patrimônio público, para avaliar a escolha da administração pública em um cenário urbanístico que demanda prevenção à escassez de terras adequadas para repor ou incrementar o estoque de moradias de famílias de baixa renda, tendo como referência o Quadro de referência de Direito e Políticas Públicas apresentado por Bucci (2023). Com lastro nos “problemas normativos do sopesamento” e nos “problemas empíricos da efetividade” (Teoria dos direitos fundamentais, Robert Alexy), à guisa de conclusão, entende-se que cabe ao exercício do controle da política social demandar da administração pública a demonstração de que a mitigação do princípio da conservação do patrimônio público presente nas alienações de terras não configura violação desproporcional ao direito à moradia adequada, recomendando-se a suspensão das doações.

Palavras-chave: direito à moradia; patrimônio público; controle social; eficiência.

ABSTRACT

This article correlates the policy of housing of social interest and the policy of conservation of public property in function of the effectiveness of the fundamental right to housing, within the scope of competence of the municipality. In the manner of a case study, it is done the survey of laws authorizing land donations of the city of Vitória da Conquista, and analyzed the legislation that conforms to the housing policy and the alienation of assets from public property, to evaluate the choice of public administration in an urban scenario that demands prevention of land scarcity suitable to replace or increase the stock of low-income households, Having as reference the Framework of Law and Public Policies presented by Bucci (2023). With emphasis on the "normative problems of weighing up" and the "empirical problems of effectiveness" (Theory of fundamental rights, Robert Alexy), it is understood that the exercise of social policy control require public administration to demonstrate that the mitigation of the principle of conservation of public property present in land alienations does not constitute a disproportionate violation of the right to adequate housing, recommending the suspension of donations.

Keywords: right to housing; public property; social control; efficiency.

¹ Este artigo foi elaborado como trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em gestão pública municipal, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB, tendo como orientador o professor-doutor Cláudio Carvalho.

² Pós-graduanda em gestão pública municipal pela UESB. Mestra em Direito pela Universidade Federal da Bahia. nadjara.adv@gmail.com

³ Doutor em Desenvolvimento e Planejamento Urbano pela Universidade de Salvador. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos. Professor titular de Direito ambiental, urbanístico e agrário da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Coordenador do Observatório das cidades, políticas públicas e movimentos sociais. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa – NAJA (UESB). ccarvalho@uesb.edu.br

1 INTRODUÇÃO

Na qualidade de direito fundamental, o acesso à moradia adequada orienta e organiza a atuação do Estado no enfrentamento ao problema social do déficit habitacional. Desde a promulgação da Constituição de 1988 que a administração pública municipal, estadual, federal e do Distrito Federal, devem “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (artigo 23, inciso IX), para enfrentar o problema social do déficit habitacional.

O déficit habitacional envolve moradias a serem repostas ou a serem incrementadas. Para se ter uma noção da dimensão e complexidade do “mundo do ser”, sobre a qual é conferida a efetividade do direito à moradia, segundo a Fundação João Pinheiro (2015, p. 20 *et ss*), a reposição dá-se nas situações de moradias sem condições de habitabilidade, denominadas moradias precárias. A incrementação de moradias ocorre com a identificação de famílias que moram com outra família enquanto não conseguem a própria moradia (coabitação familiar forçada); de famílias de zero a três salários mínimos que têm ônus excessivo com aluguel urbano, comprometendo trinta por cento ou mais da renda familiar com a moradia. Também nas situações de adensamento excessivo, que se dão quando a moradia apresenta a média de moradores superior a três pessoas por dormitório.

Assim, para cumprir a função prestacional do direito à moradia, o Estado deve promover as condições materiais para repor ou incrementar o estoque de moradias. Como explica Dropa (2022, p. 13), “a função prestacional dos direitos fundamentais implica na obrigação de o Estado prover as condições materiais necessárias para o exercício efetivo dos direitos por seus titulares”. A prestação estatal é organizada na forma de política pública, que pode ser definida como o programa de ação – que, inclusive, embora realizado, pode não ser declarado –, ou o resultado de uma atividade, sob a competência de uma autoridade pública com legitimidade governamental; sendo adotada por mais de um governo, pode ser considerada política de Estado (De Oliveira, pp. 1-2).

Para atender ao campo do controle judicial de políticas públicas, Bucci (2023, p. 104) desenvolve um conceito estrito de política pública como programa de ação governamental “que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados” que buscam “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades

privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Ainda segundo a autora, a política pública expressa “a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo que se espera o atingimento de seus resultados”.

Assim, a política social é a política pública que tem por objeto promover o exercício de um direito social, como é o caso da política de habitação de interesse social que tem por objeto exercício do direito à moradia. Sob o ponto de vista sociológico, é um conjunto de intervenções promovidas pelo Estado capitalista para garantir a habitação enquanto condição material de reprodução da força humana de trabalho; essas intervenções são “voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (Höfling, 2001, p.). A implementação de uma política social é, por isso, mais complexa do que de uma política pública que não tem por fim superar desigualdades estruturais, como é o caso da desigualdade no acesso à moradia.

Esta contribuição fustiga a afirmação de que “a administração pública se torna refém das próprias ineficiências - especificamente nas atividades de planejamento, implementação e monitoramento”, abrindo espaço para a ação dos órgãos de controle (Peci; Irigaray; Stocker, 2021, p. 2). Parte da observação de um fenômeno administrativo, no município de Vitória da Conquista, constatado a partir do levantamento, realizado através dos sítios eletrônicos mantidos pela Câmara de Vereadores e pela Prefeitura Municipal, de leis autorizativas de doação de terras aprovadas no período entre 1991 – ano do marco legislativo inaugural da política municipal de habitação de interesse social (ou política municipal de habitação popular) – e 2023.

Com este levantamento, foi possível constatar que as autorizações legais envolvem mais de 16 (dezesseis) hectares de terras a serem alienadas gratuitamente, ao modo resolutivo e com encargo. São alienações que têm como donatárias entidades profissionais, sindicais, assistenciais e comunitárias, muitas vezes vinculadas a entidades religiosas. Foram excluídas da contabilização as leis autorizativas de doação de terras para pessoas jurídicas de direito público interno, como as doações para edificação de sede de órgão público federal ou estadual. Tornou-se inviável a totalização do valor econômico das áreas doadas porque, até

2018, não havia transparência, no texto da lei, do valor da avaliação do lote objeto de doação. A partir da análise desta fonte documental, concluiu-se que a doação de terras para entidades privadas é uma ação de política patrimonial que há pelo menos 30 anos coincide com o período de execução da política habitacional estabelecida pelo município.

Considerando que o enfoque será o controle da política pública, foi afastada a informação, obtida em uma edição do Diário Oficial do Município (Vitória da Conquista, 1994, p. 2), de que é de 1988 a criação do programa de habitação popular; a política habitacional é analisada a partir do que dispõe a legislação municipal, a Constituição brasileira e a Constituição da Bahia.

