



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ALESSANDRA LIMA CISNE GURGEL

LOCAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DA APLICAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA
ALTERNATIVA FRENTE AO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO

FORTALEZA

2025

ALESSANDRA LIMA CISNE GURGEL

LOCAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DA APLICAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA
ALTERNATIVA FRENTE AO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará como requisito
parcial à obtenção do título de bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof^a. Dra. Lígia Maria Silva
Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G9871 Gurgel, Alessandra Lima Cisne.

Locação social : análise da aplicação como política pública alternativa frente ao déficit habitacional urbano / Alessandra Lima Cisne Gurgel. – 2025.
83 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

1. Locação Social. 2. Política Habitacional . 3. Direito à moradia. I. Título.

CDD 340

ALESSANDRA LIMA CISNE GURGEL

LOCAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DA APLICAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA
ALTERNATIVA FRENTE AO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará como requisito
parcial à obtenção do título de bacharel em
Direito.

Aprovada em: 22/07/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Julia Maria Araujo Queiroz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Este trabalho é dedicado a todos os assistidos da Defensoria Pública do Estado do Ceará que sofrem com a falta de moradia digna.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ter sido minha força quando eu achava que não ia conseguir, por me permitir ser sua filha amada e abençoada, mesmo que eu não mereça.

À minha família, minha mãe, Maria das Dores de Lima Ferreira, meu padrasto, Roberto dos Santos Silva, meu irmão Alexandre Lima Cisne Gurgel e minha irmã Roberta Lima dos Santos Silva, por todo o amor que me dão e por terem sido meu suporte durante todos esses anos, me ajudando a prosseguir quando eu não tinha mais forças.

Ao meu noivo e eterno namorado, Gilmar Lopes, por todas as caronas para a faculdade e por todo o suporte dado nos momentos de ansiedade pré provas, apresentações e durante a elaboração deste trabalho.

A minha querida amiga de infância Yohana Ribeiro Frota de Brito, por ter estado ao meu lado todos esses anos aguentando minhas fases ruins e celebrando minhas fases boas.

Aos meus colegas e amigos de faculdade, pelo apoio durante esses cinco anos de graduação, por todos os surtos, risos, fracassos e conquistas compartilhados juntos, vocês foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

A professora e orientadora, Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, pelo apoio e encorajamento contínuos na pesquisa, aos demais mestres da casa, pelos conhecimentos transmitidos.

“Quem é rico mora na praia, mas quem trabalha nem tem onde morar” [...] (Fagner, 1991).

RESUMO

A presente pesquisa trata-se de um estudo sobre a locação social, fazendo uma investigação da aplicação dessa política pública alternativa frente ao déficit habitacional urbano. O objetivo geral deste estudo foi analisar a eficiência das políticas públicas habitacionais que visam suprir a demanda populacional por moradia digna, em especial dos cidadãos de baixa renda, que se encontram em maior situação de vulnerabilidade financeira e social, a partir dos seguintes objetivos específicos: analisar os modelos de políticas públicas brasileiras direcionadas à questão habitacional como direito constitucional; estudar a locação social como um instrumento de política pública nacional e internacional; e avaliar a locação social no município de Fortaleza. Para que se alcancem todos esses objetivos fez-se necessário desenvolver uma metodologia de pesquisa usando procedimentos como pesquisa bibliográfica e documental, com uma análise científica alicerçada, especialmente, em vasto acervo de livros, artigos científicos e revistas especializadas, além de fazer uma extensa análise legislativa, inclusive de projetos, e jurisprudencial. No que se refere a utilização dos resultados, o presente trabalho trata-se de uma pesquisa pura, em razão de não buscar solucionar as questões apresentadas, mas apenas expô-las de maneira descritiva. Em termos de abordagem, adota-se o método qualitativo, visto que retrata aspectos de natureza subjetiva, com base na obra de autores consagrados. Por fim, a pesquisa constatou que a baixa aplicabilidade da política pública da locação social, ocasiona na sua pequena efetividade, o que ocorre devido às limitações estruturais, financeiras e operacionais, caracterizando-se como principais fatores agravantes do déficit habitacional. Nesse contexto, a reduzida aplicabilidade do programa se mostra como um obstáculo ao direito constitucional de acesso à moradia adequada, que se mantém distante da realidade da maioria dos cidadãos brasileiros.

Palavras-chave: locação social; política pública; direito à moradia.

ABSTRACT

This research focuses on social housing, investigating the application of this alternative public policy to address the urban housing deficit. The overall objective of this study was to analyze the effectiveness of public housing policies aimed at meeting the population's demand for decent housing, especially for low-income citizens, who are in a situation of greater financial and social vulnerability. Its specific objectives were: to analyze Brazilian public policy models addressing housing as a constitutional right; to study social housing as a national and international public policy instrument; and to evaluate social housing in the municipality of Fortaleza. To achieve all these objectives, it was necessary to develop a research methodology using procedures such as bibliographic and documentary research, with a scientific analysis based primarily on a vast collection of books, scientific articles, and specialized journals, in addition to conducting an extensive legislative analysis, including bills, and case law. Regarding the use of the results, this work is pure research, as it does not seek to resolve the issues presented, but merely to present them descriptively. The approach adopted is a qualitative method, as it portrays subjective aspects, based on the work of renowned authors. Finally, the research found that the low applicability of the public policy on social housing results in its limited effectiveness, due to structural, financial, and operational limitations, which are characterized as the main factors aggravating the housing deficit. In this context, the limited applicability of the program presents an obstacle to the constitutional right of access to adequate housing, which remains far from the reality of the majority of Brazilian citizens.

Keywords: social housing; public policy; right to housing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAH	Agência Nacional para a Melhoria da Habitação
ANRU	Agência Nacional de Renovação Urbana
BIPLOS	Banco de Imóveis do Programa de Locação Social
CFMH	Conselho do Fundo Municipal de Habitação
COMHAP	Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza
ConCidades	Conselho das Cidades
COHAB-CT	Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COHAB-SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
COHAB-ST	Companhia Habitacional de Santos
DHCR	Division of Housing and Community Renewal
DPC	Department of City Planning
EMHA	Empresa Municipal de Habitação
ESHs	Empresas Sociais para a Habitação
FAR	Fundo de Apoio aos Programas de Habitação
FEHIS	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHA	Federal Housing Administration
FINCOHAP	Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
GMF	Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza
HABITAFOR	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HCVP	Housing Choice Voucher Program
HFA	Housing Finance Agency
HLM	Habitação de Aluguel Moderado, Habitación a Loyer Moderé

HPD	Department of Housing Preservation and Development
HUD	Department of Housing and Urban Development
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IRS	Internal Revenue Service
NYCHA	New York City Housing Authority
ONGs	Organizações Não Governamentais
OPHs	Offices Publics pour l’Habitat
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PAS	Programa de Aluguel Social
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PEHIS-GO	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás
PHB	Programa Habita Brasília
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS-FOR	Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza
PLS	Programa de Locação Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMHIS	Política Municipal de Habitação de Interesse Social
PNH	Política Nacional de Habitação
PPP	Parceria Público-Privada
SCDH	Secretaria da Cidadania e Direitos Humanos
SEHAB	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEINF	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura
SETRA	Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SIH	Sistema de Informações Habitacionais
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

LISTA DE SÍMBOLOS

R\$	Real
%	Porcentagem
§	Parágrafo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	POLÍTICA HABITACIONAL E A GARANTIA CONSTITUCIONAL.....	17
2.1	Direito fundamental à moradia adequada.....	19
2.2	Fragilidade do acesso à moradia no Brasil.....	23
2.3	Políticas de habitação social e o déficit habitacional.....	26
3	LOCAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA	31
3.1	Conceito e fundamentos da locação social.....	35
3.2	Modelos internacionais de locação social.....	39
3.3	A locação social no contexto urbano brasileiro.....	46
4	A LOCAÇÃO SOCIAL E O CASO DE FORTALEZA.....	54
4.1	Limitações institucionais e normativas.....	57
4.2	Barreiras financeiras para sua efetivação.....	62
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
	REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A partir da compreensão que o acesso à moradia adequada é um direito fundamental essencial para a dignidade humana e para a redução das desigualdades sociais, estabelecido na Constituição Federal de 1988 e nas leis infraconstitucionais brasileiras, além de estar presente em várias normas internacionais que abordam direitos humanos, a locação social surge como uma política pública urbana alternativa, diante do elevado déficit habitacional, que objetiva assegurar a efetivação dessa garantia. Possuindo como objetivo dar suporte a grande parcela da população excluída do acesso à propriedade, responsável por causar a segregação do espaço urbano e a expulsão desses indivíduos para regiões distantes das urbes, dando origem aos subúrbios (Santos, 2021).

Contudo, diante da cultura brasileira intensamente patrimonialista, na qual a aquisição de imóveis e de terras é considerada uma recompensa para os trabalhadores, mesmo que a propriedade adquirida não conceda uma moradia digna e se encontre localizado em áreas periféricas da cidade, torna difícil efetivar programas habitacionais como o acima mencionado. Todavia, o direito à moradia não se restringe apenas a obtenção da casa própria, como uma mercadoria, mas pode ser efetivado por meio de um serviço público, como a locação social (Dias; Santos, 2021).

Essa ação governamental se trata de um modelo de locação social, mas pode ser denominada de diversas formas, como aluguel social, bolsa aluguel, entre outros. A utilização do aluguel temporário tem sido utilizada com mais frequência atualmente pelo Poder Público municipal e estadual, visando suprir as necessidades de moradia, causadas por desastres naturais ou pela expansão das cidades (Silva, 2013). Apesar dos avanços na regulamentação da locação social brasileira, em diversos estados do País, a sua efetividade ainda é insuficiente para combater o problema de escassez de moradia.

É importante falar sobre esse tema devido ao impacto que causa na vida da população vulnerável, pois, mesmo que exista a regulamentação do programa habitacional estudado, sua efetivação não ocorre de forma plena na prática, se apresentando como limitada e insuficiente. As omissões e as limitações normativas presentes na realidade dificultam a garantia do acesso à moradia digna, ocasionando a violação desse direito e, consequentemente, de direitos fundamentais. A falta de aplicação total dessa política pública resulta no prejuízo das perspectivas dos cidadãos, o que suscita o questionamento sobre o nível de comprometimento do Poder Público com a viabilização das possibilidades residenciais dos brasileiros.

Para desenvolver o conteúdo desse trabalho estabeleceu-se o seguinte problema de pesquisa: “Qual a aplicabilidade da política habitacional alternativa da locação social diante do crescente déficit habitacional?”.

Para responder o problema de pesquisa instituiu-se o objetivo geral de analisar a eficiência das políticas públicas habitacionais que visem suprir a demanda populacional, em especial dos cidadãos de baixa renda, que se encontram em maior situação de vulnerabilidade financeira e social. Seguido dos objetivos específicos, inicialmente, foi necessário fazer uma análise dos modelos de políticas públicas brasileiras direcionadas à questão habitacional como direito constitucional, acompanhada de um estudo da locação social como um instrumento de política pública nacional e internacional, e uma posterior avaliação da locação social no município de Fortaleza.

Para que se alcancem todos esses objetivos fez-se necessário desenvolver uma metodologia de pesquisa usando procedimentos como pesquisa bibliográfica e documental, com uma análise científica alicerçada, especialmente, em vasto acervo de livros, artigos científicos e revistas especializadas, além de fazer uma extensa análise legislativa, inclusive de projetos, e jurisprudencial. No que se refere a utilização dos resultados, o presente trabalho trata-se de uma pesquisa pura, em razão de não buscar solucionar as questões apresentadas, mas apenas expô-las de maneira descritiva, usando para isso a revisão da literatura. Em termos de abordagem, adota-se o método qualitativo, visto que retrata aspectos de natureza subjetiva, com base na obra de autores consagrados.

No primeiro capítulo, aborda-se a análise dos modelos de políticas públicas brasileiras direcionadas à questão habitacional como direito constitucional, fazendo uma breve síntese das primeiras normatizações internacionais que asseguram essa garantia até sua introdução na legislação do Direito brasileiro. Seguida de uma breve análise dessa prerrogativa como direito fundamental, explanando sua associação com o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, além de demonstrar a fragilidade do acesso a essa garantia e a sua relação com o déficit habitacional.

No segundo capítulo, apresenta-se um estudo da locação social como um instrumento de política pública nacional, explicitando seu conceito e seus fundamentos fazendo uma investigação da aplicação desse programa internacionalmente, em países como França, Reino Unido e Estados Unidos da América, em especial na cidade de Nova York, e nas cidades brasileiras, como Santos, São Paulo, Belo Horizonte, Campo Grande, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Distrito Federal, além delas é possível mencionar também o estado de Goiás.

No terceiro capítulo, expõe-se sobre o Programa de Locação Social (PLS) no município de Fortaleza, inicialmente, fazendo um breve histórico sobre os órgãos públicos urbanísticos criados para auxiliar o projeto e também das leis promulgadas com suas modificações ao longo dos anos até chegar a lei atualmente aplicada, Lei Municipal nº 10.328/2015. Posteriormente, trata-se das limitações institucionais e normativas que impedem a plena efetividade do programa na capital cearense e, por fim, é feita a explanação das barreiras financeiras existentes e as alegadas pelo Município em casos julgados pelos membros das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

2 POLÍTICA HABITACIONAL E A GARANTIA CONSTITUCIONAL

A Carta de Atenas, em 1933, foi o primeiro marco histórico de reconhecimento do direito à moradia como uma das funções sociais da cidade, causando impacto público, apesar de ser um documento teórico sem força jurídica. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi importante ao reconhecer, no artigo 25, 1¹, a imprescindibilidade de garantir o mínimo existencial em todos os âmbitos da vida do indivíduo, incluindo o direito à moradia como básico. Outro momento relevante ocorreu em 1969, com a instituição da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) que, no seu artigo 22, 1², passou a considerar a habitação como uma garantia proporcionada pelos Estados-membros (Casimiro, 2010).

Em 1976, ocorreu em Vancouver, no Canadá, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, a ONU Hábitat I³, na qual foi elaborado um plano com sessenta e quatro sugestões de disposições para a aplicação de políticas urbanas e rurais, destacando ainda mais a necessidade da efetivação desse direito mundialmente. Alguns anos depois, no ano de 1996, ocorreu a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, HABITAT II, em Istambul, na Turquia, que tratou sobre a necessidade de assegurar moradias dignas e promover o desenvolvimento de uma sociedade sustentável em consideração ao processo de urbanização (Santos; Medeiros; Luft, 2015).

No Brasil, a década de 1970 foi marcada pela proteção de direitos sociais urbanos, nesse período houve uma mobilização crescente da sociedade, buscando assegurar o direito à cidade e à moradia digna para todos, especialmente para os cidadãos que vivem em situação de vulnerabilidade. O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que reunia uma diversidade de atores sociais, como movimentos de moradia, sindicatos, Organizações Não Governamentais (ONGs), entidades acadêmicas e profissionais, foi um dos mais importantes protagonistas dessa luta. Esses movimentos conseguiram articular uma frente de pressão que foi crucial para a inclusão da política urbana na Constituição Federal de 1988, possuindo um capítulo específico para tratar do tema, além de contribuírem diretamente para a criação de

¹ Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

² Artigo 22. Direito de Circulação e de Residência. 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.

³ Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/CONF.70/15>. Acesso em: 19 maio 2025.

legislações federais que abordam a questão da moradia e da urbanização no País (Santos; Medeiros; Luft, 2015).

O resultado dessa movimentação foi o reconhecimento da política habitacional como tema central de medidas públicas, uma vez que visa garantir o direito à moradia digna e responde diretamente aos desafios impostos pelas novas condutas sociais e urbanas enfrentadas pelo Estado. O efeito desses avanços foi significativo, pois não apenas influenciaram a elaboração de políticas públicas com foco na moradia e na urbanização, mas também estabeleceram um precedente importante para a atuação social na construção das políticas urbanas. Assim, as ações urbanas da década de 1980 foram fundamentais na formulação de um novo modelo de cidade brasileira, na qual a garantia dos direitos fundamentais, como o direito à moradia, foram reconhecidos como pilares de uma sociedade mais democrática e menos desigual.

A política habitacional no Brasil busca amparar o direito à moradia digna, conforme estabelecido pela Carta Magna. Essa garantia foi consagrada como um direito fundamental, estruturado por diversos dispositivos que reforçam sua essencialidade na concretização da dignidade da pessoa humana. Ele está presente no artigo 6º e 7º, inciso IV, como um direito social, sendo uma das bases jurídico-urbanística, com a inclusão formal realizada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000, e é sustentado também pelo princípio da função social da propriedade, previsto no artigo 5º, incisos XXII e XXIII (Brasil, 1988).

No âmbito da política urbana, os artigos 182 e 183 definem diretrizes voltadas ao uso da cidade de forma justa e igualitária, garantindo o acesso à terra urbanizada e à moradia adequada, sendo regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que modificou a política habitacional do País de maneira mais eficiente e ratificou os princípios apresentados no texto constitucional, além de regulamentar mecanismos a serem implementados com a finalidade de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Brasil, 2001). Ademais, o artigo 21, inciso XX, aponta a competência da União artigo 23, inciso IX, atribui competência conjunta à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para promover programas habitacionais e de saneamento básico, impondo a Administração Pública a atribuição de satisfazer a aplicação dessa garantia para os indivíduos em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 1988).

A política habitacional pública se mostra fundamental no enfrentamento das desigualdades urbanas, tanto para regular o mercado imobiliário quanto para oferecer alternativas não mercadológicas que assegurem a garantia constitucional do direito à moradia. Diante disso, o poder público tem desenvolvido diversos projetos de intervenção urbana com

esse propósito, incluindo políticas habitacionais voltadas à remoção de favelas situadas em áreas consideradas de risco, além de ações de urbanização e regularização fundiária de assentamentos informais. Para que essas iniciativas sejam realmente eficazes e colaborem para a construção de uma cidade mais justa, torna-se indispensável uma abordagem integrada entre as políticas habitacionais e urbanas, considerando aspectos como infraestrutura, acesso a serviços públicos e qualidade de vida (Duarte, 2017).

2.1 Direito fundamental à moradia adequada

O desenvolvimento das cidades brasileiras, principalmente após a década de 1930, ocorreu de forma desordenada e explosiva em decorrência da implantação de indústrias, fazendo a maior parte da população, até o momento predominantemente rural, passar a buscar moradia nas cidades ao ser atraída pelas diversas propostas de emprego ofertadas. Sendo o auge dessa migração na década de 1970, o que ocasionou a alteração no quantitativo populacional de pessoas residindo nas cidades, tornando-se superior ao de pessoas vivendo no campo. Como as metrópoles da época não estavam preparadas para receber o elevado número de migrantes vindos do campo, a realidade habitacional para esses novos moradores passou a ser precária e insuficiente, não sendo capaz de oferecer o mínimo para garantir uma moradia adequada (Casimiro, 2018).

Esse problema persiste até os dias atuais, pois aproximadamente um terço dos moradores dos centros urbanos de todo o planeta vivem em comunidades e em ocupações irregulares. A quantidade de indivíduos vivendo nessa realidade cresceu de 760 milhões, em 2000, para 863 milhões, em 2012. A urbanização tem como impactos significativos a deficiência na oferta de serviços e a ausência de formalização que marcam a maneira que uma parcela elevada da sociedade ocupar locais para residir (Frota⁴, 2015). Ademais, associado a isso, o Estado priorizou dar amparo aos novos centros comerciais que passaram a existir, para aperfeiçoá-los, visando assegurar os benefícios econômicos, sem, contudo, criar políticas públicas voltadas à instalação dos cidadãos recém chegados devido a migração do campo para a cidade em busca de emprego na indústria. Dessa forma, ia estimulando as cidades e suas mazelas em paralelo ao processo desenvolvimentista, que a legislação não conseguiria acompanhar (Leal, 1998 *apud* Casimiro, 2018).