A Lei Orgânica, desde seu texto original (Lei Municipal n.º 528/1990), prevê a destinação de terras públicas subutilizadas e não utilizadas, e as discriminadas, para assentamentos de famílias de baixa renda. A escolha do governo pelo instrumento legislativo para organizar a relação entre o poder público e a sociedade na prestação positiva do Estado se deu em 1991, quando a política social de acesso à moradia passou a ser regulamentada por meio da Lei Municipal n.º 570, revogada pela Lei Municipal n.º 1.186/2003. A política habitacional também é regulada por meio do Plano Diretor Urbano, que, anterior à Constituição (Lei Municipal n.º 118), atualmente é previsto na forma da Lei Complementar nº 2.959, de 26 de dezembro de 2024, que revogou a Lei Complementar n.º 1.385/2006.

No caso de Vitória da Conquista, o marco regulatório da política habitacional enuncia, expressamente, a reserva de terras públicas – para utilizar a expressão cunhada por Bucci (Ob. cit., p. 104) – como a “reserva dos meios necessários” para a realizar o acesso à moradia. A Lei Municipal nº 1.186/2003 prevê o “estoque de terras públicas” como um instrumento da política que se destina a viabilizar a reposição ou incremento do estoque de moradias para famílias de baixa renda. Mas nem sempre o município regula por lei a política habitacional; ou nem sempre a legislação que prevê a política habitacional vai dispor sobre a reserva de terras públicas como uma necessidade para repor ou incrementar moradias.

Assim, o estudo de caso tem como objetivo correlacionar a política de habitação à política patrimonial em função da efetividade do direito à moradia adequada, entendendo-se por efetividade a realização concreta do direito na vida dos cidadãos. A partir do levantamento documental e da análise da legislação que dispõe sobre a

política de habitação de interesse social, bem como sobre a ação de disponibilização gratuita de bens imóveis do patrimônio público, é feita uma reflexão acerca das escolhas da administração pública, orientada pela identificação dos “problemas empíricos da efetividade”, ou seja, dos “efeitos futuros de medidas presentes” (Alexy, 2008, p. 465), considerando que o cenário de crescimento urbanístico das cidades médias, que tendem à escassez de terras públicas adequadas para projetos habitacionais destinados a famílias de zero a três salários-mínimos.

Os direitos fundamentais vinculam os poderes públicos, de modo que cabe ao controle da política avaliar se os atos decorrentes da política patrimonial afetam negativa e desproporcionalmente o direito à moradia; e se, a partir da política patrimonial, têm sido disponibilizados recursos públicos suficientes para a implementação do direito social à moradia (Dropa, pp. 70-1). Além disso, o planejamento territorial urbano se orienta pela corresponsabilidade enquanto princípio do direito à cidade, sendo que o modelo de desenvolvimento social tem que ser definido a partir da manifestação dos interesses de grupos socialmente organizados (Carvalho; Raoni, 2023).

O déficit de moradias é um problema social que desafia não apenas as capitais, mas também a administração pública das cidades médias brasileiras as quais, segundo o Censo 2022, realizado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, vêm apresentando um crescimento relativo superior ao de grandes cidades (UNESP, 2023). Vitória da Conquista é uma cidade média, classificada como capital regional por causa da “atração que exerce a populações de outros centros urbanos para acesso a bens e serviços” e do “nível de articulação territorial que possui por estar inserida em atividades de gestão pública e empresarial”, mantendo com Salvador sua principal relação interurbana (IBGE, 2018). É a terceira maior população da Bahia, estimada em 394.024 habitantes (IBGE, 2021); o septuagésimo quarto município mais urbanizado, dentre os 5.570 do país e o quarto no estado da Bahia (IBGE, 2019). Com 3.254,186 km², está entre os quinhentos municípios brasileiros com maior extensão territorial, localizando-se na mesorregião centro-sul do estado (IBGE, 2021).

O Censo de 2022 demonstra que 39,7% da população de Vitória da Conquista tem rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo. O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 1,9 salário mínimo, com apenas 100.004

habitantes classificados como ocupados, ou 26,96% da população contabilizada em 2021. Trata-se de parcela da população em situação potencial de déficit habitacional ou readequação de moradia, uma vez que a faixa de zero a três salários mínimos é público-alvo da política de habitação de interesse social.

A destinação estratégica de imóveis públicos é assunto muito atual: recentemente, o governo federal lançou o programa Imóvel da Gente, que busca destinar imóveis da União não utilizados ou subutilizados para o acesso à moradia. Ainda tem relevância histórica, uma vez que a destinação de terras públicas para concretizar direito fundamental chegou a ser um instrumento constitucional, quando, na Constituição de 1934, previu-se que a união, os estados e o Distrito Federal deveriam reservar “uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação” (artigo 157, cabeça).

Este estudo é finalizado com a formulação de recomendações, como uma contribuição para a tomada de decisões dos agentes e atores da política habitacional, em especial dos conselheiros da política de habitação.

2 BREVE HISTÓRICO DA RESERVA DE TERRAS PÚBLICAS PARA FINS DE MORADIA SOCIAL

A lei costuma ser uma resposta ao “mundo do ser”; assim, a positivação do direito à moradia e à terra pública no ordenamento jurídico significa que, em um momento histórico, os fatores reais de poder foram determinantes para transpor da vontade política para a vontade do Estado a proteção de um valor relevante para a sociedade, vinculando os poderes públicos. A legislação que dispõe sobre a política de habitação em Vitória da Conquista faz parte de um processo que parte da ordem internacional, após a Segunda Guerra Mundial, buscando positivar os direitos humanos, tornando-os direitos fundamentais, sem os quais não há dignidade de vida.

O Brasil subscreve, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, na oportunidade da criação da Organização das Nações Unidas, de que é membro-fundador. A DUDH dispõe: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família [...] habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]” (artigo 25). Na Constituição de 1988, desde seu texto original, a moradia integra o rol de bens que atendem às necessidades vitais

básicas do trabalhador, e que, por isso, devem ser garantidos por meio do padrão de vida ofertado pelo salário-mínimo (artigo 7º, inciso IV).

Observe-se, entretanto, que a moradia é idealmente protegida ao trabalhador, não havendo dever de o Estado viabilizá-la por meio de outra política pública que não seja a da melhoria do poder aquisitivo do salário-mínimo, ainda que a Constituição de 1988 também enuncie a competência comum de os entes federativos promoverem “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (artigo 23, inciso IX).

Em 1992, foi ratificado o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966), sendo, para alguns autores, o marco da positivação, no ordenamento jurídico-constitucional pátrio, do acesso à moradia adequada como direito fundamental, da segunda geração, cabendo ao Brasil adotar “medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito [...]” (artigo 11). Mas é somente com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que passa a integrar expressamente o rol de direitos sociais (artigo 6º). A Constituição brasileira, desde seu texto original, não dispõe sobre a destinação de terras do patrimônio da união para implementação de programas habitacionais urbanos.

Em razão do princípio da simetria constitucional, a Constituição da Bahia, promulgada em 1989, reproduziu a competência de promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais (artigo 11, inciso IX). Estabelece a destinação das terras públicas como instrumento de política urbana habitacional. As terras estaduais “não utilizadas ou subutilizadas e as discriminadas” devem atender “prioritariamente” ao direito à terra urbana e à moradia de famílias de baixa renda, bem como à instalação de equipamentos coletivos e a “manutenção do equilíbrio ecológico e recuperação do meio ambiente natural” (artigo 169).

Os municípios foram alçados a entes federativos com a Constituição de 1988, passando a elaborar suas leis orgânicas. A Lei Orgânica do Município de Vitória da Conquista – LO foi promulgada na forma da Lei nº 528/1990. Em observância ao princípio da simetria constitucional, fez constar a competência comum para “promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento” (artigo 8º, inciso XI). Os vereadores, porém, foram além e aprovaram a reprodução parcial do enunciado da Constituição da Bahia sobre a destinação de terras públicas.

O texto original da LO previu a destinação das terras públicas municipais “não utilizadas ou subutilizadas e as discriminadas”, prioritariamente, para assentamentos de famílias de baixa renda e – igualmente à Constituição Estadual – para a instalação de equipamentos coletivos (artigo 138, inciso V). O legislador não aprovou, contudo, a parte do enunciado da Constituição da Bahia que inclui a destinação prioritária para a “manutenção do equilíbrio ecológico e recuperação do meio ambiente natural”.

Em seguida à promulgação da Lei nº 528/1990 (Lei Orgânica), o governo escolheu o instrumento legislativo para organizar a relação entre o Estado e a sociedade (Souza, 2007) com a finalidade de reduzir o déficit habitacional, sendo promulgada a Lei Municipal nº 570/1991, que regulou, por pouco mais de uma década, a política de habitação de interesse social da cidade. Esta iniciativa se deu em um momento de recuo, por quase uma década, da atuação da união na política habitacional, após a extinção, em 1986, do Banco Nacional de Habitação – BNH, sob críticas severas de que não atendia às famílias de baixa renda que não tinham como arcar com as prestações habitacionais.

Antes do marco regulatório, a legislação vinculava a administração pública tão-somente ao dever de dispor sobre a implantação de “conjuntos habitacionais, financiados pelo sistema financeiro da habitação ou por entidade particular”, segundo constava no artigo 28, da Lei Municipal nº 118/1976 (primeiro plano diretor urbano).

Na Lei Municipal nº 570/1991, a destinação de terrenos públicos era o instrumento primordial da política urbana habitacional, sendo prevista a cooperação entre a união e o município na destinação de terras para o programa habitacional (artigo 4º). Os terrenos públicos destinados ao programa, juntamente com o mutirão de pessoas para a construção e a doação de materiais de construção, serviam para reduzir os custos da moradia popular no cálculo da prestação habitacional. As terras públicas deveriam ser definidas pelo município ouvindo o poder legislativo, por meio da comissão de Proteção e Defesa do Meio Ambiente (artigo 7º, §2º). A administração pública deveria adquirir terrenos para serem destinados ao programa, podendo utilizar-se, para tanto, do instrumento da desapropriação por interesse social.

A partir da definição dos terrenos para a implantação de loteamentos habitacionais, a administração pública viabilizava a tarefa de distribuir lotes e moradias aos beneficiários do programa municipal de habitação (artigo 8º). Os bens imóveis destinados ao programa de habitação constituíam os ativos do Fundo Municipal de

Habitação, ou seja, até poderiam ser alienados, desde que os recursos obtidos fossem mantidos para a finalidade do exercício do direito à moradia por titulares de baixa renda.

A política de habitação previa, ainda, a gestão intersetorial entre a coordenação do fundo municipal de habitação e o setor de patrimônio da administração pública, para que houvesse os controles necessários sobre os bens públicos (artigo 13, inciso III), e a identificação e destinação de imóveis aos ativos do fundo (artigo 15, inciso III). Uma comissão paritária com representantes do poder público e da sociedade civil, também deliberativa sobre “as áreas a serem loteadas e utilizáveis na execução do programa” e a “aquisição de novas áreas para o programa” (artigo 8º).

Pode-se concluir que o marco inaugural da política habitacional de Vitória da Conquista cumpre os elementos da definição de política pública apresentada por Bucci (ob. cit., p. 107): coordena os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de um objetivo socialmente relevante e politicamente determinado, o acesso a moradia por famílias de baixa renda. Também expressou a seleção de prioridades e a reserva de meios necessários à sua consecução. A destinação de terras para projetos habitacionais destinados a pessoas de baixa renda é uma prioridade legal, ao tempo que a destinação de terras públicas é o meio necessário à consecução da política.

Assim, desde a sua origem, a política habitacional vai depender da política do patrimonial para alcançar resultados na reposição e incremento do estoque de moradias.

2.1 A RESERVA DE TERRAS PÚBLICAS PARA FINS DE MORADIA SOCIAL NO NOVO MARCO REGULATÓRIO

Após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), passada uma década, a Lei Municipal nº 570/1991 é revogada pela Lei Municipal nº 1.186/2003. O novo marco regulatório, vigente até os dias atuais, reitera que os beneficiários da política social de habitação são as famílias desempregadas ou de baixa renda, no caso, de zero a três salários mínimos. Acrescenta, como prioridade no acesso à moradia, o reassentamento de famílias que têm a moradia removida de área de risco ou

preservação ambiental, ou que interfiram na implantação de obras públicas (artigo 6º, inciso XII).

O programa e o fundo de Habitação Popular foram mantidos; a comissão paritária foi substituída pelo conselho de Habitação Popular. Houve, contudo, a mitigação do poder do Conselho Municipal de Habitação Popular de deliberar sobre terrenos a serem destinados para o programa habitacional. Foram excluídas as atribuições de o conselho deliberar sobre “as áreas a serem loteadas e utilizáveis na execução do programa” e a “aquisição de novas áreas para o programa” (artigo 8º da Lei Municipal nº 570/1991).

Atualmente, o conselho pode fiscalizar, opinar e deliberar “sobre as áreas públicas ocupadas com outras finalidades, que poderão ser incorporadas ao Programa Municipal de Habitação Popular” (Lei Municipal nº 1.186/2003, artigo 68).

O legislador também enfraqueceu o propósito da gestão intersetorial entre o fundo de Habitação e o setor patrimonial da administração pública; agora, a gestão intersetorial entre estes órgãos é destinada apenas ao “controle sobre todos os bens públicos utilizados na Política Municipal de Habitação Popular” (artigo 78, inciso III). Foi excluída da gestão intersetorial a identificação e destinação de imóveis aos ativos do Fundo, como previsto no artigo 15, inciso III, da revogada Lei Municipal nº 570/1991.

Se antes o programa habitacional tinha seu foco na construção de moradias e na distribuição de lotes, agora também atua para a melhoria habitacional e a regularização fundiária. Há seis subprogramas: (a) Concessão de lotes ou unidades habitacionais; (b) Construção e melhoria de moradias populares; (c) Organização comunitária; (d) Geração de emprego e renda; (e) Saneamento básico e urbanização; e (f) Regularização fundiária.