⁴ Advogado. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFC. Mestrando em Direito Urbanístico pela PUC/SP. Atualmente, é Secretário Executivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e coordenador do grupo de trabalho Cidade e Direito do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS).

Ocasionalmente, assim, o adorno das regiões centrais, deixando em segundo plano as questões de ordem social da população residente nas áreas periféricas, visto que a questão estética das cidades era uma forte preocupação dos governantes da época e os problemas sociais não eram o foco do planejamento urbanístico brasileiro. Diante disso, a consequência foi o surgimento de zonas suburbanas, nas quais a população migrante passou a habitar, sem as condições adequadas de moradia, não possuindo, muitas vezes, saneamento básico, energia elétrica, ruas estruturadas, entre outros quesitos essenciais para proporcionar a sua qualidade de vida (Rubio, 2014 *apud* Dias; Santos, 2021).

Com isso, surgiram os primeiros assentamentos periféricos urbanos nos quais se encontram grande parcela da população brasileira atual, eles abrigam cidadãos de baixa renda e concentram a maioria dos problemas de ordem social, que são os principais causadores da desigualdade no acesso à moradia entre as diversas áreas das urbes do País. Apesar desse direito ao solo urbanizado e à moradia digna e sustentável estar previsto na Lei 11.124/2005, que implementa o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), devendo ser garantido aos cidadãos de baixa renda, inúmeras famílias são obrigadas a ocupar áreas de risco, imóveis abandonados e até mesmo ambientes públicos para suprir a falta de acesso a uma habitação e aos serviços mínimos que deveriam ser ofertados (Rangel, 2020).

Em vista disso, a população de classe média e de classe alta passou a ocupar a região central, que possuía infraestrutura urbana mais desenvolvida, com serviços públicos em pleno funcionamento, na medida em que os indivíduos de baixa renda eram excluídos e ocupavam espaços mais afastados dos centros urbanos e com baixa oferta de serviços públicos. Tal situação evidencia a ineficiência do Poder Público de propiciar políticas públicas que atendam às necessidades da promoção de moradia às pessoas excluídas do acesso ao direito de morar dignamente, pois, não basta que seja ofertada a moradia, é fundamental que ela esteja associada aos direitos básicos que garantam o mínimo existencial. A partir dessa realidade, o sociólogo e filósofo Zygmunt Bauman (2005), afirmou que as cidades se tornaram depósitos de problemas causados pela globalização.

Diante disso, a população residente nas áreas periféricas começou a ser marginalizada, permanecendo sem acesso às vantagens concedidas aos moradores das áreas centrais, fazendo com que as metrópoles sejam vistas de maneira parcial. Em razão do Estado privilegiar a parte urbana central, levando em consideração que lhe dá mais retorno financeiro, e segregar cada vez mais os contornos, tornando-os progressivamente mais periféricos, mais excluídos e com menos expectativa de obter o necessário para ter uma moradia adequada. Destarte, evidencia que, apesar da regulamentação de mecanismos de

proteção ao direito à moradia, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, os governantes brasileiros ainda não foram capazes de efetuar essa garantia na prática, visto que alterações desejadas estão longe de serem concretizadas, confirmando a segregação socioespacial que esses normativos visam minimizar, por priorizar o interesse econômico estatal em vez do interesse social. Portanto, nota-se que, mesmo tendo sido normatizados os princípios essenciais ao progresso social das cidades, possuindo disposições que estabelecem o modelo de política urbana brasileira a ser adotada para garantir a promoção do direito de moradia adequada, a sistemática econômica funciona como um entrave para a efetivação das mencionadas leis, pois o ente público brasileiro dá prioridade aos possuidores do domínio econômico, deixando de agir em benefício da garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos mais vulneráveis (Alfonsin; Lanfredi, 2021).

Além disso, passa a conceder uma série significativa de privilégios à iniciativa privada, o que faz os cidadãos precisarem pleitear os seus direitos que deveriam ser concedidos pelo Estado. Desrespeitando, desse modo, que o direito de morar adequadamente, direito humano reconhecido pela Constituição de 1988 como um direito fundamental social, está descrito como primeira função social a ser exercida na cidade. A falta de moradia adequada impede a saúde e o bem-estar de todos os membros de um grupo social, esteja ele representado por uma família ou por pessoas individualmente, gerando uma série de prejuízos. Percebe-se que a habitação não poderia ter sido enquadrada de outra forma, já que se constitui em pilar para a compreensão da função da cidade, necessitando estar entre as diretrizes do planejamento urbano por se constituir em direito fundamental a ser promovido e protegido como condição de vida digna (Casimiro, 2010, p. 30).

Durante a evolução das cidades e do urbanismo no Brasil, as favelas ou aglomerados subnormais (denominação adotada pelo IBGE) foram considerados elementos indicadores de vulnerabilidade social, vez que esse modelo de aglomeração urbana, que é encontrado por todo o País, concentra domicílios com grande grau de carências, seja no que se refere à oferta de serviços públicos, ou no que se refere aos padrões urbanísticos dos assentamentos ou a precariedade das moradias (Pasternak, 2008). Desse modo, constata-se que o direito fundamental à moradia vem sendo historicamente negligenciado no Brasil, o que tem se agravado na atualidade, devido a concentração de 87% (oitenta e sete por cento) da população vivendo em áreas urbanas, segundo censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵.

⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 10 maio de

O direito à moradia está associado à dignidade da pessoa e por esse motivo se faz necessário para garantir o mínimo existencial, devendo ser priorizado, não obstante haver atritos de interesses com possíveis limitações do Poder Público, como o princípio da reserva do possível. Em julgamentos recentes, as decisões de muitas autoridades judiciárias brasileiras, determinando que o Estado efetive a garantia habitacional, estão possuindo como base para a fundamentação o princípio do mínimo existencial, o que, em muitos casos, acarreta na fragilidade desta deliberação, pois, como a delimitação do que é esse mínimo não é clara, por falta de critérios objetivos que explicitem com precisão as garantias que o compõem, gerando, assim, brechas para a não efetivação desse direito (Santos; Medeiros; Luft, 2015).

Diante dessa problemática, objetivando elencar os quesitos básicos para possibilitar o direito à moradia, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou o Comentário Geral nº 4⁶, que foi considerado o principal documento de caracterização do direito à habitação adequada. Com isso, se torna incontestável que a garantia de um local para residir não é suficiente, sendo fundamental a concessão de recursos que implementem condições adequadas de moradia, ofertando os serviços públicos básicos. Segundo Nelson Saule Junior, são necessários três elementos básicos para que o direito à moradia seja considerado plenamente satisfeito, são eles: viver com segurança, viver com paz, e viver com dignidade⁷ (Frota, 2015).

Em face do exposto, torna-se evidente que muito ainda precisa ser feito para que os instrumentos urbanísticos disponíveis entrem em conformidade com a dinâmica urbana brasileira em toda sua profundidade. As cidades atuais enfrentam diversos desafios que ultrapassam o desenvolvimento territorial e o oferecimento de infraestrutura adequada para assegurar o bem-estar social. Exigindo uma mudança profunda na aplicação das políticas públicas focadas na urbanização, visando reduzir as mazelas causadas pelo acelerado crescimento das cidades, as desigualdades existentes nas diversas áreas, as moradias precárias e a exclusão da população vulnerável. Sendo necessário para isso, não apenas reconhecer o direito à moradia, mas também permitir sua efetivação associada aos outros direitos fundamentais sociais, assegurando, assim, o real direito à cidade, abrangendo a coletividade, visto que todos os cidadãos poderiam usufruir dos benefícios da vida urbana. Para o

2025.

⁶ Interpreta o artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e elenca os componentes do direito à moradia adequada, definindo-a.

⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004, p. 133.

atingimento das finalidades previstas pela lei e a concreta efetivação dos direitos sociais, compete à Administração o dever de agir, promovendo a ligação entre a previsão normativa e a sua realização (Casimiro, 2010, p.119).

2.2 Fragilidade do acesso à moradia no Brasil

O acelerado crescimento das cidades brasileiras sem o acompanhamento do planejamento adequado dos centros urbanos acarretou graves problemas sociais, afetando principalmente a população menos favorecida economicamente. Contribuindo, dessa forma, para o desenvolvimento desordenado e heterogêneo, que ocasionou a exclusão de parcela dos cidadãos, visto que não possuem residências apropriadas e não usufruem de serviços básicos, como saúde, educação e saneamento, além de ainda sofrerem com a falta de infraestrutura dessas regiões, esses entraves demonstram a fragilidade do acesso à moradia adequada no País (Frota, 2015).

Associado a isso, outro fator que evidencia essa fragilidade é a dificuldade de viabilizar a efetivação desse direito por causa da priorização do direito à propriedade, levando em conta que é mais benéfica para o modelo capitalista brasileiro. Diante disso, o Poder Público se beneficia ao apoiar a aquisição da propriedade pela população, visto que ampara os detentores do poderio econômico, então opta por permitir a dominação da valorização imobiliária, agravando a desigualdade entre as condições de habitação dos cidadãos brasileiros, não implementando os direitos fundamentais para concessão da residência apropriada. Em vista disso, é possível perceber que o Estado regulamentou o direito à moradia, mas não conseguiu combater o desequilíbrio urbano e implementar as políticas públicas habitacionais de forma eficiente (Alfonsin; Lanfredi, 2021).

O modelo urbano brasileiro é de cidade-mercadoria, devido a forte mercantilização das áreas citadinas, gerando um empecilho para a efetiva aplicação do planejamento urbano (Grassi; Pilati, 2018). A administração democrática, estabelecida pelo Estatuto da Cidade, é muito benéfica por garantir diversos ganhos em relação à legislação, entretanto, não se aplica na prática das urbes brasileiras e prejudica a oferta de moradia digna para a maioria da população, que é a pertencente às classes com renda mais baixa. Ademais, outras regulamentações surgiram reduzindo as conquistas alcançadas, pois a legislação que tratou da regularização fundiária, a Lei nº 13.465/2017, sofreu muita interferência dos

interesses do setor mercadológico imobiliário, estando evidente a inclinação do texto da lei já na sua exposição de motivos da medida provisória⁸ originária da referida norma.

A situação vulnerável dos cidadãos que residem em áreas urbanas periféricas é um elemento que colabora para a ação do setor imobiliário e da Administração Pública sobre áreas de seu interesse, ocasionando, muitas vezes, a retirada dessas pessoas dos seus domicílios com o pretexto de que é necessário para o crescimento econômico, sendo assim, ainda mais reduzida a efetivação da garantia dos direitos fundamentais ligados à moradia. No entanto, o segmento da construção civil e o Estado não podem, em virtude de transformações urbanas significativas, gerar circunstâncias ainda mais precárias para os habitantes que residem nessas regiões de interesse, buscando, dessa maneira, evitar o regresso social. O reassentamento desses grupos deve ocorrer de forma que seja assegurado novas condições de habitação superiores às que possuíam, levando em consideração a infraestrutura das residências e os serviços públicos ofertados, além de buscar preservar a vizinhança anterior, priorizando fornecer casas próximas para grupos que já viviam em áreas adjacentes (Santos; Medeiros; Luft, 2015).

Em muitas situações, o que acontece na prática agrava ainda mais a fragilidade do acesso à moradia no Brasil. Um exemplo atual, que gerou grande impacto na vida de muitos cidadãos brasileiros, ocorreu na preparação das cidades para receber a Copa do Mundo de 2014, na qual foram feitas muitas parcerias entre o setor público e o setor privado, com o objetivo de construir espaços para receber o público do evento, como hotéis, novas vias, ampliação de estádios de futebol, entre outros. Contudo, para conseguir efetivar as obras necessárias, as construtoras optaram por remover famílias de baixa renda de suas residências, muitas vezes, de forma forçada, com o propósito de renovação das áreas da cidade e objetivando a adequação para o evento (Grassi; Pilati, 2018).

Nessa situação, surge o impasse entre a garantia do direito à moradia e a atuação capitalista em tratar a cidade como uma mercadoria, gerando um obstáculo para a aplicação da regulamentação urbanística e fragilizando ainda mais o acesso à moradia no Brasil. Tal situação evidencia a ação de apropriação das áreas urbanas pelos detentores do poder econômico, quando deveria ser priorizado o bem-estar social da população, visando assegurar o direito à moradia adequada, através da gestão urbana mais efetiva em torno da organização das cidades. Todavia, o objetivo disso não é criar obstáculos para o desenvolvimento

⁸ Exposição de motivos da Medida Provisória Nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 19/05/2025.

econômico ou prejudicar a iniciativa privada dominante economicamente, mas sim equilibrar o uso da cidade, tornando-a um ambiente coletivo balanceado, dado que a atuação apenas da mercantilização pode agravar os problemas já existentes nos centros urbanos brasileiros (Vieira, 2012).

Em vista disso, o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais estabeleceu o Comentário Geral nº 7, no qual explicita a gravidade da situação das remoções forçadas, por gerarem violação do direito à moradia, apontando como necessária a busca por soluções que assegurem esse direito, com a atuação dos integrantes da sociedade civil atingida, podendo opinar nas decisões tomadas, por serem os principais interessados. Dessa forma, dispõe sobre a oferta, pelo Estado, de condições mínimas, com o objetivo de garantir a moradia adequada aos cidadãos brasileiros, evitando a ocorrência de violações graves que constantemente assolam o direito das populações mais vulneráveis, além de proporcionar a apropriada correção quando houver descumprimento (Frota, 2015).

Diante da maneira em que ocorreu o desenvolvimento da urbanização brasileira, o Governo foi instigado pela nova realidade a apresentar soluções que pudessem minimizar a conjuntura de desigualdade existente, principalmente quanto à aplicação de políticas públicas eficazes para atender as necessidades da população recém chegada às cidades. Contudo, não basta haver a previsão legislativa para a efetivação do direito à moradia, pois os regulamentos mais recentes, apesar de disporem sobre benefícios provenientes de sua correta implantação, se mostram pouco adequados à realidade do País, em razão de não aparentar serem capazes de atender a complexa demanda urbanística. Dessa forma, não asseguram a sedimentação desses direitos sociais, através da prevalência do direito à moradia, como maneira de cumprimento da função social frente ao direito à propriedade, cabendo aos indivíduos pobres a marginalização de assentamentos (Ventura, 2022).

Ademais, devido a sua classificação como direito fundamental no ordenamento jurídico, o direito à moradia tem aplicação imediata, o que vincula os membros do Poder Legislativo ao atuarem na criação de leis que busquem dar efetividade a esse direito e impedindo-os de criarem normas violadoras. O Poder Judiciário também está vinculado, possuindo a obrigação de resguardar o direito, pois em situações que impliquem em perigo a garantia da moradia, podendo causar graves danos aos indivíduos, ele se mostra como a única alternativa viável de oferta desse direito, que, frequentemente, não consegue amparo nas ações administrativas. Já o Poder Executivo é quem atua na prática efetivando as políticas públicas, desenvolvidas pelos membros da instância legisladora e, muitas vezes, determinando seu cumprimento pelo sistema de justiça (Frota, 2015).

Entretanto, isso não quer dizer que a efetivação do direito à moradia se dá de forma plena, pois, constantemente, os magistrados, ao julgarem litígios que envolvem conflitos fundiários, inclinam-se por dar decisões favoráveis a reintegração de posse do proprietário, em razão de não levar em consideração o cumprimento da função social da propriedade que está sendo efetivamente cumprida pelos moradores do imóvel, que serão despejados após a execução da decisão judicial. Em vista disso, existem diversas estratégias que podem ser usadas pelo Estado para fortalecer o acesso à moradia, principalmente as alternativas ligadas ao uso dos normativos existentes, o que falta é tornar prioridade a função social da propriedade urbana, assegurando o direito à moradia adequada, e a ação do Poder Público na aplicação das políticas públicas já existentes, buscando um desenvolvimento urbano mais equilibrado entre as diversas áreas das cidades brasileiras (Coelho, 2022).

Os problemas urbanos brasileiros, não são consequência acidental, mas decorrência do modelo de desenvolvimento implantado que negligenciou áreas das cidades em prol de outras, não sendo a legislação capaz de resolver os problemas sem ações mais efetivas do Estado para fortalecer a aplicação do direito à moradia adequada para a população mais vulnerável, reduzindo as desigualdades e ampliando o acesso aos serviços públicos. A função social da cidade é satisfazer as demandas dos seus habitantes, mas ela tem oferecido cada vez menos qualidade de vida, se configurando como um ambiente marcado pela concentração de renda e pela desigualdade social (Vieira, 2012).

A ausência de planejamento, a amplitude da questão social e a própria dinâmica de funcionamento do Poder Público enfrentam dificuldades para dar respostas aos problemas que afligem a sociedade. Numa sociedade com índices de desigualdade extremamente elevados, questões aparentemente universais como a habitação não são facilmente resolúveis. Tal situação reflete, histórica e estruturalmente, a dificuldade em solucionar aquilo que foi definido pela formação socioeconômica capitalista, com a concentração de riquezas e de poder nas mãos de minorias ricas e o aumento da pobreza, essencialmente, urbana (Casimiro, 2010, p. 119). Desse modo, a organização urbana contemporânea reflete injustiça e exclusão sociais, na qual poucos grupos concentram riqueza, enquanto amplia a acessibilidade à moradia digna, principalmente, para a população mais pobre. Essa perspectiva atual está em oposição ao modelo igualitário, democrático e republicano que sustenta o Estado contemporâneo (Casimiro, 2010).

2.3 Políticas de habitação social e o déficit habitacional

O déficit habitacional brasileiro é uma questão complexa que afeta atualmente mais de 6 milhões de pessoas, segundo dados divulgados no final de 2022 pela Fundação João Pinheiro (FJP), representando aproximadamente 8,3% do total de residências ocupadas no País, sendo possível visualizar um crescimento em relação ao ano de 2019, que possuía o saldo negativo de 5.964.993⁹. Historicamente, isso ocorre devido às políticas públicas urbanísticas se mostrarem pouco adequadas à realidade das cidades do Brasil, especialmente pela tentativa de implantação de modelos adaptados de práticas de outros países com realidades de desenvolvimento completamente diferentes, além da pequena aplicação de políticas de habitação social (Fundação João Pinheiro, 2024).

Diante das dificuldades de acesso à moradia adequada e a elevação do índice de urbanização, devido ao aumento pela disputa da terra nas cidades, a solução encontrada pelas famílias de baixa renda foi o deslocamento para as regiões periféricas das urbes, passando a viver em domicílios precários, sem acesso aos serviços básicos. Em consequência disso, o processo de urbanização ocorreu de forma excludente e desigual, principalmente pela explosão demográfica nas cidades e pela postura de inércia da Administração Pública quanto a implementação de políticas públicas para resolver os problemas do déficit habitacional, devido a priorização das benfeitorias em áreas que lhe geravam maior retorno econômico e a segregação da população das regiões periféricas. Por conseguinte, a busca por esse direito se tornou motivo de reivindicação em movimentos populares urbanos, fazendo com que refletisse na elaboração normativa sobre a ocupação nas cidades (Ventura, 2022).

Dessa forma, com a elevação da população nos centros urbanos, ocorreu a ampliação do território ocupado, sem a infraestrutura necessária, causando a precarização urbana, sem a aplicação de programas habitacionais que acompanhassem as implicações ocasionadas por esse crescimento, fazendo com que a garantia desse direito se tornasse um dos maiores desafios enfrentados pelo Poder Público. Entretanto, o quantitativo do déficit habitacional não representa a escassez de domicílios, tendo em vista que existem muitas propriedades desocupadas espalhadas pelo território brasileiro, evidenciando que a adversidade se encontra na dificuldade de ter acesso a residências adequadas, capazes de proporcionar as condições mínimas de existência aos seus moradores (Vieira, 2012).