Cada subprograma tem seus instrumentos, dentre os quais, o estoque de terras públicas. Sem prejuízo de outros, pode-se identificar na lei os seguintes instrumentos da política: cadastro público das famílias de baixa renda; suporte técnico e jurídico para autoconstrução; subsídio habitacional total ou parcial; mutirão autogestionado; técnicas construtivas de baixo custo; realização de cursos sobre associativismo, cooperativismo; conscientização para o convívio social solidário; qualificação para o trabalho e educação ambiental; contrato de mão-de-obra de beneficiários para a construção ou reforma de unidades habitacionais do programa; plano urbanístico;

projetos de preservação e/ou recuperação ambiental nas áreas de ocupações e assentamentos populares; fóruns comunitários; título de concessão de direito real de uso gratuito ou oneroso; título de concessão de uso especial gratuito ou oneroso; contrato de mútuo; Sistema de Custo Público; demonstrações mensais de receitas e despesas do Fundo; relatório de acompanhamento das realizações do Fundo; relação de débitos de mutuários inadimplentes inscritos e não inscritos na dívida ativa.

A política municipal de habitação também é regida pela Lei Orgânica e pelo Plano Diretor Urbano. Na ampla reforma da Lei Orgânica, promovida por meio da Lei Municipal nº 1.390/2007, foi realizada uma alteração no enunciado que previa que “as terras públicas, não utilizadas ou subutilizadas e as discriminadas serão destinadas, prioritariamente, a assentamentos de população de baixa renda e à instalação de equipamentos coletivos”.

Com a alteração deste enunciado, a LO passa a explicitar essas ações como instrumentos da política urbana. A destinação de terras públicas não utilizadas ou subutilizadas, entretanto, passou a ser limitada a um percentual e à critérios a serem dispostos por lei. A sociedade ainda aguarda a iniciativa de projeto de lei que regulamente este enunciado. Outra alteração é que deixa de ser prioridade a destinação das terras não utilizadas ou subutilizadas para atender a instalação de equipamentos coletivos.

Recentemente sobreveio o novo Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista, que passa a ser regido pela Lei Complementar Municipal nº 2.959, de 26 de dezembro de 2024, na qual há uma seção dispendo sobre os “Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade”, na qual estão previstas as situações que caracterizam os imóveis como não edificadas (terrenos com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero); subutilizados (terrenos com coeficiente de aproveitamento superior a zero e inferior ao mínimo definido para o zoneamento; e não utilizados (as edificações inacabadas ou paralisadas por mais de cinco anos, bem como, edificações abandonadas ou em ruínas).

O novo Plano Diretor Urbano desconsiderou que na Lei Orgânica preexistiam como instrumentos da política urbana a discriminação de terras públicas e a destinação de terras públicas subutilizadas e não utilizadas para assentamentos de família de baixa renda, de modo que não cumpre a regulamentação prevista no artigo 138, inciso V, da LO, e nem dispõe sobre qualquer prazo para que o poder público

identifique, em seu cadastro, as áreas públicas definidas como não utilizadas ou subutilizadas, o que é necessário para o passo seguinte: afetá-las ao fundo municipal de Habitação.

3 O ESTOQUE DE TERRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA REPOR E INCREMENTAR O ESTOQUE DE MORADIAS.

Segundo Lascoumes e Le Galès (2007), os instrumentos são ferramentas de ação pública por meio dos quais a ação governamental se materializa e é operacionalizada; a escolha e o uso do instrumento da política pública demonstram como o Estado quer intervir na sociedade. Na política de habitação de interesse social, estocar terras públicas surge, desde sua origem, como a reserva de meios necessários para implementar projetos habitacionais populares que garantam ao titular do direito à moradia o acesso à cidade, em um contexto de expansão urbana e populacional de cidades médias.

Estocar, ou reservar, terras públicas é mais do que destinar terras públicas, pois, para além do presente, foca o futuro, prevenindo uma situação de escassez de terras para fins de acesso à moradia de interesse social. Trata-se de um instrumento destinado, como se observa da legislação de Vitória da Conquista, a viabilizar “projetos habitacionais para a população de baixa renda” (Lei Municipal nº 1.186/2003, artigo 6º, inciso VII), por meio da concessão de lotes ou unidades habitacionais (artigo 7º, inciso I). Estocar terras é um instrumento da política para a finalidade de repor ou o incrementar o estoque de moradias de quem não tem renda ou tem renda insuficiente para obter uma moradia urbana adequada (com acesso a transporte público, saneamento básico, serviço de saúde e de educação próximos, dentre outros).

Em regra geral, a administração pública municipal pode implantar um projeto de loteamento habitacional relacionando-se diretamente com a família beneficiária ou a partir de parceria com a iniciativa privada. A destinação do terreno pelo poder público pode garantir uma boa localização urbanística para o projeto habitacional, para que os titulares do direito à moradia tenham acesso facilitado aos serviços públicos. Por isso, a reserva ou estoque de terras públicas passa a ser um instrumento da política

urbanística a ser estrategicamente considerado no processo de deliberação sobre o planejamento territorial urbano.

Além disso, a destinação de terras públicas tem a função de impactar na modicidade da prestação habitacional, na forma de subsídio habitacional, o que é um aspecto distributivo da política de habitação de interesse social. A administração pública federal fomenta a participação dos municípios nas operações de financiamento habitacional, propondo o aporte de recursos financeiros ou a doação de terrenos, para contribuir com o objetivo de “reduzir ou suprimir a entrada na compra do imóvel” ou “reduzir as prestações mensais do financiamento” (CAIXA, Iniciativa MCMV Cidades).

Este instrumento comunica, então, a relevância de uma gestão estratégica das terras públicas, considerando o propósito de repor e incrementar o estoque de moradias para famílias de baixa renda, inclusive em projetos habitacionais conduzidos pela iniciativa privada no contexto da política nacional de habitação. Adotando a legislação de Vitória da Conquista como um parâmetro, tem-se que o estoque de terras públicas pode ser formado por:

(a) terras públicas discriminadas (LO, artigo 138, inciso V): a discriminação de terras públicas se dá por meio de processo administrativo e ação judicial (Lei nº 6.383/1976) destinada “a definir as linhas demarcatórias do domínio público e privado, uma vez que os Estados “transferiram a muitos Municípios (*sic*) parte de suas terras devolutas” (Carvalho Filho, 2007, p. 1.053);

(b) terras públicas do município não utilizadas ou subutilizadas (LO, artigo 138, parágrafo único): a definição de não utilização ou subutilização da terra urbana consta no Plano Diretor Urbano - PDU. No caso de Vitória da Conquista, o PDU define terreno subutilizado como aquele que apresenta coeficiente de aproveitamento superior a zero e inferior ao mínimo definido para o zoneamento. Não utilizados são os terrenos com edificações inacabadas ou paralisadas por mais de cinco anos ou com edificações abandonadas ou em ruínas. É seara da política patrimonial manter o cadastro e identificação de terras públicas não utilizadas ou subutilizadas. Bem como é tarefa do poder público regulamentar os critérios que tornam essas áreas adequadas a projetos habitacionais. Além disso, no caso de Vitória da Conquista, é prevista a definição da percentagem do total de terras subutilizadas ou não utilizadas a ser destinada ao programa habitacional.