Portanto, é inquestionável que o direito à moradia adequada está associado a prestações positivas da Administração Pública, como a produção de políticas urbanas

⁹ MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro (FJP). **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios.** [S.I.], 2021 Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 17 maio de 2025.

interventivas com foco na habitação, principalmente voltadas para a parcela da população marginalizada socialmente, que reside em assentamentos urbanos informais, objetivando minimizar as diferenças sociais e assegurar o progresso das cidades. Segundo apontado por Lígia Melo (2010), o direito à moradia é um direito social que requer a ação positiva do Estado, por meio da efetivação de políticas públicas habitacionais, podendo ser concretizado com novas construções ou com a regularização das áreas ocupadas com esse objetivo, ela afirma ainda que é dever do ente público impedir o retrocesso do direito à moradia, adotando, para isso, todas as medidas de promoção e proteção desta garantia, além de investir o que for possível, jurídica e materialmente, para possibilitar acesso a todos (Casimiro, 2010).

Em vista disso, se faz necessária a ação associada a instrumentos jurídicos, em razão da função exercida pelo Direito, perante a discrepância de acesso a bens e serviços urbanos, pois ele é fundamental para regular o funcionamento da sociedade e dos organismos públicos. Em virtude dos programas habitacionais sociais serem regulamentadas por normas, como o texto Magnó e leis específicas, que determinam métodos a serem executados pelo Poder Público, podendo ser empreendidos de maneira isolada ou de maneira conjunta, recebendo apoio do setor privado ou da comunidade. Atualmente, os principais instrumentos que estabelecem como deve ser aplicada a política urbana são os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, contudo, outras legislações foram essenciais para atingir os direitos previstos atualmente (Coelho, 2022).

A Constituição brasileira de 1934 foi a primeira a mencionar a função social da propriedade em seu texto e indicou ainda a perspectiva progressista urbana, ligada à industrialização, mediante a execução de obras governamentais, como construção de ruas, pontes, praças, entre outros. Entre as primeiras legislações que tratavam sobre a questão urbanística, também estavam Decreto Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispôs sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações, e pelo Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938, que o regulamentou, todavia tratavam de pontos bastante divergentes, pois as resoluções atribuíram aos loteadores a obrigação relacionada a infraestrutura, devendo apresentar o plano de parcelamento do solo antes da venda, sem a exigência de uma avaliação sobre a situação urbana em que está inserido o projeto.

Em seguida, foi regulamentada a Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que estabelecia diretrizes sobre condomínios em edificações e incorporações imobiliárias, e o Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, que deliberou sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo. Sendo essas disposições ainda insuficientes para as demandas da época, demonstrando a necessidade de ação do Estado,

considerando as condições reais existentes para possibilitar o acesso aos indivíduos, valendo-se de todos os meios para assegurar essa garantia. Diante disso, em 19 de dezembro de 1979, foi instituída Lei Federal 6.766, que sucedeu o Decreto-Lei 58/37, abordando o tema do parcelamento do solo, fixando os coeficientes urbanísticos para a autorização do parcelamento no território brasileiro, prevendo casos especiais para habitação popular para cidadãos de baixa renda, além de admitir a regularização fundiária de residências irregulares, que estivesse dentro dos parâmetros estipulados pela lei.

Em decorrência do período de mobilização social crescente pela busca da segurança jurídica de direitos urbanos que aconteceu na década de 1980, foi inserido na Constituição Federal de 1988, o capítulo sobre política urbana, presente no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, nos artigos 182 e 183. Sua instituição foi um grande avanço legislativo para a política urbana nacional, visto que definiu a forma que deve ser dirigida a evolução urbanística a ser executada pelos municípios, visando proporcionar as condições mínimas para garantir o direito à cidade a população, como uma moradia digna, com espaços para lazer próximos e sistema de transportes acessíveis. Além de prever a atuação mais efetiva dos Municípios, por meio de seu Plano Diretor, que é a ferramenta essencial para o planejamento do desenvolvimento e da expansão das urbes, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, tornando possível adequar as ações urbanas às necessidades locais (Vieira, 2012).

Contudo, o direito à cidade só foi efetivamente promulgado treze anos depois, em 2001, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que esmiuçou o texto Magno, estabelecendo dispositivos de política urbana oferecendo ao Poder Público condições para projetar e para implementar ações que promovam justiça social, construindo zonas habitáveis, objetivando tornar possível a função social das cidades. Em 2004, foi criada a Política Nacional de Habitação (PNH), apresentando medidas como a introdução de plano designado à construção de habitações populares voltadas à locação social pública ou privada, que possibilita a moradia temporária através do aluguel social, sendo fundamental que os cidadãos se cadastrem no programa do governo e cumpram os requisitos determinados pela legislação, para que recebam o valor para o pagamento da locação até que seja resolvido o problema de falta de moradia adequada. Outro projeto instituído foi o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, com a edição da Lei nº 11.977, que colocou em prática ações previstas no Plano Habitacional, que concebeu incentivos com o fim de oportunizar a obtenção de casas para famílias com baixa renda (Ventura, 2022).

Apesar da evolução das políticas sociais de habitação e da maior atuação da Administração Pública, elas ainda não são capazes de resolver os problemas ligados à questão urbanística no Brasil. Em face da incessante segregação e desigualdade no acesso à moradia digna, demonstra-se a urgência do comprometimento real do Estado por meio da efetivação do direito fundamental à habitação adequada. O compromisso estatal deve se manifestar na provisão de unidades residenciais, que reduzam o déficit existente no País, na regularização fundiária dos assentamentos informais nos quais vive a maior parte da população de baixa renda, que apesar de estarem irregulares, cumprem a função social essencial, e na possibilidade de prover domicílio por meio de locações, como o aluguel social, que tem sido uma das formas mais rápidas e eficazes de fornecer o direito à habitação, principalmente em situações emergenciais, para os cidadãos que se encontram mais vulneráveis (Coelho, 2022).

Com isso, mesmo depois de décadas da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e de outras legislações ligadas ao problema urbano, a urbe inclusiva projetada se mantém distante da realidade existente para milhões de cidadãos brasileiros. Dessa maneira, cabe ao Poder Público a obrigação de promover os preceitos estipulados no texto Magno mediante políticas públicas estruturadas, que encontrem-se em concordância com os princípios democráticos e sociais convencionados. O bem-estar social urbano está ligado ao direito à moradia adequada, exigindo, para isso, a atuação factual do Estado, sendo fundamental a implementação de programas habitacionais que estejam de acordo com a situação das pessoas mais vulneráveis (Vieira, 2012).

Posto isso, historicamente houve negligência na obtenção ao direito à cidade, que ainda persiste como um desafio aos entes públicos, e apenas com a aplicação dos regulamentos existentes seria possível alcançar a redução do déficit habitacional para promover metrópoles mais igualitárias. Neste âmbito, se faz necessária a ampliação da atuação do Estado, em razão da promoção do acesso à moradia estar associada à promoção do interesse público e ser uma forma de assegurar o mínimo existencial. Assim, é importante que a política urbana esteja associada a um planejamento que responda às necessidades reais da população citadina brasileira. Desse modo, a locação social aparece como um instrumento de política pública no Brasil, conforme será demonstrado no capítulo a seguir.

3 LOCAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

As políticas habitacionais do País ainda tem como prioridade a obtenção da propriedade, produzida pela financeirização dos domicílios, o que as torna incapazes de implementar o direito à moradia adequada para a maioria da população, que acaba sendo compelida para as áreas periféricas com pouca estrutura residencial, não estando, assim, aptas para oferecer os padrões mínimos de dignidade estabelecidos na definição de domicílio apropriado do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como a oferta de infraestrutura urbana, qualidade de vida e mobilidade, inserção espacial favorável e compatibilidade sociocultural. Contudo, é possível alcançar as condições habitacionais adequadas sem depender da posse do título de propriedade, contanto que a casa possua os requisitos básicos indispensáveis para garantir o mínimo existencial. Diante disso, o programa de locação social surge como uma maneira de concretizar o direito à moradia digna aos cidadãos marginalizados dos centros urbanos brasileiros (Ventura, 2022).

Apesar disso, o Brasil ainda possui como um grande entrave para a efetivação da política pública da locação social, a necessidade de romper com o modelo tradicional de acesso à moradia por meio da obtenção da casa própria, até então predominante nos instrumentos governamentais, tipicamente incentivadores da propriedade privada, das demandas econômicas do setor imobiliário e da construção civil (Marins, 2022). A compra de imóveis para fins residenciais historicamente simboliza interesses pessoais dos donos, ignorando as questões sociais, principalmente devido à base romana do Direito, que possui a propriedade como uma extensão da identidade dos indivíduos (Dias, 2010). Isto posto, é preciso desmistificar a ideia clássica de que só é possível ter acesso à moradia mediante a obtenção de um bem imóvel, em razão desse direito não está limitado a conquista da propriedade como uma mercadoria, visto que existem outros meio de oportunizar uma habitação digna, como a locação social (Santos, 2021).

Evidencia-se que a efetivação do direito à moradia adequada brasileira ainda está sendo consolidada, através das políticas públicas que assegurem sua implementação, com isso o déficit e a habitação precária são a representação da dificuldade de acesso à moradia digna. Tendo em vista que a concepção de que morar com dignidade está intrinsecamente ligada à obtenção da casa própria, se faz presente tanto na percepção popular quanto na ideia dos elaboradores de políticas habitacionais públicas. Consequentemente, propor a aplicação da locação social ainda é um desafio, em uma nação fortemente marcada pela cultura da exaltação da posse privada (Santos, 2021). Nesse contexto, esse método tem sido um

instrumento de estratégia estatal empregado apenas como modalidade de atendimento habitacional temporário até que a construção das casas, para transferência mediante outorga de propriedade, não se encontrem concluídas, o que mantém-se como uma barreira para a melhoria nas condições desta garantia (Santos; Medeiros; Luft, 2015).

Entretanto, esse projeto público ainda não se constitui como uma estratégia governamental estruturada, tendo em vista que possui atuação pontual, limitada ou para situações de emergência, sendo aplicada principalmente pela iniciativa dos municípios ou estados, ou seja, pela administração local. Na situação do Brasil, tradicionalmente as políticas habitacionais têm fomentado a obtenção da casa própria, sendo esse um dos principais obstáculos para a aplicação da locação social, fazendo-se necessário modificar essa cultura. Posto isto, no âmbito da escassez de moradias adequadas, a implementação dessa política urbana não apenas diminuirá o déficit habitacional, como também ofertará possibilidades para a parcela populacional que não tem condições de adquirir um imóvel ou que não tem interesse de ser proprietário (Albrecht et al., 2021).

As ações governamentais prioritariamente aplicadas atualmente tiveram início nos anos 2003, no Governo do Presidente Lula foi iniciada um novo modelo de política habitacional, com a ascensão do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, no qual se verificou um distanciamento das políticas aplicadas anteriormente com trajetória desorganizada e carente de investimentos, com nítida descrição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, abrangendo a federação, com atuação e gerenciamento social (Moreira, 2013 *apud* Dias; Santos, 2021). Nesta época as ações urbanas governamentais focaram-se em planejamentos e em projetos que se dirigiam a permitir a efetivação do direito à moradia, principalmente para as pessoas de baixa renda.

A Política Nacional de Habitação (PNH) implementada em 2004, pelo órgão do Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades, através da Lei nº 11.124/2005, institucionalizou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com a finalidade de oportunizar a obtenção da habitação adequada para a população menos favorecida, além de ofertar subsídios e promover investimentos para realizar isso. Já o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) surgiu com o objetivo de centralizar e gerenciar as verbas que seriam utilizadas para esse fim, como reflexo dessa busca pela centralização e implantação de iniciativas do Poder Público para viabilizar essa garantia constitucional (Dias; Santos, 2021).

Ademais, o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), adotado em 2007, pelo Conselho das Cidades (ConCidades), uma ferramenta da Política Nacional de Habitação

(PNH), trouxe a previsão da locação social como um dos métodos de acesso à moradia. Contudo, ele foi reflexo da política habitacional historicamente influenciada pela aquisição da casa própria, pois, apesar de prever a locação como possibilidade, não propõe fomento aos municípios para a devida aplicação, limitando-se a implantação de unidades residenciais em regiões centrais e consolidadas revelando-se, portanto, uma iniciativa já estreita e com pouca abrangência (Silva, 2013 *apud* Marins, 2022).

A partir da instituição do SNHIS, do FNHIS e seu Conselho gestor, a locação social se tornou uma alternativa de estratégia a ser integrada a projetos sociais no âmbito da política habitacional, que visa proporcionar aos cidadãos economicamente vulneráveis possam alcançar o direito à terra urbanizada e moradias condizentes com o padrão de dignidade e sustentabilidade. Além disso, busca desenvolver estratégias e projetos governamentais de financiamento e incentivos para promover o ingresso em moradias dignas à população de baixa renda. Também objetiva coordenar, alinhar, supervisionar e oferecer suporte às ações das entidades que atuam na área da habitação (Mello; Bezerra, 2024).

Outro programa criado durante o Governo Lula foi o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituído em 2009, por meio inicialmente da Medida Provisória nº 459/2009 futuramente transformada na Lei nº 11.977/2009, que possuía como ponto central a propriedade particular, no entanto, permitia aos entes municipais a liberdade para agir de maneira complementar, alocando fundos públicos para projetos autônomos de locação social (Marins, 2022). A partir disso, ocorreu o aumento no investimento destinado a edificação de unidades residenciais, tendo inicialmente como ponto central satisfazer as demandas por domicílio das pessoas de menor renda, visto que possuem menor poder aquisitivo e fazem parte da população economicamente vulnerável. Entretanto, o plano falhou, pois não supriu as necessidades sociais objetivadas ao priorizar os interesses do setor imobiliário e ao contemplar em maior número a camada social pertencente à classe média brasileira (Dias; Santos, 2021).

Conforme demonstrado, é inquestionável que o modelo aplicado é o de custeio da moradia e de avanço das urbes da federação, reconhecendo apenas a aquisição da propriedade privada como forma de assegurar a completa proteção da posse, embora existam outras medidas previstas no ordenamento jurídico. Destarte, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) se mostra como instrumento claro de manifestação da articulação do setor estatal e da iniciativa privada no cenário do modelo capitalista que o País está inserido. Em decorrência dessa interação, cabendo ao Poder Público a responsabilidade pelos riscos associados ao projeto, bem como a transferência de capital que estimula o setor privado, que

acaba sendo a verdadeira captadora dos lucros dessa prática, reforçando os padrões de utilização de fundos públicos pelo setor privado (Rolnik, 2015). Tal perspectiva mudou a atuação do Estado, que passou de garantidor do bem-estar coletivo para impulsionador da financeirização da moradia. Essa alteração ocasionou resultados prejudiciais especialmente aos cidadãos de baixa renda, uma vez que a consequência central do fortalecimento do mercado imobiliário é o aumento da vulnerabilidade das pessoas que hipotecaram suas casas ou que foram forçadas a sair de suas comunidades em razão da valorização do solo urbano local (Ventura, 2022).

Sendo assim, as medidas públicas empregadas pelo Poder Público no ramo residencial social, tradicionalmente focaram na construção de domicílios particulares e não satisfizeram a necessidade dos segmentos da população mais carente, que mantém-se profundamente excluída do seu direito à cidade, sofrendo com a marginalização socioespacial. Em vista disso, o modelo utilizado hodiernamente se mostra incapaz de corresponder às exigências da população em relação à política habitacional, o que demonstra a possibilidade de adoção da locação social como alternativa para mudar essa realidade e tornar possível o efetivo acesso à habitação adequada (Dias; Santos, 2021). Sendo assim, é preciso que se reconheça a diversidade de necessidades habitacionais para que seja possível o fornecimento de acesso democrático do espaço urbano, fazendo-se fundamental que seja priorizada a oferta de locais para residir com o mínimo para a existência dos moradores e a desvirtuação da financeirização da propriedade privada (Ventura, 2022).

Nessa perspectiva, é possível listar benefícios da inserção da locação social como instrumento de política de moradia democrática brasileira. Inicialmente, como anteriormente mencionado, as ações governamentais relacionadas ao segmento habitacional não têm alcançado resultados satisfatórios quanto ao atendimento às necessidades da população, conseqüentemente, é preciso cogitar outros mecanismos, como o da locação social. A implementação desse projeto, assegura o acesso à residência adequada, além de ser uma opção para solucionar os obstáculos referentes às diversas propriedades desocupadas e com uso inadequado que existem no Brasil (Dias; Santos, 2021).

Apesar dos diversos obstáculos para a efetivação da locação social, cabe ao Poder Público assegurar esse programa como medida de garantia do direito à moradia adequada, frente a limitação das ações governamentais voltadas para a construção de imóveis residenciais. O foco dessa política habitacional é contribuir para edificação de programas mais equitativos e inclusivos proporcionando as pessoas não apenas a moradia digna, mas também o direito à cidade, além de viabilizar que o Estado desvencilhar-se das diretrizes estabelecidas

pelo mercado imobiliário, de maneira que democratizariam as ações da Administração Pública (Ventura, 2022).

3.1 Conceito e fundamentos da locação social

A locação social atualmente é uma iniciativa governamental, que pode ser executada em cooperação com a iniciativa privada, visando promover a moradia de interesse social através da contraprestação financeira de uma tarifa. Dessa forma, existe a possibilidade do valor pago ser financiado ou não pela Administração Pública, de forma direta, pelas finanças estatais, ou de forma indireta, através de subsídios e encargos recolhidos em um sistema de moradias para alugar com formatos variados. O que não gera a necessidade de aquisição da titularidade do imóvel pelo assistido, visto que esse programa caracteriza-se por ser uma prestação habitacional, proporcionada aos usuários, se fazendo indispensável à identificação dos beneficiários, das prestações e do custo para sua efetivação (Balbim, 2015).

Nessa perspectiva, a locação social representa uma política pública que objetiva assegurar o acesso à moradia, principalmente, das classes com renda mais baixa, mediante o custeio da tarifa locatícia, não havendo necessidade da compra do imóvel pelo morador. Com isso, refere-se a uma significativa ação de enfrentamento ao déficit habitacional e a exclusão do direito à cidade, que vem aumentando ao longo dos anos (Santos, 2021). Essas ações governamentais são ferramentas para prover residenciais a valores abaixo do mercado para cidadãos hipossuficientes, podendo ser aplicadas por meio da construção de imóveis ou da restauração de prédios antigos para transformá-los em habitações populares. Além disso, ainda podem funcionar através da concessão de benefícios para pagar uma porcentagem do valor da locação para que os beneficiários paguem um valor mais baixo (Junior, 2023).

Apesar disso, tradicionalmente as políticas habitacionais brasileiras ainda estão focadas no incentivo dado para compra de propriedade, tratando o domicílio como mercadoria, contudo, sua aplicação tem sido, muitas vezes, prejudicial às pessoas vulneráveis economicamente, em razão de inviabilizar o acesso a residências adequadas (Ventura, 2022). Ademais, isso causa uma elevação no preço do solo, o que gera um entrave para construção de conjuntos habitacionais populares subsidiados com verba governamental nos centros urbanos, associado a isso, existe a demanda de despesas com locomoção, o que gera um aumento do aluguel a um preço exorbitante. Esses fatores agravam a exclusão e a segregação socioespacial das pessoas de baixa renda, mormente por meio da concentração de subúrbios e moradias informais (Balbim, 2015).

Diante disso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera que o preço da locação equivalente ou superior a 30% (trinta por cento) da renda do grupo familiar se enquadra como ônus excessivo para obtenção do acesso à moradia. Além disso, em pesquisa realizada no ano de 2022, verificou que 23,3% (vinte e três vírgula três por cento) das pessoas domiciliadas em casas locadas era vítimas dessa obrigação onerosa, correspondendo a 4,7% (quatro vírgula sete por cento) da totalidade dos cidadãos brasileiros. Contudo, essa realidade atinge de maneira mais intensa as mulheres sem companheiro e que possuem filhos com idade de até 14 anos, representando 14,2% (quatorze vírgula dois por cento), a população que vive em moradias de uma pessoa só 9,6% (nove vírgula seis por cento) e os cidadãos de baixa renda 9,7% (nove vírgula sete por cento). E por fim, verificou ainda que essa situação é mais comum entre as pessoas de menor renda residentes nos estados com renda mais elevada (IBGE, 2013).

Levando em conta que o acesso à habitação digna não equivale a aquisição da propriedade, a locação social encontra-se de acordo com a definição do direito à moradia, visto que visa garantir à população uma residência adequada. Por isso, esse programa, ao contrário de desconstruir esse direito, é uma forma de assegurar a sua ocorrência (Dias; Santos, 2021). Tendo em vista esses apontamentos, se faz necessário projetar uma solução distinta, que não esteja ligada a concepção de que o direito à moradia adequada se dá apenas pela aquisição de um imóvel, pois essa visão tem se manifestado falha para minimizar o problema de escassez de domicílios e a exclusão socioespacial que atingem a população brasileira (Coelho, 2020).

Conforme pesquisa divulgada pela Fundação João Pinheiro (FJP), para superar o déficit habitacional existente entre os anos de 2016 e 2019, utilizando-se somente as políticas de obtenção da casa própria, seria necessária a construção de aproximadamente 5.876.699 (cinco milhões, oitocentos e setenta e seis mil, seiscentos e noventa e nove), sendo 72% (setenta e dois por cento) desse valor de residências de cidadãos com rendimento máximo de um salário-mínimo. Destarte, a locação social mostra-se como política alternativa por possuir custeio menor, visto que o valor despendido seria apenas o valor do subsídio e não o da compra do imóvel (Ventura, 2022).

A locação social brasileira no contexto atual não se configura como um instrumento consolidado de concretização do acesso à moradia, possuindo atuações limitadas e locais, principalmente em casos de crise (Balbim, 2015). Embora amplamente adotada em nações com economias avançadas, ainda está em evolução no Brasil, pois foi implantada pela Lei 14.620/23 que inseriu essa política pública no projeto Minha Casa, Minha Vida,

demonstrando sua relevância como opção a mercantilização da casa própria (Castelo et al., 2025). Com isso, é possível verificar no texto da lei, mais precisamente em seu artigo 4º, inciso IV, a possibilidade de utilizar a locação social como alternativa, conforme disposto abaixo:

“Art. 4º Os objetivos do Programa serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as necessidades habitacionais, tais como:
(...)
IV - fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas;”
(Brasil, 2023, art. 4º, IV).

Com isso, essa política possibilita o atendimento de pessoas que possuem rendas baixas que as impossibilitam de adquirir a propriedade mediante a compra financiada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (Marins, 2022). Em razão da preferência das políticas quanto a aquisição do imóvel como maneira de acesso à moradia e da confiança dada pelo Governo ao ramo particular, principalmente, o da construção civil, de execução desse serviço, ocasionou a marginalização dos cidadãos economicamente menos favorecidos (Dias; Santos, 2021). Por esse motivo, a locação é uma política habitacional que visa desconstruir a ideia de mercantilização dos domicílios, servindo de modelo para aplicação de outros programas governamentais, que estão focadas no suporte às necessidades da comunidade por meio do suporte estatal, não no possuindo como centro o comércio de construção particular (Santoro et al., 2025).

A locação social pode ser pública, quando composta por edifícios do organismos governamentais, pode ser privada, sendo formada por propriedades particulares e pode ser ainda por Organizações da Sociedade Civil, quando constituída por construções dessas instituições (Santos. 2021). Desse modo, esse programa surge com enfoque diferenciado reconhecendo a moradia como um programa em que pode ser ofertado na forma de um serviço, que vem sendo efetivado através de diferentes modelos, a exemplo cita Balbim (2015, p. 16),

financiamento/subsídio aos proprietários dos imóveis, mediante cessão de uso para uma entidade administradora (pública ou privada) ou assinatura de termo de compromisso para a disponibilização do imóvel para aluguel a preços pré-determinados (gestão individual feita pelo proprietário); subsídios às famílias para financiamento de aluguel (bolsa aluguel); e contrato com as construtoras para disponibilização de número mínimo de unidades para baixa renda em empreendimentos habitacionais, entre outros.

Com isso, uma das primeiras formas de implantação dessa política foi elaborada pela Medida Provisória nº 1.823 em 1999, que se transformou na Lei de nº 10.188/2001, o

Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi considerado pioneiro na efetivação do projeto de locação, que foi uma maneira de ofertar moradia a população de baixa renda, mediante arrendamento com possibilidade de aquisição da casa, indo de encontro ao padrão de compra da habitação por financiamento. O foco da atuação eram cidades com mais de 100.000 (cem mil) moradores, tinha como criador o Governo Federal e administradora a Caixa Econômica Federal, com duração contratual de 180 (cento e oitenta) meses, ou seja, 15 (quinze) anos, prevendo a oportunidade de compra da propriedade a partir do quinto ano de arrendamento, podendo ser pagas à vista utilizando renda própria ou com fundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Contudo, apesar das mais de 264.000 (duzentos e sessenta e quatro mil) unidades habitacionais construídas, o programa sofreu vários entraves basilares, como despesas elevadas, limitações na oferta constante de subsídios e insolvência maior do que 15% (quinze por cento) nos arrendamentos, o que levou ao seu encerramento, mas não impediu que surgissem outros projetos similares (Mello; Bezerra, 2024).

Uma das formas mais comuns de locação social aplicada no País é o aluguel social, também conhecido como bolsa aluguel, que é um subsídio mensal com tempo determinado, podendo ser renovado, designado de maneira excepcional, possuindo um público-alvo restrito e que deve cumprir determinadas condições, sendo especialmente utilizado em situações emergenciais. Nessas situações, o Poder Público paga o auxílio em dinheiro para os indivíduos afetados objetivando custear o aluguel dessas pessoas (Balbim, 2015). Possui como público-alvo pessoas de diversas conjunturas, como aquelas que precisaram se deslocar compulsoriamente devido a execução de grandes obras, vítimas de calamidades naturais, mulheres vítimas de violência doméstica, indivíduos em situação de rua, entre outras situações (Santoro et al., 2025).

Contudo, em regra, essa ação governamental tem características que mais se assemelham a uma iniciativa de suporte financeiro, visto que, apesar de ser direcionado ao pagamento do aluguel pelo inquilino, estando, dessa forma, ligado a política habitacional nacional, não existe uma fiscalização quanto ao destino do benefício recebido. Outra característica é a ausência de inspeção nas residências que esses beneficiários optam por morar, para verificar se estão dentro dos padrões de adequação para ofertar a qualidade de vida necessária, em razão desses imóveis não serem vinculados diretamente a um programa habitacional. Outrossim, ainda existe a questão que o valor do auxílio, muitas vezes, está abaixo do valor de aluguéis do mercado, não sendo suficiente para pagar pela locação sem comprometer a renda familiar, não cumprindo, desse modo, com o seu propósito (Castelo et al., 2025).

Outra modalidade é o Voucher, que diz respeito a um subsídio mensal ofertado pelo ente municipal em acréscimo a quantia desembolsada pelos inquilinos de propriedades privadas, visto que esse valor será referente a diferença complementar entre o que cabe no orçamento do grupo familiar e o custo despendido com a locação. Esse modelo se distingue do anterior por requisitar potencial de contribuição financeira dos beneficiários e por possuir a Administração Pública como intermediário no momento da celebração de contrato entre o particular e o assistido (Castelo et al., 2025). Ademais, o Voucher pode ser associado a um parque privado de locação, no qual propriedades privadas são escolhidos com base em padrões determinados pelo ente público, sendo assim, de acordo com a política habitacional, contudo, a atuação estatal pode variar, podendo ser mais atuante ou menos, dependendo da regulação estabelecida na formalização da contratação, agindo, por exemplo, na fiscalização ou na segurança contratual (Santoro et al., 2025).

Além dessas, ainda existe a locação social em parque público que pode ser implantado mediante gestão pública ou gestão público-privada, possuindo distinções entre seus modos de organização e suas finalidades. No arquétipo de gestão pública, tem-se a administração direta das residências pelo Poder Público, que pertencem a ele, sendo assim, o valor da locação é subsidiado e pode ser parcialmente pago pelos beneficiários, desde que esteja dentro das suas condições de pagamento e não afete sua renda a ponto de impossibilitar o custeio do seu bem-estar. Pode ser por tempo determinado ou indeterminado, e geralmente está associado a outras prestações governamentais. Já a modalidade de gestão público-privada, funciona através do gerenciamento de uma concessionária escolhida por edital público, em razão de transferir para o particular a obrigação de administrar o parque público. Entretanto, a concessionária pode se beneficiar economicamente para obter retribuição do investimento feito, podendo ter duração variável, dependendo do acordo estabelecido (Santoro et al., 2025).

3.2 Modelos internacionais de locação social

No contexto internacional, existem diversos modelos de políticas habitacionais ligadas a locação social, vários países utilizam esse instrumento como uma maneira de garantir abrigo para os cidadãos de baixa renda (Balbim, 2015). Isso contribui para reduzir o déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna, o que vem ocorrendo na França, Reino Unido e Estados Unidos da América. Existe uma diversidade de ações estatais aplicadas pelos países, podendo ser diferentes até mesmo entre as cidades de uma mesma

nação (Junior; Werneck, 2015). Com isso, abaixo será feita uma análise de experiências globais, explicitando os diferentes contextos de cada país, os tipos de locação aplicados, as formas de financiamento e os níveis de intervenção governamental.

O primeiro país a ser analisado será a França, que iniciou sua experiência com a locação social, em meados do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, visto que ocorreu a expansão da reivindicação por moradia em meio a destruição do pós-guerra. A gestão do programa era feita exclusivamente por organizações particulares até os anos de 1960, entretanto, devido a situação de restabelecimento financeiro se tornou necessária a participação do Governo para suprir a elevação da escassez de domicílios assumindo o controle por meio da implantação de políticas habitacionais, como o modelo de Habitação de Aluguel Moderado, *Habitation à Loyer Moderé (HLM)* (Ventura, 2022).

Em seguida, o Poder Público instituiu a Agência Nacional para a Melhoria da Habitação (ANAH), que inicialmente era denominada de Fundo Nacional de Melhoria do Habitat (FNHIS), para permitir a concessão de residências através da locação social, na qual os assistidos são contemplados com habitação de interesse social e pagam valores menores do que seria despendido sem o suporte estatal (Santos, 2021). Em 2000, foi criada a Lei da Solidariedade com o objetivo de determinar que os municípios com número superior a 3.500 (três mil e quinhentos) cidadãos assegurem que pelo menos 20% (vinte por cento) das locações sejam do parque de habitação social. No mesmo ano foi elaborada a Agência Nacional de Renovação Urbana (ANRU), visando recuperar as áreas onde se localizam edifícios de residências de interesse social (Balbim, 2015).

Na política habitacional francesa existe a intervenção em conjunto com vários apoiadores, como sindicatos, bancos, organizações sociais e particulares, contudo a Administração Pública, tanto local como nacional, tem intensa participação na organização e no gerenciamento do programa. Desse modo, cabe ao Estado nacional a responsabilidade pela normatização do modelo de locação, assim como a sua implementação, pois é sua competência determinar as unidades residenciais de caráter social, além de indicar o limite de renda e o preço do domicílio. Já as Entidades Administradoras se encarregam de fazer e gerir as casas designadas para aluguel social, podendo adquirir as propriedades já prontas mediante compra ou através da recuperação de antigos imóveis ou ainda por meio da construção de novos edifícios, integralmente custeado por verbas governamentais ou por linhas de crédito disponibilizado pelo *Caisse des Dépôts*¹⁰ (Ventura, 2022).

¹⁰ Instituição de financiamento pública francesa.

A França tem se destacado como o país europeu que possui o número mais elevado de moradias reservadas para locação, todavia é importante mencionar que são adotadas três modalidades de residências populares. Sendo assim, a Habitação Social Clássica que oportuniza a união de pessoas com rendas variadas, gerando a integração entre diferentes segmentos sociais, visto que 30% (trinta por cento) dos locatários devem possuir renda 60% (sessenta por cento) inferior ao limite de renda definido e consente que 10% (dez por cento) dos locatários disponham de rendimentos maiores em até 20% (vinte por cento) que o limite determinado. Já a Habitação muito social é o segundo modelo e visa dar suporte aos cidadãos com rendas menores, ou seja, 60% (sessenta por cento) do limite estabelecido, diante disso, o preço da locação é inferior ao da categoria anterior. A terceira e última espécie é a Habitação intermediária que é dirigida para a população com maior renda, possuindo, conseqüentemente, o custo de locação mais alto (Balbim, 2015).

O período de permanência dos beneficiários do plano de locação social da França nas unidades habitacionais é indeterminado, com a condição que o rendimento mensal auferido pela família não supere o dobro do limite determinado para o subsídio, pois caso isso ocorra, o tempo de locação será restrito a 3 (três) anos, não podendo ser prorrogado. Além disso, o financiamento usado para locação social é proveniente de encargos arrecadados pelo Poder Público, de maneira constante, com o objetivo de possibilitar a conservação do programa (Bezerra; Mello, 2019 *apud* Santos, 2021).

O modelo francês possui variados tipos de contratos, entre eles pode-se mencionar o conveniamento, datado de 1977, que determina o pagamento de subsídios pelo Estado para as gestoras da locação social, por meio de um acordo que estipula limites de salário para os inquilinos, custo dos aluguéis, quantidade de habitações que vão ser construídas e a finalidade delas. Compreendendo, assim, 95% (noventa e cinco por cento) dos imóveis de responsabilidade das administradoras. Outro modelo são as Empresas públicas para a habitação, Offices Publics pour l'Habitat (OPHs), formadas pela gestão das cidades, podendo ser em grupo com outras cidades ou de forma isolada, e por setores para criar e gerir os logradouros habitacionais, possuindo, dessa forma, proporções variadas. Elas têm estrutura legal própria, administração independente e renda autossuficiente, podendo ser de direito público ou privado, sendo mais comuns de direito privado (Balbim, 2015).

Além dessas, existem ainda as Empresas Sociais para a Habitação (ESHs) que são sociedades anônimas, filantrópicas, administração autônoma e estatuto singular. A última espécie são as Sociedades de economia mista, caracterizadas por serem elaboradas e reguladas pela administração municipal, com colaboração reduzida de outras organizações, podendo

construir e gerenciar propriedades para aluguel social, além de atuarem na criação de moradias particulares. Ademais, ainda existe a possibilidade de ser feito financiamentos para donos de propriedades próprias, com o intuito de que recuperem seus imóveis em contrapartida disponibilizem-os para locação, por um período de, pelo menos, nove anos para a população menos favorecida economicamente, cobrando um preço abaixo do valor de aluguel no mercado (Balbim, 2015).

Como tratado anteriormente, os Habitation à Loyer Modéré (HLM) possuem diversas posições legais, há a possibilidade que sejam podendo ser pessoas jurídicas de direito público ou privado, facilitando a predominância da moradia social por locação, já que essas entidades produzem e conservam as propriedades que passarão a ser utilizadas para esse fim. Sendo assim, é importante identificar quem são os protagonistas do fornecimento das habitações de interesse social para que seja possível identificar os tipos de subsídios a serem aplicados, visto que podem ser de dois tipos: auxílios à construção (Aide à la Pierre) e auxílios pessoais (Aide à la Personne). O Aide à la Pierre corresponde a uma série de financiamentos públicos concedidos pelo Governo direcionados a corporações e construtores. Por outro lado, o Aide à la Personne é disponibilizado para cidadãos ou grupos parentais, que podem ser donos ou inquilinos dos imóveis, visando diminuir os gastos associados à habitação (Santos; Medeiros; Luft, 2015). Além disso, o modelo de custeio para locação Aide a la Pierre possui similaridade de conteúdo e de execução com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) brasileiro, sendo diversos em pontos como duração do aluguel, que é muito maior no modelo da França, e consistência do financiamento, que supre a necessidade francesa (Albrecht et al., 2021).

A política pública adotada na França demonstra a aplicação permanente da locação como instrumento de ação para combater o déficit habitacional e a falta de moradia digna para os hipossuficientes, sendo significativa a sua efetivação, tendo em vista o número de pessoas que usufruem desse recurso (Santos; Medeiros; Luft, 2015). Estima-se que 1 (um) a cada 2 (dois) cidadãos do País vive ou já viveu em uma moradia social (L'Union sociale pour l'habitat, 2020 *apud* Santos, 2021). Ademais, estima-se que 4,3 milhões de residências são designadas para locação social, o que é equivalente a 17% (dezessete por cento) do valor integral das casas francesas e 90% (noventa por cento) delas estão em urbes (Ventura, 2022).

A locação social francesa, não se mostra como um método de resposta emergencial, dado que é uma técnica fundamental no âmbito do acesso à habitação de interesse social. Refere-se a uma política pública que incentiva a utilização do imóvel para fins sociais de moradia, contrariamente ao uso como bem particular, desestimulando a

financeirização imobiliária (Santos; Medeiros; Luft, 2015). Contudo, essa política apenas se mostra possível pela intensa intervenção estatal na criação de mecanismos de funcionamento, no gerenciamento e na regulamentação dessa política pública. Isso engloba o financiamento público regular, a delimitação de contribuições permanentes que utilizem uma ação governamental desta dimensão (Balbim, 2015).

Outro sistema a ser analisado é o do Reino Unido originário do período entre guerras, visto que no intervalo de tempo após a Primeira Guerra Mundial até os anos oitenta, houve um aumento do deslocamento de verbas governamentais para a edificação de moradias com o objetivo de diminuir o déficit habitacional, com fundamento nas diretrizes de bem-estar social (Coelho, 2020). Contudo, essa política foi aprimorada depois da Segunda Guerra Mundial, tendo em vista que o Estado precisou atuar para tentar minimizar o impacto do conflito, que, entre outros problemas, ocasionou na escassez de moradias (Valença, 2014 *apud* Santos, 2021).

No ano de 1948, a Lei de Assistência Nacional foi instituída consolidando as diretrizes da assistência social, abrangendo o auxílio financeiro para custear a habitação adequada, principalmente para as pessoas sem acesso à moradia e sem condições para adquiri-la. Com isso, o Poder Público aplicou volumes expressivos de recursos na política habitacional social com foco na locação social, que foi responsável por garantir residências dignas para os cidadãos hipossuficientes. Possibilitando, dessa forma, acesso dessas pessoas às regiões urbanas mais caras, em razão de alguns conjuntos terem sido feitos nesses locais, entretanto, essa não era a regra, visto que a maioria era edificada em áreas periféricas das cidades (Rolnik, 2015).

A locação possuía o limite de tempo de doze meses e depois disso passava a ser permanente, já que os moradores poderiam residir ali por período ilimitado contanto que respeitassem as disposições acordadas (Bezerra; Mello, 2019). Ademais, a verba para financiar esse programa era proveniente da esfera federal, que fazia o repasse do subsídio para os municípios para a realização e gestão do plano habitacional (Coelho, 2020). Nesse contexto, as Council Housing passaram a ser o instrumento predominante de oferta de unidades habitacionais para os cidadãos de baixa e média renda, passando a representar cerca de 1/3 (um terço) da quantidade de domicílios do Reino Unido nos anos 1970 (Valença, 2014 *apud* Santos, 2021).