(c) terras públicas ocupadas com outras finalidades (artigo 68, inciso VI, da Lei Municipal nº 1.186/2003): é atribuição do conselho de Habitação opinar, fiscalizar e deliberar sobre a incorporação ao programa habitacional de áreas ocupadas para outras finalidades. Como a área está ocupada para outra finalidade, a manifestação para que seja utilizada pelo programa de habitação envolverá um conflito de interesses cuja solução depende de pleno diálogo entre atores e agentes da política habitacional, da política de conservação do patrimônio municipal, e de outras políticas como meio ambiente, assistência social, saúde, por exemplo;

(d) novas terras adquiridas por meio da desapropriação por interesse social ou permuta ou doação ou, excepcionalmente, compra: trata-se de uma ação estratégica do poder público, com o objetivo de proteger o interesse social perante os interesses da iniciativa privada na especulação e uso da terra urbana;

(e) destinação de terras não edificadas: considerando que terras públicas ocupadas para outras finalidades podem ser incorporadas ao programa habitacional e que o município também pode adquirir novas terras, evidentemente, como é popular no direito o jargão “se pode o mais, pode o menos”, a administração pública poderá identificar terras não edificadas de seu patrimônio para afetá-las a projetos habitacionais.

As escolhas da administração pública sobre terrenos adequados para formar uma reserva de áreas destinadas à habitação popular envolvem diálogos dos agentes da política habitacional entre si devem ser ouvidos e devem demonstrar contribuições concretas para a efetividade do direito à moradia. Também, em algum momento, diálogo entre agentes e atores da política. Os agentes são aqueles que têm competência na gestão patrimonial, na gestão do meio-ambiente, na gestão do desenvolvimento urbano, nas finanças públicas, nas relações com a sociedade civil organizada. Por isso, a utilização do instrumento do estoque de terras depende de uma “coordenação intersetorial”, ou melhor, multissetorial, ao demandar “a atuação conjunta para atingir um objetivo já posto” (Dias, 2011, p. 3), ou seja, a atuação de dois ou mais órgãos da administração pública, no caso, para viabilizar a formação do estoque de terras públicas para fins habitacionais.

Assim, para o exercício do controle da política pública faz-se necessária uma compreensão acerca da realidade do déficit habitacional, da adequação do instrumento da reserva de terras públicas em sua tarefa de contribuir para a mitigação

do problema social, que é a finalidade da política habitacional. Como explica Celina Souza (2006), a definição e o uso de um instrumento não são um exercício mecânico em que se “encaixam” um problema e uma solução bem-definidos. Trata-se de um processo de compreensão da realidade e da tentativa de trabalhar essa realidade.

Estabelecida a compreensão de que o estoque de terras públicas é instrumento adequado para o fim perseguido, a administração pública tem o poder-dever de usar o instrumento, adotar as medidas de gestão que viabilizem a demonstração do estoque de terras públicas para projetos habitacionais a qualquer cidadão, sendo este o parâmetro estabelecido pela Lei de Acesso a Informação – Lei nº12.527/2011.

4 A DOAÇÃO DE TERRENOS E O PRINCÍPIO DA CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO.

No contexto de estudo de caso em Vitória da Conquista, desde 1991 que, de governo em governo, é constada a ocorrência do fato legislativo e administrativo da doação de terrenos públicos para entidades sem fins econômicos, podendo ser considerada uma ação consolidada na política patrimonial.

Em levantamento realizado nos sítios eletrônicos mantidos pela Prefeitura Municipal e pela Câmara de Vereadores, entre 1991 e 2023 houve mais do que 120 projetos de lei autorizativos de doação de terrenos, com encargo e resolúvel, dos quais 90 são para associações vinculadas a entidades religiosas, associações de moradores, sindicatos e conselhos profissionais. As doações são feitas sem a prévia licitação e sem a justificativa da vantajosidade do ato de doação em detrimento da escolha da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU.

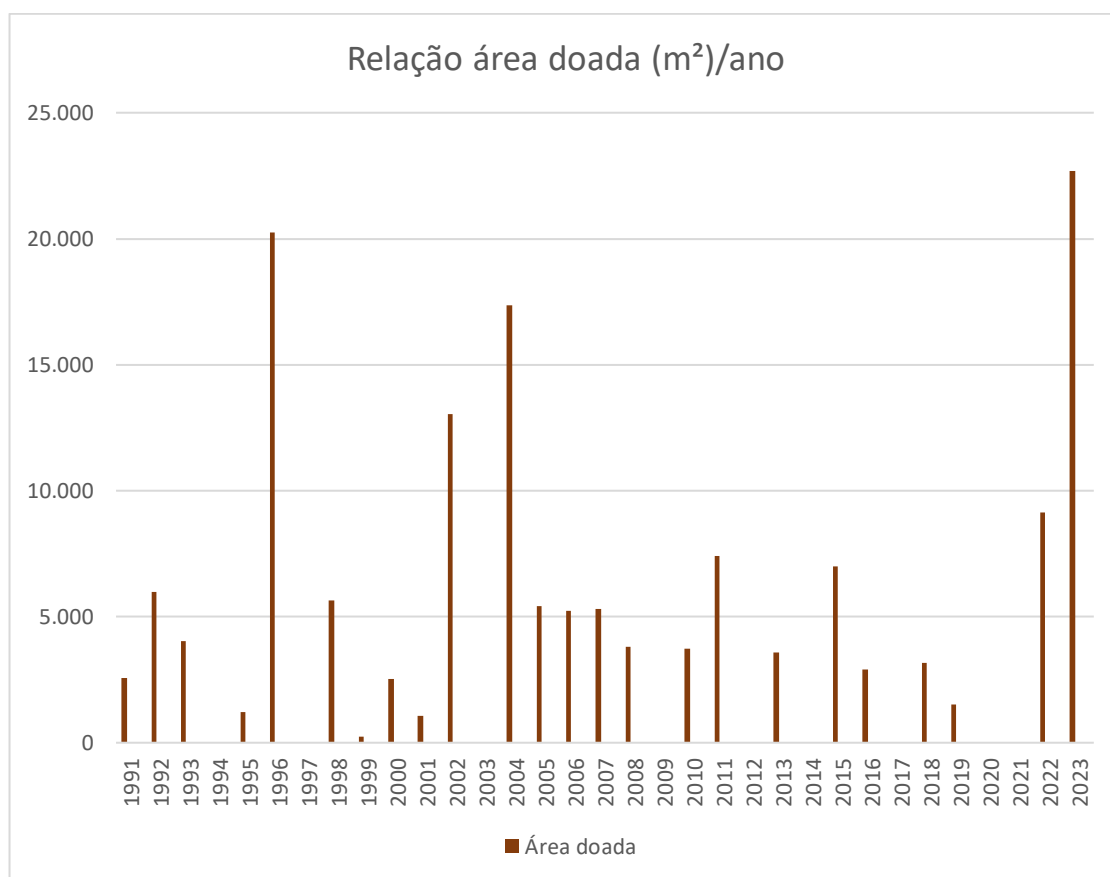
Observando a Figura 1, que relaciona a totalização, em metros quadrados, das áreas doadas por ano, no período entre 1991 e 2023, vê-se que há momentos em que é ultrapassado o montante de 20.000 m² de terras públicas doadas. Como exemplo, a Ordem Espiritualista Cristã Vale do Amanhecer foi beneficiada com 8.099 m² para edificar a sede e adquirir equipamentos “para funcionamento da finalidade da entidade” (Lei Municipal nº 822/1996); o Movimento Familiar Cristão foi beneficiado com para 5.019 m² para edificação da sede (Lei Municipal nº 827/1996); a Igreja Evangélica Getsêmani e a Igreja Batista União de Deus são donatários, cada qual, de 1.200m² (Leis Municipais nº 1.246 e 1.247/2004).

O CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura foi beneficiado com 4.425m² (Lei Municipal nº 1262/2004) para construção da sede da inspetoria, e a Associação Desportiva Primeiro Passo foi donatária de 8.230,14m² para edificar sede administrativa, quadra poliesportiva, auditório, refeitório, biblioteca, campo e sala de informática (Lei Municipal nº 1.264/2004).

As doações ao Estado da Bahia e à União não são computadas na Figura 1. Como amostra do impacto das doações a outras pessoas de direito público interno sobre o patrimônio público, entre 2022 e 2023, houve nove autorizações legislativas para doação de terras públicas, totalizando a doação de 41.708,26m² (4,17 hectares), avaliadas em R\$ 6.633.360,00, o que representa mil vezes a área construída de 41,50m², da unidade habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1, para pessoas com renda familiar de até R\$ 2.640,00 (Caixa/2007).

Deste total, 6.658,61m² foi de doação para outro ente federativo. É importante demonstrar o impacto das doações que costumam ser feitas ao Estado da Bahia e à União, para entender o contexto em que ocorrem as doações de terras a entidades privadas. O patrimônio do município precisa ter áreas para ações estratégicas em parceria com a União e o Estado da Bahia, como foi o caso de doação de área para instalar o IFBA – Instituto Federal de Educação Tecnológica da Bahia (antiga Escola Técnica Federal da Bahia – IFBA) e para instalar o CAIC – Centro de Atenção à Criança, para o qual a União foi donatária de uma gleba de 22.080m² (Lei Municipal nº 765/1994).

Figura 1 – Evolução de terras públicas doadas



A doação de bens públicos imóveis mitiga o princípio constitucional da conservação do patrimônio público, cuja a política pública é de competência dos entes federativos (Constituição, artigo 23, inciso I). O patrimônio público é definido por “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (Lei nº 6.513, de 1977). Todo eleitor pode promover uma ação judicial, denominada ação popular, para anular ato lesivo ao patrimônio público (Lei nº 4.717/1965).

Os bens públicos municipais são aqueles do domínio nacional pertencentes ao município enquanto pessoa jurídica de direito público interno. Todos os outros bens do domínio nacional não pertencentes ao município, estado, Distrito Federal ou união, e suas autarquias, associações públicas, ou outras entidades públicas criadas por lei, são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (CC, artigos 41 e 98).

A Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, e regula a alienação de imóveis públicos, enuncia, como norma geral para a administração pública municipal, estadual e federal, que a alienação de bens imóveis é “subordinada à existência de interesse público devidamente justificado”, “precedida de avaliação”, de “autorização legislativa” e “licitação na modalidade leilão”.

A doação de bens imóveis, entretanto, é dispensada exclusivamente nos seguintes casos: (a) para outro órgão ou entidade da Administração Pública municipal, estadual ou federal; (b) de “bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública”; e (c) de “bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública” (artigo 76, inciso I, letra b).

O Supremo Tribunal Federal, em decisão de 03/07/2023, no Agravo Regimental ao Recurso Extraordinário 1.419.333, por unanimidade, reafirmou a jurisprudência da Corte de “ser vedada aos demais entes federados a criação de hipóteses de dispensa de licitação diversas das previstas na legislação federal, julgando inconstitucionais leis municipais nesse sentido.” Esta decisão ocorre na ação direta de inconstitucionalidade promovida pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, com o objetivo de obter a declaração de inconstitucionalidade do comando normativo previsto no inciso I do art. 107 da Lei Orgânica do município de Araras/SP, no ponto em que previa hipótese de dispensa de licitação nos casos de doação e permuta de bens imóveis.

O Estado de São Paulo argumentou que a decorrência da suspensão dos enunciados do artigo 17, I, b, da Lei de Licitações e Contratos, no âmbito da ADI 927 MC, limitou-se à possibilidade de estados e municípios legislarem para permitir a doação de seus bens imóveis para particulares (não apenas para outro órgão ou entidade da Administração Pública municipal, estadual ou federal); ou seja, não permitiu como decorrência a possibilidade de a doação de bens imóveis municipais e estaduais ser feita com dispensa de licitação.

Assim, as hipóteses de dispensa de licitação para alienação de bens públicos - conceito que abrange a doação - continuam a ser aquelas previstas na lei federal, que não a prevê para toda e qualquer doação ou permuta. O Tribunal de Justiça de São Paulo havia decidido no sentido de que há “autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal para administrar seus bens”, sendo improcedente o pedido de inconstitucionalidade.

Observa-se, no caso de Vitória da Conquista, que cada lei autorizativa tem por objeto a doação para uma entidade social em específico, que não foi escolhida a partir

de prévio processo licitatório. Isto porque a Lei Orgânica de Vitória da Conquista, igualmente à Lei Orgânica do município de Araras/ SP, inova a Lei Geral de Licitações e Contratos para criar a hipótese de dispensa de licitação para doação de bem imóvel, ao prever em seu artigo 111 que “A alienação de bens imóveis do patrimônio do município necessita de prévia avaliação e licitação, excetuando-se, para esta última formalidade, os casos de doação, dação em pagamento, permuta, legitimação de posse e investidura.”

Entende-se que o princípio da conservação do patrimônio municipal vai se realizar plenamente com a evitação da exclusão do bem do patrimônio público. Neste sentido, a Lei Orgânica do Município vincula a escolha da administração pública à preferência pelo instrumento da concessão de direito real de uso - CDRU do bem imóvel em vez da venda ou doação (artigo 111, § 1º). Ao escolher a CDRU, o município não transfere a propriedade, apenas o uso do bem imóvel.

Este instrumento de política urbana é previsto no Decreto-Lei nº 271/1967 e tem como objeto terrenos públicos ou particulares, devendo ser gratuito ou oneroso, pactuado por tempo certo ou indeterminado como direito real resolúvel, ou seja, o uso é revertido para a concedente no caso de descumprimento do pacto firmado. O Estatuto da Cidade reafirma o uso da CDRU, que pode ser contratado coletivamente para atender à projeto de habitação de interesse social (Lei nº 10.257/2001, artigo 4º, alínea ‘g’ e §2º). Dentre outras, a CDRU é adequada para os objetivos de edificação, regularização fundiária de interesse social, urbanização e outros objetivos de interesse social em áreas urbanas (Lei nº 11.481/2007).