No entanto, aconteceu o enfraquecimento da locação social no começo do ano de 1980, devido à ocorrência de acentuadas transformações na política pública, inclusive desestatizando as Council Housing para diminuir as despesas governamentais. Em função

disso, o Poder Público começou a estimular a aquisição da propriedade residencial pública pelos locatários, as unidades remanescentes foram integradas pelas associações habitacionais filantrópicas, as Housing Associations, que começaram a ofertar casa com valor menor do que o do mercado (Rolnik, 2015).

Diante dessa transformação, a política de locação social do Reino Unido perdeu seu objetivo originário de promoção do acesso à moradia por meio do aluguel com preço abaixo do mercado, sem necessidade de aquisição do imóvel. Além disso, ocorreu uma expressiva diminuição de residências sociais governamentais e de financiamento no programa, fator que acarretou a menor efetividade da locação na região, apesar de ainda ser utilizada até os dias atuais, por meio da administração dos Conselhos, órgãos públicos, e das Associações de Habitação, pertencentes ao ramo particular (Coêlho, 2020).

A experiência estadunidense teve início após a Grande Depressão, a crise do sistema financeiro que ocorreu no ano de 1929, na qual o País iniciou uma atualização de seu programa governamental voltado à moradia social. Originando, desse modo, a Lei Nacional de Habitação, em 1934, responsável por fundar o Federal Housing Administration (FHA), com o objetivo de promover mais proteção ao credor hipotecário. Após a crise, o Governo começou a controlar com maior intensidade o ramo da moradia social. No ano de 1937, foi elaborada a Lei Wagner-Steagall de Habitação, autorizando a edificação de residências comunitárias que serão cedidas para a população de baixa renda, por meio da locação social, visando promover habitação digna aos cidadãos dos subúrbios e gerar trabalho no ramo da construção (Rolnik, 2015).

Da mesma forma que ocorreu nos países da Europa, a locação social estadunidense apareceu como uma possibilidade de suporte às carências habitacionais dos cidadãos que surgiram como efeito da crise. Todavia, na situação dos Estados Unidos e, em especial em Nova York, o motivo principal para o crescimento da procura por domicílios não foi resultado da Segunda Guerra Mundial, ao contrário do que aconteceu no contexto europeu, mas do crescimento populacional das cidades e da crise financeira ocorrida no início do século XX (Coêlho, 2020 *apud* Santos, 2021).

Em seu início, a política pública de locação teve uma intensa participação popular, em razão da baixa complexidade para se adquirir um local para morar, sobretudo após a recessão econômica, mas, ao longo do processo, essa ação governamental se tornou rejeitada pela maioria das pessoas, por passarem a ser consideradas áreas associadas à vulnerabilidade econômica e a violência urbana, ocasionado, muitas vezes, pela degradação dos edifícios por falta de reparos (Rolnik, 2015). Diante disso, após aproximadamente trinta anos de

implantação do projeto, a elevação da segregação e dos delitos nos parques de locação, encerrou a construção das unidades habitacionais em 1970 (Ventura, 2022).

Por essa razão, em 1974, o Estado editou a Lei de Desenvolvimento da Habitação e da Comunidade, que determinou o fim do auxílio para a edificação dos Housing Projects, ou seja, os conjuntos habitacionais públicos, e instituiu o projeto de vouchers, o Housing Choice Voucher Program (HCVP), conhecido também por Seção 8, que permitia a população decidir onde iria morar. Dessa forma, os assistidos auferem o financiamento, através de vouchers, para pagar a locação do domicílio que preferir, de acordo com a disponibilidade local, contanto que o proprietário do imóvel receba a forma de pagamento proposta, com isso, as residências oferecidas não são mais de propriedade pública (Rolnik, 2015).

No caso específico de Nova York, o programa habitacional aplicado é o New York City Housing Authority (NYCHA), proposto no ano de 1935, sendo essencialmente voltado para locação social, visando ofertar residenciais com valor razoável para a população economicamente menos favorecida, por meio da construção e administração das casas da região. Assim sendo, o plano funciona tanto na oferta de domicílio público (Housing Projects), oferecendo um preço acessível de aluguel, quanto por disponibilização de voucher, dispondo que os locatários devem custear apenas uma parte do preço da locação e não a quantia total, esse valor pago tem que ser no máximo de 30% (trinta por cento) de seu rendimento mensal, limite estabelecido pelo Governo que responsabiliza-se pelo remanescente (Santos, 2021).

Contudo, a concepção do aluguel social nova-iorquino compreende várias organizações e as três esferas governamentais, são elas: nacional, regional e local. No nível nacional tem o órgão Department of Housing and Urban Development (HUD), responsável pelo financiamento e pela regulação, e o Internal Revenue Service (IRS), incumbido de fornecer isenções tributárias. No nível regional estão o Division of Housing and Community Renewal (DHCR), que administra os projetos habitacionais do estado, e o Housing Finance Agency (HFA), que promove o progresso residencial. Por fim, no nível local tem o New York City Housing Authority (NYCHA), gestor da política pública, o Department of Housing Preservation and Development (HPD), fiscal dos programas habitacionais, e o Department of City Planning (DPC), dirigente da demarcação das urbes (Ventura, 2022).

Essas foram as análises de modelos de locação social implantadas na França, no Reino Unido e nos Estados Unidos, que apresentam algumas experiências internacionais. Apesar de vários países disporem de políticas públicas de aplicação desse programa em progresso e, em certas situações, com experiência consolidada, esse programa permanece

pouco desenvolvido no Brasil e com baixa aplicação, bem como em outros países da América do Sul (Bezerra; Mello, 2019).

3.3 A locação social no contexto urbano brasileiro

As políticas habitacionais têm sido ferramentas facilitadoras do acesso ao direito à moradia, contudo, atualmente, sua aplicação está fortemente associada a formas de financiamento para compra de imóveis, como anteriormente mencionado. Apesar de oferecerem bons resultados, ainda estão distantes de suprirem a necessidade da população vítima do déficit habitacional, além de comprometerem boa parte da remuneração de quem recorre a eles, atingindo, em sua maioria, pessoas com renda mais baixa. No Brasil, a locação social é adotada como uma resposta temporária enquanto as residências ofertadas pelos programas habitacionais ainda não foram construídas e transferidas aos proprietários, tendo em vista o contexto de ações governamentais associadas ao direito de propriedade. No entanto, essa política poderia figurar como uma maneira de provisão habitacional definitiva, garantindo o acesso à moradia adequada sem necessariamente estar vinculada ao direito de posse (Junior; Werneck, 2015).

Na atualidade, a política pública da locação social está presente nas normas de alguns municípios e estados brasileiros, embora ainda seja encontrada em uma minoria. Entre as cidades que possuem legislação tratando sobre esse modelo de atuação urbanística estatal é possível citar Santos, São Paulo, Belo Horizonte, Campo Grande, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Distrito Federal, além delas é possível mencionar também o estado de Goiás. Contudo, alguns deles possuem previsão legal, mas ainda não aplicam o programa de forma concreta, o que demonstra que, em certos casos, existe apenas no papel, sem a estruturação da sua execução, alocação de recursos, entre outros entraves para sua efetivação plena (Castelo et al., 2025).

O primeiro município a implantar a locação social no País foi Santos, situado no estado de São Paulo, em 1996 por meio da Lei nº 1.447/1995, que foi anterior à normatização brasileira desse projeto como política pública. A Companhia Habitacional de Santos (COHAB-ST) foi a responsável pela implementação e o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP) encarregou-se dos custos para execução. Na regulamentação havia a previsão do uso de edificações privadas disponibilizadas ou edifícios públicos com as características apropriadas para atender os usufruidores do serviço, ou seja, os grupos economicamente vulneráveis com rendimento de até cinco salários-mínimos, principalmente

os residentes de moradias comunitárias sem as condições mínimas de salubridade (Mello; Bezerra, 2024).

Todavia, a política municipal restringiu-se a prestação de assistência a idosos desprovidos financeiramente, com isso, surgiu a República dos Idosos para acolher, proteger e conceder domicílio prioritariamente as pessoas pertencentes a terceira idade que possuem conexões familiares desfeitas ou instáveis. Nesse programa, cada usufruidor paga uma fração do aluguel, podendo ser um valor entre 10% e 15% do seu salário, além das taxas de gerenciamento e conservação da propriedade. Embora tenha sido pioneiro, não foi muito eficaz, tendo em vista que serviu apenas para locar imóveis pertencentes à administração pública ou ofertados por particulares para idosos com baixa renda, possuindo um aspecto mais ligado ao assistencialismo que a uma política pública habitacional (Mello; Bezerra, 2024).

Em contrapartida, a locação social em São Paulo foi considerada o maior exemplo do País, originada a partir do Programa Morar no Centro, que estimulava a ocupação de propriedades residenciais das áreas centrais pertencentes à Administração Pública e que não seriam vendidas, sendo usadas apenas para domicílio, consideradas “estoque público”. Estabelecido em 2002 pela Resolução nº 23/2002 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH), o Programa de Locação Social (PLS) paulista possui como seu foco predominante aumentar as maneiras de acesso à habitação adequada para os cidadãos hipossuficientes, com renda de até três salários-mínimos, no entanto, permite a participação de grupos com rendimento superior, contanto que a renda por membro seja inferior a um salário-mínimo (Castelo et al., 2025).

Sendo assim, o custo do aluguel corresponde a um valor entre 10% (dez por cento) e 15% (quinze por cento) da renda familiar, devendo ser considerado os ganhos de todos os integrantes desse núcleo parental, além de pagarem impostos, como o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), e taxas, como de energia, água e gás. O valor restante do arrendamento é pago, como auxílio financeiro aos assistidos, não podendo ser transferido e com renovação a cada doze meses, pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), não podendo ser superior a 90% do preço total. O público-alvo majoritariamente são os cidadãos em contexto de desamparo social, como indivíduos com mais de sessenta anos de idade, portadores de necessidades especiais, pessoas em situação de rua, residentes de áreas de risco ou insalubres, devendo ser escolhidos pela SEHAB (Ventura, 2022).

Atualmente, o programa permitiu a construção e execução de diversos conjuntos domiciliares, que são geridos pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

(COHAB-SP), de maneira direta e indireta, inclusive com a participação da comunidade local de forma autogerida. Os empreendimentos edificados por meio do Programa de Locação Social da cidade de São Paulo totalizam 903 (novecentos e três imóveis) em 2019, sendo 486 (quatrocentos e oitenta e seis) unidades localizadas no Parque do Gato e 137 (cento e trinta e sete) unidades no Conjunto Residencial Olarias, criadas em 2004. Além de 145 (cento e quarenta e cinco) núcleos habitacionais na Vila dos Idosos, construídas em 2007, 40 (quarenta) moradias no edifício Asdrúbal do Nascimento e 45 (quarenta e cinco) residências no Senador Feijó, feitas em 2009 e 50 (cinquenta) unidades no Palacete dos Artistas, construídas em 2014. Ademais, em 2019, foi dado início a obra do Asdrúbal do Nascimento II, o Edifício Mário de Andrade, com 34 (trinta e quatro) domicílios, sendo reservada especificamente para a população em situação de rua que alcançaram alto grau de independência (Santos, 2021).

Em Belo Horizonte, a Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993, que trata da política de habitação popular não possuía a locação social como possibilidade de fornecimento de moradia. Contudo, no ano de 2015, esse modelo aparece na reformulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que é um pressuposto para a conexão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), conforme disposto na Lei Federal nº 11.124/2005. Apesar disso, apenas no ano de 2019, com a regulamentação do Decreto nº 17.150/2019, esse programa foi efetivamente normatizado pelo município, visando a promoção do acesso à habitação particular ou pública, provisoriamente ou definitivamente, através da locação para os cidadãos economicamente vulneráveis em regiões que ofertem serviços básicos, por pequeno valor (Mello; Bezerra, 2024).

O Programa Bolsa Moradia estabeleceu três categorias, podendo ser locação pública, que é composta por edifícios governamentais, locação privada, formada por construções particulares e locação por Organizações da Sociedade Civil, constituída por bens dessas instituições, ainda que só tenha colocado em prática a espécie do parque privado. Para o seu funcionamento o ente público disponibiliza o financiamento do preço do aluguel a ser pago pelos assistidos repassado de forma direta ao locatário. O objetivo central é amparar grupos familiares com renda entre um a cinco salários mínimos, sob a condição de a renda por pessoa seja de pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo, além de morarem na cidade no mínimo há dois anos, não serem proprietários de um imóvel e não ter sido beneficiado anteriormente por política habitacional (Castelo et al., 2025).

Os beneficiários só podem ter entre 15% (quinze por cento), para grupos familiares que possuem renda per capita inferior a metade do salário-mínimo, e 30% (trinta por

cento), para famílias que possuam renda superior a três salários-mínimos, da renda familiar comprometida para pagar o aluguel, recebendo subsídio da Administração Pública para suprir o valor restante. Sendo assim, o auxílio financeiro fornecido pelo Governo é determinado conforme a remuneração da população favorecida, cabendo o custeio restante a eles. Ademais, os domicílios podem ser sugeridos tanto pelos atendidos quanto pelos titulares do bem, desde que passem por uma análise quanto às condições sanitárias e de uso, permitindo, assim, a existência de um Banco de Imóveis do Programa de Locação Social (BIPLOS), que a configuração se modifica conforme o modelo locatício adotado. O programa da capital mineira foi planejado fundando-se nos padrões do modelo de voucher aplicado pelos Estados Unidos da América, com características que remetem a política habitacional em cooperação com agentes privados (Santos, 2021).

Em Campo Grande, a Lei Municipal nº 4.350, de 22 de dezembro de 2005, instituiu o Programa de Aluguel Social (PAS), como modalidade alternativa de oferta de moradia municipal, possuindo similaridade com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da União, proposto pela Lei nº 10.188/2001. O objetivo da política pública sul-mato-grossense de amparar a população senil e pessoas portadoras de deficiência moradoras do município há pelo menos dois anos, que possuam renda de até três salários-mínimos e que não sejam proprietárias de imóveis. Os assistidos devem custear uma parcela do valor do aluguel, podendo ser de até 5% (cinco por cento) do salário-mínimo, efetuar os reparos e promover a conservação do estado da propriedade, podendo ficar na residência por período indeterminado, possuindo a possibilidade de comprar o imóvel através de um dos projetos do Empresa Municipal de Habitação (EMHA), já que ela é responsável pela política habitacional local, sendo possível fazer o abatimento da quantia que já foi paga pela locação no preço que será despendido pela casa (Mello; Bezerra, 2024).

Embora regulamentada, a medida habitacional não foi implementada, voltando a ser discutida no município em 2007, com o estabelecimento da Lei Complementar nº 109/2007, que trouxe a alteração da Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), possuindo o intuito de construir residências para locação social voltada para a população hipossuficiente. A efetivação ocorreria com apoio de pequenos empresários, cabendo ao Poder Público prioritariamente o planejamento e o suporte profissional para a obra, além de investimento em alguns casos. Todavia, a sua implantação prática não resultou na produção efetiva de unidades habitacionais, o que demonstra a sua ineficácia na prática, tendo em vista que a normatização da lei não foi suficiente para sua aplicação (Mello; Bezerra, 2024).

No ano de 2021, decretou um projeto de locação direcionado ao acolhimento em parque habitacional particular, por intermédio da Lei Municipal nº 6.592, de 6 de julho de 2021, que elaborou ferramentas para aumentar as maneiras de viabilização do direito à moradia. O foco era beneficiar famílias com rendimento entre um e três salários-mínimos, tolerando as que possuem renda superior a cinco salários, com a condição de que a renda por pessoa não seja superior a um salário, além de priorizar assistir mulheres vítimas de agressões no contexto doméstico, cidadãos idosos, indivíduos portadores de deficiência, cujas famílias enquadradas nestes grupos recebem subsídio integral. Os domicílios são ofertados através de parceria público privada, pois o município financia um subsídio que complementa o preço do aluguel pago pelos locatários, atualmente administrado pela Empresa Municipal de Habitação (EMHA) com seu patrimônio em cooperação com imobiliárias requisitadas por edital de chamamento, cabendo a esta indicar os imóveis com condições de assegurar os serviços essenciais (Castelo et al., 2025).

Na capital sul-rio-grandense, Porto Alegre, a locação foi aplicada por meio do aluguel social, em 2018, por intermédio do Decreto 53.892, de 16 de janeiro de 2018, que dispôs sobre a regulamentação da Lei nº 14.039, de 6 de julho de 2012, instituidora do Programa Aluguel Social (PAS) enquanto mecanismo de atendimento habitacional dirigido às camadas populares com menor capacidade financeira. O público-alvo é a população com rendimento entre zero e três salários-mínimos, moradoras das regiões de realização das reformas indispensáveis às melhorias de infraestrutura para o progresso local e residentes de áreas de risco. Com o objetivo de financiar a locação por um intervalo de tempo, a Administração Pública paga ao beneficiário a quantia referente ao aluguel do imóvel (Mello; Bezerra, 2024).

Ademais, foi implantado também o Moradia Primeiro, com a finalidade de possibilitar o acesso à moradia às pessoas em situação de rua, ofertado uma residência temporária através do aluguel de edifícios particulares que preencham as exigências de infraestrutura básica. O beneficiário recebe o financiamento da locação pago diretamente ao locatário, podendo ficar na residência por seis meses, prorrogáveis por igual período. Além disso, a cada duas semanas, recebem suporte dado pela equipe de assistentes sociais e de saúde, com o objetivo de fornecer apoio na readaptação (Mello; Bezerra, 2024).

A partir de 2008 o Plano de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária trouxe a locação social como uma sugestão para o município de Curitiba, mas sem uma regulação clara e objetiva, com a falta de especificação de diretrizes para execução. Diante disso, a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) passou a aplicar o

programa ofertando imóveis confiscados por inadimplência do pagamento do bem para aluguel social, porém é uma atividade bem restrita, com alcance bem reduzido, com apenas 107 (cento e sete) unidades habitacionais utilizadas para esse fim no ano de 2008, 29 (vinte e nove) no ano de 2009 e 12 (doze) no ano de 2010 (Moreira, 2014).

Em 2013, iniciou-se uma discussão sobre a viabilidade da locação social, após elaboração de um planejamento e a execução de um estudo, foi criado o Programa Aluguel Social (PAS), através da Lei nº 14.700/2015, com a finalidade de fornecer aporte financeiro para pessoas hipossuficientes que estejam vivendo em condições precárias de moradia, o período de duração inicialmente é de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser ampliado, conforme necessidade. Para participação os assistidos devem morar em Curitiba há pelo menos um ano, com rendimento de até um salário-mínimo, além de não poder ser proprietário de nenhum domicílio na cidade (Bezerra; Mello, 2024).

A instauração em Recife ocorreu por meio do Programa Bom de Morar pela regulamentação na Lei nº 18.967/2022, funcionando mediante um sistema de Parceria Público-Privada (PPP), com o propósito de fornecer uma opção para amenizar o problema do déficit habitacional. O público-alvo é a população de baixa renda, que receberá subsídio para pagar o aluguel e pagará uma parcela que não pode ser superior a 25% (vinte e cinco por cento) da renda familiar mensal. Os imóveis para locação podem ser pertencentes ao Poder Público local, as Organizações da Sociedade Civil e também a particulares, desde que atendam as condições de adequação determinadas pela norma (Castelo et al., 2025).

Outra política pública aplicada no município foi o Morar no Centro, por meio da Lei nº 19.175/2023, empregando o modelo de concessão patrocinada, com o intuito de aumentar o acesso à moradia digna para os cidadãos menos favorecidos economicamente, ofertando a locação social como serviço público. Os beneficiários são pessoas com renda entre um e três salários-mínimos e meio, que seja domiciliado em Recife há no mínimo dois anos e que não tenha participado de programas habitacionais anteriormente. O custo pago pelos assistidos vai variar de acordo com a renda do grupo familiar e as casas serão construídas em solo público e desapropriados. Contudo, o programa ainda está em análise pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), apesar de já ter sido votado em consulta pública no ano de 2023 (Castelo et al., 2025).

No Distrito Federal, em 2016, por meio do Decreto nº 37.438/2016, foi publicada a edição do Programa Habita Brasília (PHB), possuindo o Aluguel Legal como uma opção diante das propostas de moradia, principalmente para as pessoas hipossuficientes objetivando combater o déficit e a irregularidade dos domicílios. O público-alvo do programa são famílias

com pouco poder aquisitivo, principalmente aquelas que enfrentam a sobrecarga financeira devido as despesas com o pagamento do aluguel, visando dar amparo também a população senil, pessoas portadoras de deficiência, moradores de áreas de risco ou irregulares. Entretanto, ainda não foi efetivamente posto em prática (Mello; Bezerra, 2024).

No Estado de Goiás a implantação se deu pelo Programa Pra Ter Onde Morar, através da Lei Estadual nº 21.186, de 30 de novembro de 2021, por meio da propositura do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás (PEHIS-GO) com a finalidade de amenizar o problema do déficit habitacional da região. O grupo a ser assistido são as famílias que vivem de aluguel e passam por adversidades financeiras transitórias para custear a quantia total da locação e residentes provisórios dos municípios que desenvolvem ocupações econômicas temporárias. O Estado se propõe a pagar até 50% (cinquenta por cento) do valor de forma regressiva perdurando até o momento que o morador possa custear o total da locação, advindo do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS), sendo o valor restante pago pelo favorecido, não podendo ser inadimplente por mais de três meses para não acarretar o encerramento do contrato e encaminhamento para outro projeto habitacional (Junior, 2023).

Apesar de ser um programa estadual, cabe à prefeitura de cada cidade fiscalizar os acordos realizados entre os locadores das unidades habitacionais e os beneficiários. A locação social desse estado é uma medida de auxílio temporário e tem como seus focos fornecer moradia adequada aos assistidos e dar uma utilidade aos imóveis desabitados da localidade. Com isso, cabe aos donos das propriedades inutilizadas inscreverem seus imóveis, se assim desejarem, para passarem por avaliação quanto à adequação e posterior cadastro no sistema, assim como os beneficiários devem se inscrever no Sistema de Informações Habitacionais (SIH) e aguardar a análise do preenchimento dos requisitos e o chamamento para residirem no local determinado pelo Poder Público. Entretanto, o programa ainda não foi posto em prática, pois ainda não houve a definição de onde virá o financiamento, sendo uma alternativa provisória de promover domicílio aos cidadãos (Mello; Bezerra, 2024).

Nos últimos anos, diversos municípios e alguns estados brasileiros adotaram a locação social como alternativa diante das políticas habitacionais ligadas à aquisição de bem imóvel. Em muitas regiões ocorreu a admissão de programas com parceria público-privada, como mencionado anteriormente, ampliando as ferramentas de acesso à moradia digna e saindo do padrão de fornecimento de unidades habitacionais (Santoro et al., 2025). Conforme exposto, a cidade de São Paulo se destacou ao implantar os parques residenciais, conseguindo um elevado número de domicílios para locação. Por outro lado, Campo Grande e Recife estão

entre os precursores da aplicação da Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da locação social (Castelo et al., 2025). Contudo, mesmo após a implementação da locação social em diversas regiões do País, ainda existem locais que enfrentam dificuldades para sua implantação, como é o caso da cidade de Fortaleza, que, mesmo existindo demandas habitacionais relevantes, a política regional encontra limitações institucionais e normativas, além de desafios, como barreiras financeiras, para sua efetividade plena.

4 A LOCAÇÃO SOCIAL E O CASO DE FORTALEZA

Historicamente, o Brasil passou pela transformação do modelo rural para o urbano através do processo da industrialização, sendo entendida como uma transição contínua e não como uma quebra do processo, em que incoerências anteriores seguem existindo, mas em novos lugares, como é o caso do município de Fortaleza. Na capital cearense, é inquestionável que questões ambientais, como as secas frequentes dos interiores do Nordeste, colaboraram fortemente para a evolução segregacionista urbana, colaborando para esclarecer a raiz das tradicionais razões dos problemas habitacionais da cidade. Contudo, foi igualmente importante para essa mudança do campo para a urbe o grande acúmulo de terras corolário do sistema produtivo de uso da terra adotado no País. Apesar da problemática da moradia ter se destacado a partir do século XIX, seu fortalecimento se deu na segunda metade do século XX, com o aumento da implantação de indústrias na cidade, ocasionado como resultado a elevação da migração para a área urbana, fazendo essa adversidade se agravar (Barbosa, 2021).

A criação da região citadina em Fortaleza, no período do século XX e começo do século XXI, ocorreu caracterizada por fortes assimetrias territoriais, desempenhadas pelo setor privado e com carência de normas estatais, associado a elevação do preço do solo, acarretou o surgimento de muitas ocupações irregulares, visando amenizar a necessidade por moradia dos cidadãos que não conseguiam custear a construção, nem comprar a propriedade por estar com um preço muito alto. Com isso, deu-se início ao surgimento de comunidades, assentamentos informais, entre outros modos de ocupação com fins residenciais, distribuídos de maneira heterogênea pelo Município. Dessa forma, o território da cidade foi construído e subsidiado com base na utilidade que tinham para o setor privado, visto que o capital empregado nas obras tinham origem, em sua maioria, particular, advindos dos proprietários dos terrenos, com isso, o desenvolvimento citadino fortalezense ocorreu de forma desordenada até meados do século XX. (Firmino, 2021).

Apenas no final do século XX, com a outorga da Constituição Federal de 1988, que foram implementados, no Plano Diretor do ano de 1992, os primeiros planejamentos urbanos objetivando possibilitar uma divisão mais isonômica da área urbana (Firmino, 2021). Dessa maneira, depois da regulamentação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001, o Plano Diretor passou por uma revisão que iniciou em 2003 e finalizou em 2009, dando origem ao Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), por meio da Lei Complementar nº 62/2009, incluindo várias ferramentas para o desenvolvimento urbano e dialogando com atividades e deliberações que, definitivamente, o executem com o propósito de materializar as

suas diretrizes. Essa ferramenta delimitou a atuação de mecanismos de três classes: planejamento, gerenciamento e financeiro (Carvalho, 2018).

A Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, foi elaborada em 2003, é um órgão da administração indireta, que tinha a finalidade de produzir análises acerca da procura por moradia no município, estruturar propostas, projetar, comandar e fazer as obras de edificação de residências populares. A mencionada instituição possuía vinculação com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF) e possui a função de conduzir o Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza (COMHAP), o Fundo de Terras, criado pela Lei Municipal nº 6.541/1989, e o Fundo de Apoio aos Programas de Habitação (FAR), instituído pela Lei Municipal nº 6.919/1991, além de outros mecanismos utilizados para a promoção habitacional local (Almeida, 2025).

Contudo, no ano de 2014, a Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza deixou de fazer parte da administração indireta e se tornou um órgão da administração direta, por meio da Lei Complementar Municipal nº 176/2014, passou a ser chamada de Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, também conhecida como HABITAFOR. Esse fato ocorreu diante da demanda por adaptação da política habitacional da cidade aos planos conjecturados pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH) e para garantir o equilíbrio entre economia e finanças, mediante a determinação de meios seguros e contínuos de financiamento. Atualmente, seu foco principal são as ações governamentais associadas à redução do déficit habitacional e a oferta de moradias adequadas para a população mais carente financeiramente. Diante disso, em Fortaleza, a aplicação dessa política ocorre por meio dos seguintes projetos: Programa Habitacional, associado ao Programa Minha Casa, Minha Vida; Locação Social; Regularização Fundiária; Melhorias Habitacionais (Almeida, 2025).

A Lei regulamentadora do Programa de Locação Social (PLS) da capital cearense hodiernamente é a Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015 (Almeida, 2025), entretanto, os legisladores percorreram um longo caminho antes da sua normatização. Destarte, a primeira lei fortalezense a tratar sobre locação social foi a Lei Ordinária nº 9.682, promulgada em 26 de agosto de 2010, que permitiu a implementação do programa pelo Município, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e da, então vigente, Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, com o objetivo de disponibilizar domicílios para a população vulnerável economicamente. Todavia, caráter introdutório, com normas gerais, além de prever a oferta de subsídios para o custeio do aluguel pela população vítima de

remoção de regiões de risco ou afetadas por circunstâncias emergenciais, porém não possuía a explicação pormenorizada da sua efetivação (Fortaleza, 2010).

Essa normatização foi alterada no ano de 2011, pela Lei Ordinária nº 9.798/2011, que criou um conselho gestor e estabeleceu as obrigações de cada ente, constituído Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMF) e Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), que faria o gerenciamento do programa. Ademais, redefiniu os conceitos de família, baixa renda e vulnerabilidade social, ampliou o público-alvo incluindo o atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica e sexual, idosos, pessoas portadoras de deficiência, enfermos graves, moradores de rua e famílias em reassentamento. Estabeleceu ainda o valor do benefício em R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) e o máximo de pessoas assistidas é de 500 (quinhentas) por ano, podendo haver aumento desse número em caso de justificativa e orçamento disponível, entre outras alterações (Fortaleza, 2011).

Posteriormente, no ano 2013, foram feitas mais modificações pela Lei Ordinária nº 10.131/2013, entre elas o dispositivo propôs a alteração do valor do benefício, que passou a ser R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais) sendo ajustado anualmente; a condição de comprovação de matrícula para os assistidos que possuam crianças e adolescentes como parte do grupo familiar; o tempo de permanência de até dois anos, com reavaliação semestral, por meio de relatório técnico; a cessação do auxílio em caso de declaração falsa ou emprego indevido do valor e o atendimento de até 1.000 (mil) famílias dentro do município. Determinou ainda que o conselho gestor passaria a ser um Grupo Gestor composto pelos membros anteriores com a adição da Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) e da Secretaria da Cidadania e Direitos Humanos (SCDH) e exclusão da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), além de outras mudanças. Sendo assim, essa lei desenvolveu pontos funcionais e de participação social do programa (Fortaleza, 2013).

As modificações mais relevantes ocorreram com a promulgação da Lei Ordinária nº 10.328, de 12 de março de 2015, responsável por revogar de maneira integral a legislação anterior, trazendo uma estruturação mais completa do Programa de Locação Social (PLS) de Fortaleza, que posteriormente foi alterada pela Lei Ordinária nº 11.156/2021, que dispôs sobre a implantação do aluguel social em caso de aplicação da Lei Maria da Penha, Lei Ordinária nº 11.268/2022 e Lei Ordinária nº 11.321/2022. Entre as mudanças, as principais foram a definição da aplicação em situações excepcionais e temporárias, a duração máxima da permanência da família passou a ser de 2 (dois) anos, salvo para os inscritos em programas

habitacionais que estejam aguardando a entrega da unidade habitacional. Por fim, dispõe que o valor do auxílio e a quantidade de benefícios serão fixados por Decreto do Prefeito, considerando a disponibilidade dos imóveis e orçamentária (Fortaleza, 2022).

Além disso, em 2024, a vereadora Adriana Gerônimo, apresentou o Projeto de Lei Ordinária nº 98/2024, propondo uma normatização atualizada da locação social. Atualmente, o projeto está em tramitação na Câmara Municipal de Fortaleza, visando dar suporte principalmente as famílias removidas de suas residências por ação do ente público e de facções, além de mulheres em situação de violência doméstica e a população em situação de rua, aumentando para isso as regras de admissibilidade dos assistidos (Almeida, 2025).

O processo legislativo do município cearense demonstra a evolução da regulamentação desse programa de política pública, passando de uma lei genérica e superficial para um programa com bases fortes, consolidando a política habitacional alternativa que possibilita o direito à moradia digna às pessoas com baixa renda. No caso de Fortaleza, a locação social é desempenhada pelo ente municipal, com auxílio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e da Secretaria Municipal de Segurança Cidadã (SESEC) (Ventura, 2022). Contudo, as políticas de locação social no Brasil geralmente estão limitadas às práticas das administrações regionais e se mostram de forma sistemática quanto aos seus projetos e regulamentações, desassociadas do programa de caráter nacional, visto que a maior parte das atuações ocorre em âmbito municipal (Santoro et al., 2025).

4.1 Limitações institucionais e normativas

A Lei Municipal nº10.328/2015, que atualmente regula o Programa de Locação Social (PLS) fortalezense, dispõe que o programa será aplicado de maneira excepcional e temporária, visando dar suporte habitacional para pessoas que se encontrem em determinadas situações, como famílias que residam em condições indignas de moradia, vivam em área risco iminente, estejam sem residência por tempo determinado ou passando pelo reassentamento, sejam mulheres vítimas de violência doméstica, pessoas em situação de rua ou vítimas de calamidades pública. Ademais, ainda fixa o público-alvo, pois o programa engloba a população de baixa renda, definida legalmente como cidadãos que recebem renda mensal menor do que 3 (três) salários mínimos, além de não terem soluções particulares de conseguir comprar a casa própria ou locar um domicílio para residir (Almeida, 2025).

A lei determina ainda que os imóveis escolhidos para aluguel devem estar situados na região de Fortaleza, precisam ter a adequação mínima de habitabilidade e estar localizados distante de regiões propensas a riscos. Contudo, a escolha das propriedades é feita pelo indivíduo que será beneficiado pelo programa, cabendo a ele acordar o preço da locação, a negociação da forma pagamento e o contrato de aluguel diretamente com o locador do imóvel, sem interferência do Poder Público Municipal, estando, assim, eximido de obrigação causada por falta de pagamento ou por violação do contrato por parte do locatário (Carvalho, 2021).

A não intervenção do Governo permite o incentivo de práticas especulativas que acontece no mercado imobiliário informal, visto que é feita a transferência do recurso público e os próprios assistidos são responsáveis por contratar diretamente o serviço de aluguel, ficando limitados pelas condições propostas pelo ramo imobiliário, que, muitas vezes, visa apenas o lucro, não se importando com o bem-estar dos clientes. Com isso, a população beneficiada pelo programa é vítima desse mercado, ao se submeter a viver em habitações precárias, além de continuar sendo prejudicada pelo problema estrutural do déficit habitacional, pois passa a ter onde morar, mas sem dignidade (Santoro et al., 2025).

O que permite a ocorrência do limite estrutural da falta de adequação das residências, que afeta os cidadãos que, mesmo possuindo domicílio, encontram-se em estado insalubre, visto que, muitas vezes, a casa não tem infraestrutura adequada ou falta acesso aos serviços públicos ou ainda vivem em coabitação (Barbosa, 2025). Isso, em sua maioria, ocorre pelo fato de os imóveis nos quais essas famílias estão inseridas não serem inspecionados pela Administração Pública, o que ocasiona em preocupantes omissões quanto à oferta de moradia digna pelo Programa de Locação Social (PLS). Com isso, beneficiários podem receber o auxílio e ainda assim continuar vivendo em condições insalubres, o que se opõe à política do próprio programa e conserva o desrespeito ao direito de acesso à moradia (Santoro et al., 2025).

A execução dessa política habitacional precisa acontecer de maneira conjunta com setores da saúde, assistência social, defesa civil, cidadania e direitos humanos, sendo um projeto de caráter assistencialista, como ocorre na maioria das cidades brasileiras citadas anteriormente, em razão do aluguel social representar uma ação governamental secundária, utilizada apenas quando se busca uma solução alternativa para um problema atípico e pontual. A locação social, por ter o aspecto provisório, permite que cada grupo familiar assistido continue recebendo o subsídio pelo período de 2 (dois) anos, contanto que passe por uma nova avaliação a cada 6 (seis) meses para conferir a permanência das circunstâncias que

justificaram a percepção do benefício (Ventura, 2022). O que demonstra outra limitação normativa, pois, apesar do caráter temporário, o Município não tem uma política habitacional forte que garanta o acesso à moradia digna de forma duradoura, o que conduz a constante renovação frequente desse benefício diante da fragilidade institucional frente a demanda por habitação social (Santoro et al., 2025).

O valor custeado pelo projeto é estipulado através de decreto do Poder Executivo do Município, dependendo da disponibilidade financeira e orçamentária e dos valores de locação dos imóveis na região (Ventura, 2022), conforme determina o artigo 4º, caput, da Lei Municipal nº10.328/2015:

Art. 4º. O valor do auxílio do Programa Locação Social e a quantidade de benefícios serão fixados por Decreto do Chefe do Poder Executivo, considerados os valores praticados no mercado imobiliário local e as disponibilidades financeiras e orçamentárias do Município. (Fortaleza, 2015, art. 4º, caput).

Apesar do que dispõe a lei, atualmente o subsídio é custeado pela Prefeitura de Fortaleza e o valor pago para as famílias que se adequem nos requisitos para receber o auxílio para locação social é R\$420,00 (quatrocentos e vinte reais) mensais (Fortaleza, 2025). Demonstrando outra insuficiência normativa, visto que os valores repassados pela política pública são, em regra, incapazes de promover o acesso à moradia digna no mercado locatício formal, fazendo, muitas vezes, que os assistidos tenham que recorrer ao mercado informal, que oferece casas que não se adequam a proposta do programa. Isso evidencia a defasagem entre a quantia paga como benefício e o preço do aluguel no Município, limitando, dessa forma, o ingresso da população beneficiada à regiões suburbanas e com pouco acesso aos serviços básicos (Santoro et al., 2025).

A norma mencionada anteriormente institui requisitos para a percepção do benefício para pagar o aluguel da casa em que a família assistida irá morar, disponibilizado mensalmente diretamente ao beneficiário e restringe o pagamento a apenas um membro do grupo familiar, não podendo ser recebido por mais de um, hipótese que acarretaria o cancelamento, entretanto, a obtenção do subsídio financeiro não impede o recebimento de outros auxílios sociais governamentais. Além disso, estabelece como necessário fazer cadastro na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e da Secretaria Municipal de Segurança Cidadã (SESEC) e, após confirmação do preenchimento dos requisitos legislativos, a pessoa está apta a ingressar no programa (Carvalho, 2021).

Todavia, apesar da evolução normativa, a lei possui limitações institucionais e normativas que dificultam sua completa eficiência e o suprimento da necessidade da população. Conforme pesquisa feita por Renato Pequeno¹¹, segundo o Censo de 2010 do IBGE¹², Fortaleza possuía 82.000 (oitenta e dois mil) grupos familiares vítimas do déficit habitacional, desse valor 45% (quarenta e cinco por cento) residem compartilhando a mesma moradia com outras famílias e aproximadamente 40% (quarenta por cento) comprometem valor superior a 30% (trinta por cento) da renda per capita com aluguel. Ademais, o pesquisador aponta que a quantidade pode ser bem mais elevada se forem consideradas informações do Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-FOR), coletadas no ano de 2012, que mostraram que 843 (oitocentos e quarenta e três) aglomerados urbanos são compostos por domicílios sem condições básicas de habitação, concentrando 41% (quarenta e um por cento) dos cidadãos (Barbosa, 2025).