Sobre a preferência da CDRU à doação, o Tribunal de Contas do Paraná mantém o entendimento de “Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real de Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade” (Súmula 1). Segundo o Tribunal, “a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público”, e “a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso”. Ainda detalha que, no caso de doação com encargos, “o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato” e, destaque-se, o edital também deve prever

“a necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel” (Acórdãos nº 2315/23 e n.º 5330/13.

Da análise do teor das leis autorizativas de doações, observa-se finalidades diversas. Entre 2022 e 2023, por exemplo, as leis informam que as doações têm por finalidade:

- (a) edificar sede administrativa: Lei nº 2.621, de 27 de maio de 2022, que autoriza a doação de lote urbano com área de 1.681 m², avaliado em R\$ 1.060.000,00, ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia - CREA/BA (); Lei nº 2.679, de 27 de setembro de 2022, que autoriza a doação de lote urbano com área de 500m², avaliado em 58.360,00 reais, para o Centro de Apoio à Família;
- (b) atividade religiosa – edificar centro de evangelização: Lei nº 2.680, de 27 de setembro de 2022, que autoriza a doação de lote urbano com área de 3.012m², avaliado em 750 mil reais, para a Associação Apostolado da Divina Misericórdia;
- (c) edificar central de triagem de lixo: Lei nº 2.693, de 14 de outubro de 2022, que autoriza doação de gleba de 6.971m², avaliada em 620 mil reais, para a Associação de Coletores de Resíduos Sólidos Recicláveis de Vitória da Conquista;
- (d) ofertar serviços socioassistenciais à comunidade: Lei nº 2.705, de 21 de novembro de 2022, que autoriza doação de gleba com área de 15.047,24 m², avaliada em R\$ 2.050.000,00 (dois milhões e cinquenta mil reais), a Comunidade Terapêutica CREAME; Lei nº 2.833, de 21 de dezembro de 2023, que autoriza a doação de lote urbano com área de 3.507,91 m², avaliado em 390 mil reais, ao Abrigo Lar Terceira Idade;
- (e) implantar estação elevatória de esgoto e sistema de macrodrenagem na Comunidade de Atendimento Socioeducativo – CASE (que acolhe adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas): Lei nº 2.650, de 07 de julho de 2022, autoriza a doação de terreno com área de 6.858,67 m², avaliado em 765 mil reais, à Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), integrante da administração pública indireta do estado da Bahia.

Em todas as iniciativas para doação de terreno público, o Conselho Municipal de Habitação não foi ouvido, nem durante o processo administrativo que busca fundamentar a iniciativa da lei, nem durante o processo legislativo para aprovação da iniciativa de lei, uma vez que, no âmbito da política habitacional, uma de suas atribuições legais é deliberar sobre a apropriação de terras públicas ocupadas para outros fins, e, por lógica, também deliberar sobre o interesse de apropriar para o programa habitacional as terras públicas a serem ocupadas para outros fins.

Assim, outra conclusão é de que a gestão pública intersetorial, destinada a concretizar a contribuição da política patrimonial à política habitacional, não tem se manifestado na administração pública de Vitória da Conquista, ainda que a intersetorialidade esteja prevista no marco regulatório da política habitacional. A intersetorialidade (ou multisetorialidade) não se trata de mera coordenação de ações gerenciais porque, para alcançar a integralidade do problema do déficit habitacional, como explica Silva (2017, p. 06), a questão passa a ser como articular os diferentes setores assistencial, urbanístico, ambiental, jurídico, patrimonial, educacional, da saúde e da mobilidade, bem como depende de atores sociais que podem ter interesses divergentes. Essa situação em que “a administração pública se torna refém das próprias ineficiências - especificamente nas atividades de planejamento, implementação e monitoramento” (Peci, Irigaray e Stocker, ob. cit.) tem potencial de afetar negativamente a efetividade do direito à moradia, e de, provavelmente, ser uma realidade administrativa em outros municípios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O DIREITO NÃO É LOBO DO DIREITO

A baixa qualidade do exercício da cidadania, a baixa qualidade da democracia participativa, ainda que a lei estabeleça os espaços e instrumentos para exercê-la, pode fazer prosperar, pelo desuso, ou uso precário, desses espaços ou instrumentos de controle, situações oriundas da aplicação enviesada do direito, não raro sustentadas pela aparência de direito que se obtém com a interpretação literal de regras jurídicas.

Quando isto ocorre, há uma sensação de que o ordenamento jurídico por vezes viola a si mesmo, que o direito é lobo do direito, como parece ser a sensação produzida pela prática histórica de doação de terras públicas a pessoas jurídicas sem fins econômicos, sem rigor na justificação do interesse público e sem controle do

cumprimento da finalidade prevista em lei, a sugerir prevalência dos fatores reais de poder condicionados pelos grupos de interesse nas cercanias dos poderes públicos, assentadas na cultura patrimonialista que aos poucos vem sendo desenraizada pela Constituição dirigente, com especial importância para a constitucionalização da interpretação do direito.

A partir deste estudo de caso, foi possível identificar que a política de habitação de interesse social de Vitória da Conquista, criada por lei em 1991, não foi negada, mas sim, incrementada, pelo governo que promoveu a alteração do marco regulatório, mantendo-se o sentido de relevante intervenção do poder público municipal na busca de conter o problema social do déficit habitacional para famílias de zero a três salários mínimos.

Da análise da legislação, pode-se identificar os instrumentos, a estrutura, os agentes e atores da política, bem como “outras normas não exclusivas do programa nos quais se apoia seu funcionamento”; também identificando “os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação” (Bucci, ob.cit.).

Quanto aos mecanismos jurídicos de articulação, no que se refere à correlação da gestão da política patrimonial com a gestão da política habitacional, observa-se a ausência de mecanismos que caracterizam a gestão estratégica da política habitacional – ou seja, a demanda de demonstração da contribuição dos agentes envolvidos – e sua intersectorialidade com a política patrimonial. Ao contrário, ficou demonstrado o desuso do instrumento do estoque de terras públicas decorrente da ausência de gestão intersectorial entre os respectivos agentes da política competentes para garantir a correlação entre a política habitacional e a patrimonial.

Quanto à dimensão econômico-financeira da política, a reserva ou estoque de terras públicas é a principal contribuição do poder público, prevista em lei como ativo do fundo municipal de habitação. É o instrumento que garante o meio necessário – terreno público – para que sejam implantados projetos de lotes ou unidades habitacionais, inseridos no contexto urbano de acesso a serviços públicos, a serem concedidos a famílias de baixa renda, ingressando como um subsídio do poder público para garantir a gratuidade da prestação estatal ou a modicidade da prestação habitacional.