Em análise realizada por Isabel em sua tese de doutorado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), quando questionou qual o número de requerimentos feitos para conseguir o subsídio da locação social não foram concedidos e quais as razões para a negativa dos pedidos, obteve como resposta que a procura pelo benefício é invariavelmente superior ao montante disponível (Carvalho, 2021). Além disso, outro fator alarmante é que inúmeras famílias estão inscritas no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e no Programa de Habitação de Fortaleza, algumas têm cadastro há aproximadamente dez anos, mas não recebem retorno do Poder Público acerca da sua solicitação de um domicílio. Como muitas dessas pessoas não têm rendimento ou possuem baixa renda, não conseguem arcar com os custos de um aluguel (Barbosa, 2020).

Os dados comprovam que há cidadãos da capital cearense que se encontram em estado de vulnerabilidade e preenchem as condições dispostas na norma, estando, dessa forma, aptos a serem beneficiados, porém, devido a limitação do número de vagas, elas não são contempladas. Informação corroborada pela própria Secretaria Municipal, que revelou como fator de maior impedimento da oferta do auxílio do aluguel social é a escassez de vagas, visto que atualmente existe a limitação de 1.000 (mil) benefícios disponíveis por mês, somando 12.000 (doze mil) locações anuais (Almeida, 2025).

¹¹ Professor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (IAUD-UFC), coordenador do Laboratório de Estudos da Habitação (Lehab), pesquisador do CNPq e do Observatório das Metrôpoles.

¹² As informações apresentadas por Pequeno são da Fundação João Pinheiro, que estão inseridos em um trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com os dados do censo do IBGE de 2010.

A procura é muito mais alta do que a quantidade disponível, o que reflete no déficit habitacional, pois ele é um indicador da pequena eficiência dessa política de provisão habitacional, principalmente, em relação às pessoas hipossuficientes, que não conseguem adquirir por conta própria a propriedade para residir ou pagar os custos do aluguel. É importante destacar que o cenário seria mais grave se a população não optasse, como forma alternativa a falta de moradia, por residir em comunidades, com construções irregulares e precárias, não estando adequadas aos padrões mínimos de moradia, ou seja, o déficit habitacional é uma das consequências da ineficiência das políticas públicas estatais (Barbosa, 2025).

Contudo, essa situação tem-se acentuado devido aos deslocamentos internos que aumentaram por conta da ação de organizações criminosas, que frequentemente expulsam famílias de baixa renda de seus domicílios, o que gera a necessidade de uma despesa imprevista e onerosa. Diante disso, essas pessoas veem o aluguel social como a possibilidade mais rápida e acessível de conseguir um local para residir, mas, por ocorrência de maior demanda do que o programa prevê atualmente, muitos desses cidadãos se abrigam em casas de parentes, vivendo em coabitação, ou em imóveis com pouca infraestrutura, visto que é o que podem pagar naquela situação (Almeida, 2025).

A Lei Municipal nº 10.328/2015 engloba a situação desses indivíduos deslocados por ação da violência urbana, em razão de ser uma situação prevista na norma, no seu artigo 1ª, conforme disposto a seguir:

Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do Município de Fortaleza, o Programa Locação Social, com a finalidade de atender a situações excepcionais e temporárias de:
[...] IV – famílias ou pessoas em situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de moradia de rua;
V – famílias removidas em decorrência de vulnerabilidade social; (Fortaleza, 2015, art. 1º, IV e V).

Entretanto, o artigo 8º, inciso II, institui limitações que podem dificultar a execução da legislação a esses cidadãos que foram removidos de suas casas, pois requer que os assistidos morem em regiões de interesse social (Almeida, 2025), *in verbis*:

Art. 8º. Além das hipóteses descritas no art. 1º desta Lei, são requisitos para figurar como beneficiário do Programa Locação Social, cumulativamente:
[...] II – morar em áreas de interesse social delimitadas pelo órgão competente; (Fortaleza, 2015, art.8º, II).

Diante disso, a regulamentação ocorre de forma genérica e apresenta uma restrição que impede a aplicação do benefício para esse público, fazendo com que

organizações independentes precisem atuar exercendo ações, que deveriam ser praticadas pela Administração Pública, para assegurar o acesso à moradia a essa parcela da população. A mencionada entidade indica como alternativa para ampliar o atendimento dessas pessoas a alteração do inciso do referido artigo ou a separação de vagas de aluguel social para amparar os indivíduos que foram expulsos de suas residências por causa da violência (Almeida, 2025).

A problemática apresentada manifesta as limitações do Programa de Locação Social (PLS) fortalezense no quesito de solução habitacional, visto que possuem duração provisória, contudo, precisam ser constantemente prorrogado devido à incapacidade da Administração Pública de fornecer domicílio digno e duradouro, o que acarreta os contínuos reajustes. Ademais, os imóveis que serão locados não são fiscalizados pelo Governo, os beneficiários do programa podem estar morando em imóveis sem as condições mínimas de salubridade exigidas pela lei. A quantia paga é muito abaixo do valor de locação de mercado atual, o que acarreta o incentivo do mercado imobiliário informal e precário, além de poder ser usado para outros fins, em razão de não haver fiscalização que este seja utilizado para pagar o aluguel dos assistidos (Santoro et al., 2025).

Dessa forma, o Programa de Locação Social (PLS) de Fortaleza é um recurso empregado para combater o problema do déficit habitacional. Todavia, essa política habitacional não se mostra suficiente, uma vez que, de acordo com informações dada pela própria Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), a principal causa para não aplicação do programa é a escassez de vagas, mas não é o único fator prejudicial. Com isso, muitos cidadãos que preenchem os requisitos da lei, não são contemplados, e quando são contemplados, podem ainda ser vítimas dos problemas estruturais da habitação, como nos casos em que os cidadãos recebem o benefício mas locam propriedades sem as condições básicas necessárias para uma moradia digna, o que evidencia as limitações institucionais e normativas (Almeida, 2025).

4.2 Barreiras financeiras para sua efetivação

A legislação urbana é, em regra, elitista e tecnocrática, contribuindo para a elevação do preço da terra e uma visão obsoleta do direito de propriedade, exclusivamente individualista, o que colabora para uma percepção mercantilista da propriedade e incentivando, assim, diversos processos especulativos (Fernandes, 2010). Na elaboração de uma política pública, há fases a serem percorridas, formadas por diferentes etapas, não devendo obrigatoriamente ser executadas em sequência, segundo a Administração Pública.

Constituindo-se resumidamente em três etapas, a criação, a implantação e a avaliação, além das fases de reconhecimento da adversidade, elaboração de programação, exploração das possibilidades, processo de escolha, projeto e criação da política, organização da administração e direção, aplicação e gerenciamento de recursos orçamentários e financeiros, ação e acompanhamento, análise e extinção (Almeida, 2025).

No caso do Programa de Locação Social (PLS) de Fortaleza, verificam-se falhas na etapa de implantação, mais precisamente na fase de aplicação e gerenciamento de recursos orçamentários e financeiros, que abrange o reconhecimento do provedor do recurso e o fornecimento temporal de créditos orçamentários e provisões financeiras imprescindíveis a instituição da política habitacional (Almeida, 2025). Isso ocorre pelo fato do programa executado na capital cearense, que procura proteger o direito à moradia, através de um subsídio para pagar o aluguel por tempo determinado, aplicar o sistema de benefício assistencial, como ocorre em grande parte dos municípios do Brasil, nas quais a locação representa uma política acessória, com a finalidade de promover uma resposta para casos específicos e excepcionais (Ventura, 2022).

Essa situação pode ser demonstrada pelo texto da Lei Municipal nº 10.328/2015, conforme disposto a seguir:

Art. 2º. O Programa Locação Social consiste na concessão de auxílio às famílias que se enquadrem nas situações previstas no art. 1º desta Lei e que não disponham de meios materiais para adquirir ou alugar moradia.

[...] § 4º O benefício será concedido em prestações mensais mediante pagamento direto do valor ao beneficiário cadastrado. (Fortaleza, 2015, art. 2º, § 4º)

Ademais, o artigo 14 (catorze) da mesma lei determina que as despesas para execução do programa vão ser pagas mediante crédito orçamentário advindo da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), sendo possível a suplementação na hipótese de insuficiência dos recursos. Estabelece ainda que o financiamento pode ser proveniente de doações ou da captação de recursos das três instâncias de governo, federal, estadual e municipal (Fortaleza, 2015). Outra ferramenta integrante da política urbana é o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), que possui a responsabilidade de gerir a verba concedida às operações de desenvolvimento urbano e justiça social na cidade de Fortaleza (Carvalho, 2018).

Sendo assim, o estabelecimento de instrumentos dessa categoria advém da circunstância de que o financiamento é um dos empecilhos para a implantação da política

habitacional, havendo recorrente menção às dificuldades orçamentárias, sendo apresentadas com o objetivo de postergar a efetivação da regulação urbanística (Carvalho, 2018). Diversas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) versam sobre a alegação do Município de limitação orçamentária, da reserva do possível, entre outros argumentos utilizados para se eximir da responsabilidade de garantir o acesso à moradia. Vejamos:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. APELAÇÕES CÍVEIS. **PRETENSÃO DE INCLUSÃO EM PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL. DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA COMUM. VULNERABILIDADE COMPROVADA. PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL Nº 10.328/2015. PRETENSÃO DO MUNICÍPIO DE LIMITAR O TEMPO DE PERMANÊNCIA NO PLS EM DOIS ANOS. LEGISLAÇÃO QUE PREVÊ A REAVALIAÇÃO SEMESTRAL DA BENEFICIÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES, ISONOMIA, À CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL E PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO CABIMENTO. PRECEDENTES. PLEITO AUTORAL DE CONDENAÇÃO NA EFETIVA ENTREGA DA UNIDADE HABITACIONAL. NECESSIDADE DE OBSERVAR O MÉTODO DE SORTEIO UTILIZADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA CONHECIDO E DESPROVIDO. RECURSO DA PARTE AUTORA CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. 1. **Cinge-se a controvérsia recursal em analisar o acerto da condenação imposta ao ente promovido, no sentido de efetivar a entrega da unidade habitacional, por preencher todos os requisitos, bem como de averiguar a necessidade de obedecer ao prazo legal de dois anos de concessão do benefício do Programa de Locação Social, e ainda a alegação de insuficiência de recursos, a aplicação da Teoria da Reserva do Possível, além da violação aos princípios da isonomia e da separação de poderes.** 2. O Programa Locação Social, instituído pela Lei Municipal nº 10.328/2015, estabelece alguns requisitos para a concessão do benefício. Como bem reconheceu o Juízo a quo, a parte autora demonstrou a contento o preenchimento dos requisitos legais, por estar vivendo em situação de vulnerabilidade social com seus 03 filhos menores, estando na condição de arrimo de família, tendo como única renda o benefício do Auxílio Brasil, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), pois seu esposo não detém emprego fixo, sendo a renda insuficiente para custear aluguel e as demais despesas familiares. Desse modo, incontestemente a situação de vulnerabilidade e o cabimento da inclusão da autora no Programa de Locação Social. 3. Sobre a alegação da municipalidade de necessidade de obedecer ao prazo legal de dois anos para a concessão do aluguel social e não um prazo até a entrega da unidade, não prospera. Extraí-se que, no presente caso, não houve a efetiva entrega da unidade habitacional à beneficiária, havendo expressa ressalva da permanência da família no programa de locação social, com a realização de reavaliação semestral para averiguar a manutenção das condições de vulnerabilidade, conforme previsto no artigo 2º, §8º, da Lei nº 10.328/2015. Vale acrescentar que a condenação do ente público em inscrever a autora no Programa de Locação Social até ulterior entrega de unidade habitacional não viola o princípio da separação dos poderes, tampouco da isonomia. 4. **A defesa da ausência de recursos financeiros não pode ser aceita de forma genérica, sendo levada em consideração quando acompanhada da comprovação detalhada e inequívoca de que a Administração não dispõe de verba suficiente para sanar a situação de vulneração ao direito fundamental implicado. Restando comprovado que a parte se encontra em situação de vulnerabilidade social, a manutenção da decisão de primeiro grau é medida imperiosa, dado o status de fundamentalidade do direito constitucionalmente tutelado e o dever do ente público demandado de assistir as famílias carentes, que não dispõem de meios para obtenção de uma moradia.** 5. Quanto às razões recursais da autora para que o**

Município seja condenado a efetivar a entrega de uma unidade habitacional, merece parcial acolhimento. A pretensão da recorrente para que o Poder Judiciário determine a efetiva entrega da unidade habitacional não é uma medida plausível, considerando que o ente público segue o modelo de sorteio para a contemplação das moradias populares relacionadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida. 6. O sistema de sorteio determinado pelo poder público municipal é o método mais democrático de escolha, considerando a grande quantidade de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, de modo a atender de forma isonômica e transparente a parcela hipossuficiente da população carente de moradia. Assim, deve ser reformada a sentença apenas para acrescer que o Município de Fortaleza deve efetivar a entrega de moradia definitiva em favor da beneficiária utilizando o método de sorteio já adotado pela administração, para fins de não preterir o direito das demais pessoas em situação de vulnerabilidade, que já aguardam um imóvel. 7. Recurso do Município de Fortaleza conhecido e desprovido. Recurso da parte autora conhecido e parcialmente provido. Sentença reformada em parte. (APELAÇÃO CÍVEL - 30054441520238060001, Relator(a): LUIZ EVALDO GONCALVES LEITE, 2ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 10/10/2024)¹³ (grifo nosso).

O acórdão acima versa sobre apelações cíveis referentes à integração da parte autora no Programa de Locação Social (PLS) de Fortaleza, em razão de ser mãe de três crianças menores de idade e se encontrar em situação de vulnerabilidade social. Foi reconhecido pela Corte o preenchimento das exigências da lei para participar do programa até a entrega da unidade habitacional pelo Município e foi afastada a alegação de violação da separação de poderes, da isonomia e da reserva do possível. Além disso, afirma que a falta de recursos públicos não pode ser utilizada para defender a impossibilidade de efetivar direitos fundamentais, como o direito à moradia, e não houve a comprovação da escassez orçamentária para a aplicação do princípio da reserva do possível. Com isso, o recurso municipal foi conhecido e desprovido e o recurso autoral foi conhecido e parcialmente provido, incluindo a observação de que a autora deve respeitar o critério de sorteio (Leite, 2024).

Diante disso, a compreensão jurídica predominante no Brasil assenta-se em duas abordagens diferentes, são elas: a fática, na qual ocorre o esgotamento das verbas públicas, com falta completa de recursos, uma incapacidade material para concretização dos direitos, precisando de comprovação judicial (Torres, 2009; Amaral, 2001; Barcellos, 2008; Krell, 2002 *apud* Ximenes, 2021). A outra abordagem é a da reserva do possível, que versa sobre a falta de aprovação orçamentária para uma despesa específica (Barcellos, 2008 *apud* Ximenes, 2021). Com isso, ainda que seja reconhecida a restrição dos recursos, parte do meio jurídico

¹³ CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelações cíveis nº 30054441520238060001**, Relator: Luiz Evaldo Gonçalves Leite, 2ª Câmara de Direito Público, 10 out. 2024. Disponível em: [blob:https://sjuris.tjce.jus.br/9361033a-f493-476c-8a6b-63662b33020f](https://sjuris.tjce.jus.br/9361033a-f493-476c-8a6b-63662b33020f). Acesso em: 25 jun. 2025.

despreza a alegação usada de maneira repetitiva pela Administração Pública como uma resposta descontextualizada (Krell, 2002 *apud* Ximenes, 2021).

No agravo de instrumento julgado pela 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), também é possível verificar a alegação de limitação orçamentária feita pelo Município de Fortaleza tentando se isentar da obrigação de assegurar o direito à moradia, conforme disposto a seguir:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. **DIREITO À MORADIA. PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL. PRELIMINAR. INCLUSÃO DO ESTADO NA LIDE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO. PREVISÃO LEGAL. PRELIMINAR REJEITADA. DIREITO À MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL. CARÁTER CONSTITUCIONAL. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS DA LEI MUNICIPAL DE Nº 10.328 /2015. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. PREMISSA NÃO DEMONSTRADA. DEMONSTRAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL E ECONÔMICA DA REQUERENTE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1. CASO EM EXAME 1.1 Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Município de Fortaleza contra decisão da 14ª Vara da Fazenda Pública, que deferiu tutela de urgência determinando a inclusão imediata de Cleane Silva de Souza no Programa de Locação Social municipal, até ulterior deliberação judicial. 2. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2.1 Questionamento da inclusão da parte agravada em programa de locação social municipal considerando os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia, diante das alegações de reserva do possível e limitação orçamentária apresentadas pelo Município de Fortaleza. 3. RAZÕES DE DECIDIR 3.1. Observa-se, inicialmente, que a tese preambular do Município de Fortaleza gira em torno da necessidade de participação do Estado do Ceará no polo passivo da presente demanda. 3.2. **O direito à moradia se constitui em responsabilidade solidária dos entes federados. Entretanto, não se antevê obrigatoriedade de participação do Ente estatal, ao passo que a competência para enfrentamento de tal pleito é comum aos Entes da Federação, conforme art. 23, IX, da Constituição Federal.** 3.3. **Diante da escolha da requerente, o próprio Município de Fortaleza detém autonomia administrativa para figurar no polo passivo da presente ação. Preliminar de inclusão do Estado do Ceará na lide rejeitada.** 3.4. **Adentrando ao mérito, verifica-se que os Tribunais Superiores já definiram que não cabe invocar o princípio da reserva do possível, quando a Administração Pública se omite na promoção de direitos constitucionalmente garantidos.** 3.5. Inexistem dúvidas acerca do caráter constitucional do direito à moradia, previsto no art. 6º da Carta Magna, e no caso em apreço, observa-se que a Sra. Vera Lucia de Brito Da Silva cumpre os requisitos legais da Lei Municipal de nº 10.328 /2015, conforme analisado nos autos da ação de obrigação de fazer nº 3018814-27.2024.8.06.0001. 3.6. **Acrescente-se que a tese apresentada pelo Município, quanto a insuficiência de recursos orçamentários, não foi embasada em elementos probatórios suficientes e necessários para afastar o comando jurisdicional de cumprimento de um direito assegurado constitucionalmente.** 3.7. A jurisprudência da 2ª Câmara de Direito Público consolidou a possibilidade de determinação da Administração Pública cumprir pleitos de moradia e de direito habitacional quando demonstrada a vulnerabilidade social e econômica do requerente(s), e desde que cumpridos os requisitos legais 4 – DISPOSITIVO 4.1. Recurso de agravo de instrumento conhecido, mas desprovido, mantendo-se a decisão vergastada, a qual determinou que o Município de Fortaleza cadastre e inclua, imediatamente, a parte agravada, Cleane Silva de Souza em Programa de Locação Social do Município. (AGRAVO DE INSTRUMENTO - 06340736720248060000, Relator(a): MARIA NAILDE PINHEIRO NOGUEIRA,**

2ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 12/03/2025¹⁴ (grifo nosso).

Conforme se verifica no julgado acima, além do ente municipal ter tentando se livrar do encargo afirmando existir restrição de recursos públicos, ele também alegou a necessidade de incluir o Estado do Ceará no polo passivo da ação. Contudo, o Tribunal entendeu que existe responsabilidade solidária entre os entes e que o Município possui autonomia administrativa para responder de maneira isolada e que não houve comprovação de insuficiência de recursos, não cabendo a aplicação do princípio da reserva do possível para isentar o ente de sua obrigação de garantir o direito fundamental à moradia. Dessa forma, o recurso foi conhecido e desprovido e a decisão foi mantida diante do preenchimento dos requisitos legais pela parte autora para ser incluída no Programa de Locação Social (PLS) de Fortaleza (Nogueira, 2025).