Ficou evidente que durante as três décadas de implantação do programa, há a mais absoluta ausência de monitoramento do uso do instrumento do estoque de terras públicas e do alcance de resultados de reposição ou incremento de moradias,

existindo, inclusive, um esvaziamento das atribuições do conselho de habitação em sua tarefa de contribuir para o planejamento territorial urbanístico com enfoque na definição estratégica de áreas para projetos habitacionais de interesse social.

Ao confrontar o “dever-ser” da política habitacional com o “ser”, o funcionamento efetivo, observa-se o esvaziamento da finalidade de incrementar o estoque de moradias, uma vez que ficou constatado o desuso da ferramenta do estoque de terras públicas, sendo a destinação de terras o recurso necessário para esta finalidade da política habitacional.

À guisa de conclusão, é possível afirmar que há evidências da perda da força normativa da política de habitação de interesse social, em sua finalidade de repor e incrementar moradias para famílias de baixa renda. Isto ocorre pela omissão da administração pública em conferir o lugar de agenda estratégica à implantação de projetos habitacionais para famílias de baixa renda.

A agenda estratégica demanda uma gestão multissetorial, que envolve os órgãos competentes pela gestão patrimonial, da assistência social, do meio-ambiente, da mobilidade urbana e do desenvolvimento urbano, enfrentando a compreensão da realidade para o uso adequado de seus instrumentos, e instituindo a avaliação da política pública.

A análise dos instrumentos de implementação é uma forma de “desvendar” a ação pública, pois revela a compreensão do governo sobre aquela questão. Estar-se diante do desuso do instrumento central da política habitacional. Se o estoque de terras não é um instrumento adequado, a mudança do instrumento significa modificação nos objetivos ou dos resultados que se pretendia alcançar, pois “os instrumentos não são neutros ou adotados sob uma tecnicidade asséptica, e sim escolhidos com base numa lógica específica, portanto apresentam efeitos e consequências” (Direito; Koga, 2020).

A fragilidade da força normativa da política habitacional faz com que a ação pública, embora com finalidades e objetivos geralmente vinculados em lei, desenvolva-se, com mais ênfase, “por projetos de autor, ou seja, por opções possíveis adotadas pelos atores envolvidos no momento da definição, considerando-se seus valores e suas preferências, bem como os impactos gerados sobre a sociedade sujeita da ação” (Souza, 2007).

O direito não é lobo do direito; o acesso à moradia, como direito fundamental, é “um mandamento de otimização em face das possibilidades jurídicas e fácticas” (Alexy, 2008, p. 117) e a relativização de sua efetividade tem que se dar no contexto da efetividade de outro direito fundamental e realizando um juízo de valor acerca dos efeitos futuros de medidas presentes. No caso, o estoque de terras públicas provoca a administração pública a enfrentar o planejamento territorial urbanístico da cidade, intervindo preventivamente à escassez de áreas adequadas, ao buscar adquirir novas terras, e conservar seu patrimônio, para que seus bens imóveis sejam utilizados estrategicamente em prol da proteção de direitos fundamentais, dentre os quais o direito a moradia adequada, que tem na destinação de terras públicas o principal recurso de subsídio estatal.

Assim, para fins de controle, recomenda-se a suspensão das doações de terras públicas enquanto a Administração Pública não estabelecer a gestão multissetorial para a formação do estoque de terras para projetos habitacionais; a preferência por Concessão de Direito Real de Uso invés de doação com encargo e resolúvel; que as alienações gratuitas com dispensa de licitação sejam objeto de deliberação do Conselho de Habitação Popular e, ao atenderem propósito socioassistencial, de deliberação conjunta com o Conselho Municipal de Assistência Social, ou do conselho da área de competência da finalidade social que justifica o ato.

6 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5ª edição. São Paulo, SP: Editora Malheiros, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem direito e políticas públicas no Brasil: quadros analíticos. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**. Vol. 1, n. 1. 2023. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1btPjDfQHj8dzyILUMcQGE_8WAA0xOY7t/view> Acesso em: 10 março de 2025.

_____. Conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria P. D. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cadernos CAIXA**: projeto padrão – casas populares 42m². 2007. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.caixa.gov.br/Downloads/banco-projetos-projetos-HIS/casa_42m2.pdf> Acesso em: 15 fevereiro 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituição de 1988**: publicação original. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 28 março 2025.

CARVALHO, Claudio; RAONI, Rodrigues. **Fundamentos do Direito à Cidade**. 1ª. Ed. João Pessoa, PB: Editora Porta, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos S. **Manual de Direito Administrativo**; 19º ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

DIAS, Tatiana. **Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas**. Rio de Janeiro/RJ: XXXV Enanpad, 2011. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://arquivo.anpad.org.br/diversos/download_zips/58/APB2041.pdf>> Acesso: 30 março 2025.

DIREITO, Denise do C.; KOGA, Natalia M. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. In: FGV EBAPE. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190092> Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/rap/a/hN7JX7kx6gFLSN38NZmwtDn/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 20 de março de 2025.

DROPA, Romualdo Flávio. Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy. *E-book Kindle*.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**: estatística e informações, n. 6. 2018. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/deficit-habitacionalBrasil_2015.pdf > Acesso em: 30 março 2025

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cad. CEDES**. 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>>Acesso em: 12 abril 2025.

LEIS MUNICIPAIS. Plano diretor urbano: Lei Municipal nº 118/1976. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/v/vitoria-da-conquista/lei-ordinaria/1976/12/118/lei-ordinaria-n-118-1976-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-vitoria-da-conquista>>> Acesso em: 12 de março de 2025.

_____. Plano diretor urbano: Lei Municipal nº 1.385/2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/v/vitoria-da-conquista/lei-ordinaria/2006/139/1385/lei-ordinaria-n-1385-2006-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-vitoria-da-conquista-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 02 março 2025.

_____. Lei nº 570/1991: dispõe sobre a política de habitação popular. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/ba/v/vitoria-da-conquista/lei-ordinaria/1991/57/570/lei-ordinaria-n-570-1991-cria-programa-e-fundo-municipais-de-hbitacao-popular-e-da-outras-providencias> > Acesso em: 02 março 2025.

PERCI, Alketa; IRIGARAY, Arthur Reis e STOCKER, Fabricio. Administração, gestão e políticas públicas: interfaces e diálogos com o campo organizacional. In: **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395183908> Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/cebape/a/qVbsQqWNv9f5wqnBp99L76K/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 14 abril 2025

PODER LEGISLATIVO DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei Orgânica. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://sapl.vitoriadaconquista.ba.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2007/209/lei_organica_lei_1390-2007_-_consolidada_ate_dez-2016.pdf > Acesso em: 12 março 2025.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-Lei nº 271/1967: dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras

providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm > Acesso em: 24 fevereiro 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Dossiê Sociedade e Políticas Públicas**: sociologias. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>> Acesso: 02 abril 2025

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 1.419.333 São Paulo**. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359588031&ext=.pdf>> Acesso em: 12 abril 2025

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Diário Eletrônico**: ano XVIII, nº 3040. 2023, p. 24. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2023/8/pdf/00378327.pdf> > Acesso em: 12 abril 2025.