Em relação ao direito à moradia, apesar da responsabilidade de efetivá-lo ser atribuição compartilhada entre os entes federativos, compete principalmente ao Município a promoção de políticas públicas para sua materialização (Casimiro, 2010). Ademais, a viabilização do acesso à habitação adequada encontra-se ligada a uma sequência de ressalvas associadas ao princípio da reserva financeira do possível, contudo, na conjuntura brasileira com vastos recursos financeiros recebendo uma má destinação, isso não é mais que uma hipótese de baixa sustentação argumentativa. As demandas são ilimitadas e os recursos são limitados, no entanto, existe um grande espaço entre a ausência de verba financeira e sua distribuição desigual. Enquanto não for afastada a ideia da má alocação de recursos, não se sustenta a alegação de insuficiência de verbas públicas para efetivar esses direitos (Gabardo; Casimiro, 2015).

O acórdão a seguir trata de recursos de apelação cível, em razão da autora, mãe de três crianças, ter pleiteado na petição inicial sua inclusão no Programa de Locação Social (PLS) e a entrega imediata do domicílio, devido sua condição de extrema vulnerabilidade social, conforme texto abaixo:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO A MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL. DESNECESSIDADE DE INCLUSÃO DO ESTADO. MANUTENÇÃO DO ALUGUEL SOCIAL. ENTREGA IMEDIATA DE HABITAÇÃO. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO DA AUTORA E DESPROVIMENTO DO RECURSO DO MUNICÍPIO. I. CASO EM EXAME 1. A autora, Juliana Bernardo de Sena, mãe de três filhos menores (8, 9 e 13 anos),

¹⁴ CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Agravo de Instrumento nº 06340736720248060000**, Relator(a): Maria Nailde Pinheiro Nogueira, 2ª Câmara de Direito Público, 12 março 2025. Disponível em: [blob:https://sjuris.tjce.jus.br/514ace51-7ea9-4fc2-9f56-bb8c8a74abc5](https://sjuris.tjce.jus.br/514ace51-7ea9-4fc2-9f56-bb8c8a74abc5). Acesso em: 26 de jun. 2025.

encontra-se em situação de vulnerabilidade social, sobrevivendo com auxílio governamental de R\$ 400,00, insuficiente para custear moradia. Desde 2019, reside em situação de rua após demolição do imóvel invadido onde se abrigava. Pleiteou sua inclusão no Programa de Locação Social do Município de Fortaleza e a entrega imediata de unidade habitacional. A sentença de primeiro grau determinou a inclusão no programa e o pagamento de aluguel provisório, mas negou a entrega direta da moradia. **O Município recorreu alegando ausência de recursos orçamentários e necessidade de inclusão do Estado no polo passivo. A autora, por sua vez, recorreu para exigir a entrega imediata do imóvel.** II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Discute-se: (i) se o Município está obrigado a incluir a autora no Programa de Locação Social, mesmo alegando limitações orçamentárias; (ii) se a entrega imediata da moradia é devida, independentemente do método de sorteio; (iii) se há necessidade de inclusão do Estado do Ceará como corresponsável; (iv) se o aluguel social deve ser mantido até a entrega da moradia definitiva. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. **Direito à moradia e reserva do possível razoável: O direito à moradia (art. 6º, CF/88) integra o mínimo existencial. A alegação de insuficiência orçamentária não exime o Município de cumprir obrigações constitucionais quando comprovada a vulnerabilidade social (Lei Municipal 10.328/2015). A autora comprovou vulnerabilidade social, situação de rua e insuficiência econômica, preenchendo os requisitos da Lei Municipal nº 10.328/2015 para inclusão no programa.** 4. **Desnecessidade de inclusão do Estado: A competência para o Programa de Locação Social é municipal (Lei Municipal 10.328/2015). A solidariedade entre entes não exige a inclusão do Estado quando a legislação local atribui a responsabilidade ao Município (Jurisprudência do TJCE).** 5. Método de sorteio e isonomia: A entrega imediata de moradia, conforme pleiteado pela autora, violaria o princípio da isonomia, pois o Município adota sistema de sorteio público para distribuição de unidades habitacionais (Lei Federal nº 11.977/2009 e Resolução Municipal nº 47/2013), garantindo transparência e equidade a todos os inscritos. 6. Manutenção do aluguel social: O benefício deve persistir até a entrega da moradia definitiva, conforme art. 2º, §8º da Lei 10.328/2015, que prevê reavaliação semestral da permanência no programa, sem limite temporal, enquanto perdurar a vulnerabilidade. IV. DISPOSITIVO 7. Recurso do Município conhecido e desprovido. Mantém-se a inclusão da autora no Programa de Locação Social, com pagamento de aluguel provisório até a entrega da moradia definitiva. 8. Recurso da Autora conhecido e parcialmente provido. Determina-se que o Município efetive a entrega da moradia definitiva, dentro do método sequencial já adotado pela administração municipal, sem preterir aqueles que também dependem do mesmo programa. (APELAÇÃO CÍVEL - 02567511220228060001, Relator(a): DURVAL AIRES FILHO, 1ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 21/05/2025)¹⁵ (grifo nosso).

Na sentença, o juiz estabeleceu o pagamento do aluguel social temporário e negou a entrega imediata da casa. No acórdão, o entendimento dos membros da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal foi que o direito à moradia é fundamental e não pode ser afastado por argumentos de limitação orçamentária, visto que o direito pleiteado está inserido no mínimo existencial, sendo, assim, incapaz de por si só afastar a obrigação do Município, mas o método de sorteio deve ser respeitado, visando não violar o princípio da isonomia com a entrega imediata da casa. Além disso, a alegação de necessidade de inclusão do Estado no polo passivo foi afastada, em razão da responsabilidade pela execução do programa ser

¹⁵ CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apeleção Cível nº 02567511220228060001**, Relator(a): Durval Aires Filho, 1ª Câmara de Direito Público, 21 maio 2025. Disponível em: [blob:https://sjuris.tjce.jus.br/b2bb2246-1e09-4268-a48d-ff3e8c82f4b2](https://sjuris.tjce.jus.br/b2bb2246-1e09-4268-a48d-ff3e8c82f4b2). Acesso em: 27 jun. 2025.

municipal. Dessa maneira, a apelação do Município foi conhecida e desprovida, conservando o encargo de pagar a locação social até a entrega do domicílio e o recurso autoral foi conhecido e parcialmente provido, assegurando a garantia da casa para autora e sua família respeitando a ordem estipulada pelo projeto (Filho, 2025).

O mínimo existencial pode ser entendido como um conceito que objetiva definir uma referência a ser usado como conteúdo mínimo para requisição das garantias fundamentais, não cabendo em oposição a ele a premissa da reserva do possível de maneira casuística, pois esse mínimo é fundamental para garantir o bem-estar do indivíduo, não podendo a dignidade da pessoa humana regredir para padrões inferiores aos atualmente estabelecidos (Torres, 2009 *apud* Ximenes, 2021). Do ponto de vista formal, a regulamentação dos direitos fundamentais se encontra no topo da organização hierárquica do sistema jurídico, produzindo efeitos nas três esferas de poderes. Sob o ponto de vista da fundamentalidade substancial, representam uma escolha sobre uma base essencial do Governo e do corpo social (Alexy, 2006 *apud* Ximenes, 2021).

A dignidade da pessoa humana adquire a centralidade da atuação estatal, tornando suas ações essenciais para assegurar o acesso aos direitos dos cidadãos e, principalmente, das populações mais vulneráveis que são incapazes de conseguir concretizar o status de cidadão (Gabardo; Casimiro, 2015). O julgado a seguir traz o entendimento que é de comum julgamento pela jurisprudência pátria, que a limitação orçamentária não pode ser um empecilho para a efetivação dos direitos fundamentais, de acordo com o acórdão exposto abaixo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. ACESSO À MORADIA. TUTELA DE URGÊNCIA CONCEDIDA. PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL E CONCESSÃO DO BENEFÍCIO ALUGUEL SOCIAL. SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL EVIDENCIADA. REQUISITOS DO ART. 300 DO CPC PREENCHIDOS. PLEITO PARA INCLUSÃO DO ESTADO DO CEARÁ COMO RESPONSÁVEL PELO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL. INAPLICABILIDADE. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. DECISÃO MANTIDA. I. Caso em exame 1. Trata-se Agravo de Instrumento com Pedido de Efeito Suspensivo interposto em face da decisão interlocutória que concedeu tutela de urgência para determinar que o ente público demandado providencie a inclusão da parte autora/agravada no Programa Locação Social e a concessão do Benefício Aluguel Social, até ulterior deliberação. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em verificar a presença dos requisitos legais, previstos no art. 300 do CPC, para a concessão da tutela de urgência, quais sejam: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. III. Razões de decidir 3. Considerando que as políticas públicas envolvendo a responsabilidade de promover programas de habitação e moradia como forma de atingir o objetivo fundamental de erradicação da pobreza,

redução das desigualdades sociais e promoção do bem comum figuram dentre as competências comuns a todos os entes da Federação, conforme estabelecido de forma expressa, no art. 23, IX, da CF/88. **4. Desta feita, não poderá o ente municipal agravante se furtar da responsabilidade que lhe foi imposta pela Lei Maior e apontar para outros entes federativos a obrigação perseguida na presente demanda, na medida em que não há ordem de preferência na prestação de políticas públicas de moradia entre as esferas do Poder Público.** 5. A própria Constituição do Estado do Ceará alberga o reconhecimento do direito à prestação assistencial almejado, sendo indicado, nos arts. 298, 300 e 336, ambos do Carta Estadual, que é dever do Poder Público promover o acesso da população ao direito à habitação e a programas públicos de habitação mediante destinação impositiva de recursos, inclusive, para a implementação de programas habitacionais de interesse da população de baixa renda, faixa econômica na qual se insere a parte agravada. 6. Inobstante, em regra, descaiba ao Poder Judiciário se imiscuir na formulação ou execução de programas sociais ou econômicos da Administração, não podem os direitos constitucionalmente consagrados ficarem condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de primordial relevância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa, inexistindo ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes. **7. Na hipótese, a autora/gravada logrou êxito em demonstrar sua extrema vulnerabilidade social e econômica, observando-se sua adequação nas hipóteses do Programa Locação Social, previstas nos arts. 2º e 7º, já requerido, sendo vislumbrada a presença de elementos suficientes para permitir, ainda que através de um juízo de cognição sumária, que os direitos fundamentais à moradia e à vida digna foram violados, restando, portanto, preenchidos os requisitos do art. 300 do CPC.** **8. A jurisprudência pátria vem apresentando entendimento no sentido de que a previsão orçamentária não pode impedir a concessão de provimento judicial que possui o escopo de dar guarida aos direitos fundamentais** IV. Dispositivo 9. Recurso conhecido e desprovido. Decisão interlocutória mantida. (AGRAVO DE INSTRUMENTO - 30081711320248060000, Relator(a): JOSE TARCILIO SOUZA DA SILVA, 1ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 02/06/2025)¹⁶ (grifo nosso)

O julgado acima tratou-se de um agravo de instrumento interposto contra sentença de primeiro grau que consentiu tutela de urgência estabelecendo a inserção da autora no programa, por meio do pagamento do aluguel social, devido a sua situação de vulnerabilidade. A Corte reconheceu a probabilidade do direito e o perigo de dano, mantendo a tutela, e afirmou que o direito à moradia garantido constitucionalmente, não pode ser afastado pelo argumento de limitação orçamentária, entendimento já consolidado pela jurisprudência pátria. Afastou ainda a solicitação de inclusão do Estado do Ceará no polo passivo, por ser responsabilidade comum dos entes a garantia desse direito, sendo adequada a competência do Município. Destacou também que o Poder Judiciário não viola a separação dos poderes ao efetivar direitos fundamentais, visto que age como garantidor da dignidade humana. Com isso, o agravo foi conhecido e desprovido, mantendo a tutela concedida (Silva, 2025).

Após a análise da alegação comum e recorrente da existência de barreiras orçamentárias pelo ente municipal, cabe uma análise comparativa dos valores investidos na

¹⁶ CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Agravo de Instrumento nº 30081711320248060000**, Relator(a): Jose Tarcilio Souza Da Silva, 1ª Câmara de Direito Público, 02 jun. 2025. Disponível em: [blob:https://sjuris.tjce.jus.br/1ed2e4a0-33ab-4543-9ac9-6a27bf455299](https://sjuris.tjce.jus.br/1ed2e4a0-33ab-4543-9ac9-6a27bf455299). Acesso em: 27 jun. 2025.

política urbana local. No ano de 2018, a prefeitura de Fortaleza utilizou R\$32.713.978,65 (trinta e dois milhões setecentos e treze mil e novecentos e setenta e oito mil reais e sessenta e cinco centavos) nas ações municipais voltadas à habitação, exclusivamente pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) seria possível aumentar de forma relevante o pequeno financiamento da capital cearense para habitação de interesse social (Carvalho, 2018).

No ano de 2019, a Prefeitura aplicou aproximadamente R\$ 3.750.000,00 (três milhões setecentos e cinquenta mil reais), divididos em aproximadamente nove mil subsídios de aluguel social e contabilizando de 2015 a 2019, a concessão de 34.730 (trinta e quatro mil e setecentos e trinta) benefícios, somando mais de R\$ 14.000.000,00 (catorze milhões de reais) de investimento na locação social (Fortaleza, 2020). O total de auxílios fornecido entres os anos de 2015 a 2020 somam 49.597 (quarenta e nove mil, quinhentos e noventa e sete), caracterizando um financiamento público municipal de R\$ 20.830.740,00 (vinte milhões, oitocentos e trinta mil, setecentos e quarenta reais) com o Programa de Locação Social (Carvalho, 2021).

Dessa maneira, fazendo comparação com cidades brasileiras maiores, Fortaleza ficou em segundo lugar quanto a maior quantia per capita regular de aluguel social, sendo superada apenas por Brasília, que tem o valor mais elevado do subsídio, R\$ 600,00 (seiscentos reais), seguida pela capital cearense, R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais), São Paulo paga R\$ 400,00 (quatrocentos reais), Salvador paga R\$ 300,00 (trezentos reais) e Rio de Janeiro paga R\$ 216,00 (duzentos e dezesseis reais). Ademais, entre as capitais nordestinas, o Município se destaca, ficando atrás apenas de Maceió, após a capital alagoana receber auxílio de até R\$ 1.000,00 (mil reais) da Defesa Civil Nacional para uma situação especial que ocorreu com os residentes dos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, e de Natal, capital do Rio Grande do Norte, que, em circunstâncias semelhantes, pagou benefício no valor de R\$ 998,00 (novecentos e noventa e oito) aos cidadãos que viviam na comunidade de Jacó (Fortaleza, 2020).

O Programa de Locação Social (PLS) de Fortaleza por possuir caráter emergencial e temporário, se aproxima dos modelos do auxílio aluguel e de programas de vouchers aluguel em andamento em outros estados e em outros países (Albrecht et al., 2021). Apesar disso, a capital cearense ainda não aplica de forma verdadeira a locação social, visto que adota as normas estabelecidas na Lei Orgânica da Assistência Social, diferentemente do que verifica-se, por exemplo, na França, no qual a Administração Pública Municipal tem parques locatícios reservados para a moradia popular, em especial, dos cidadãos com menor

renda, através de aluguéis de preço baixo, evitando comprometer 15% da renda mensal desses grupos familiares (Ventura, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou o Programa de Locação Social como uma maneira de assegurar o acesso ao direito à moradia adequada, frente ao desafio do déficit de moradias brasileiro, em especial no município de Fortaleza, constatou-se que mesmo após ampla regulamentação legislativa, essa garantia ainda enfrenta muitos obstáculos para se concretizar. Além disso, a pesquisa buscou explicitar que a definição de déficit habitacional é amplo e não está associado apenas a escassez de domicílios, visto que também trata de residências que sujeitem os cidadãos a ocupar áreas de risco e a falta de acesso aos serviços que deveriam ser ofertados, pois, não basta que seja oferecida uma habitação, é fundamental que ela esteja associada aos direitos básicos que garantam o mínimo existencial.

Observou-se que a problemática da moradia é consequência do modelo de política habitacional aplicado no Brasil, conforme evidenciado, as ações governamentais urbanas possuem como foco a construção de imóveis como resposta às necessidades dos cidadãos, principalmente, os pertencentes às classes economicamente mais vulneráveis, em razão de serem as mais atingidas por essa adversidade. Ademais, conforme demonstrado as mencionadas políticas foram constituídas com base na dinâmica do mercado de imóveis, não suprimindo, dessa forma, as demandas da população de baixa renda. Com isso, tanto o direito à cidade desigual quanto a exaltação da posse da propriedade particular ainda existem de maneira bem intensa, representando obstáculos ao acesso aos direitos fundamentais da maior parte dos membros da sociedade.

Como demonstrado, a construção e aquisição de unidades habitacionais é uma das formas de promover o acesso à moradia digna, contudo, não é o único meio ou o mais eficiente, visto que existem outras ferramentas que podem ser empregadas de maneira isolada ou integrada. O fornecimento de novos imóveis não representa obrigatoriamente que serão respeitadas as condições mínimas de habitação para os beneficiários dessa posse, de modo oposto, muitos deslocados para novas moradias têm uma elevação de suas necessidades, um exemplo comum é o surgimento da necessidade de utilizar transporte público para se deslocar por passarem a residir distante do trabalho. Com base nas observações do presente trabalho, verificou-se que o contexto social do País se mantém profundamente caracterizado por desigualdades socioespaciais.

Diante desse cenário, a intervenção mais intensa de políticas urbanas, como a implantação da locação social, surge como uma alternativa viável para modificação dessa situação, visando amenizar os prejuízos causados às garantias populacionais, em especial o

direito à moradia digna. Tendo em vista que a locação social representa uma política pública que objetiva assegurar o acesso à moradia, principalmente, das classes com renda mais baixa, mediante o custeio da tarifa locatícia, não havendo necessidade da compra do imóvel pelo morador. Em razão disso, é preciso ultrapassar os padrões de provisão habitacional atualmente empregados, por se apresentarem como incapazes de proporcionar um domicílio com as condições adequadas aos cidadãos hipossuficientes. Alicerçado nisso, seria possível possibilitar o direito à cidade ser usufruído de maneira mais justa e mais igualitária, ao promover a materialização do direito à moradia digna.

No âmbito internacional, constatou-se a existência de vários modelos de políticas habitacionais ligadas à locação social, visto que muitos países, como a França, Reino Unido e Estados Unidos da América, usam essa ferramenta como uma alternativa para promover abrigo para os cidadãos de baixa renda, o que contribui para a redução do déficit habitacional e assegura o acesso à moradia digna. No caso francês, a política adotada mostra a locação social como um mecanismo permanente e eficiente no combate ao déficit habitacional e a falta de moradia digna para os hipossuficientes, contrariando a financeirização imobiliária, sendo o principal motivo para sua efetividade a intensa intervenção estatal.

Ademais, no Reino Unido o Poder Público aplicou volumes expressivos de recursos na política habitacional social com foco na locação social, passando a representar cerca de 1/3 (um terço) da quantidade de domicílios, na década de 1970, proporcionando moradia adequada a população de baixa renda, inclusive em regiões caras das cidades. Entretanto, ocorreu o enfraquecimento dessa política, devido à possibilidade da compra dos imóveis locados pelos moradores e a desestatização. Com isso, os domicílios que sobraram ficaram sob gestão de associações filantrópicas, reduzindo a quantidade de moradias sociais existentes.

No caso dos Estados Unidos, principalmente em Nova York, o motivo principal para o crescimento da procura por domicílios foi o crescimento populacional das cidades e a crise financeira ocorrida no início do século XX. Em seu início a política pública de locação teve uma intensa participação popular, contudo, os locais de locação passaram a ser consideradas áreas associadas à vulnerabilidade econômica e a violência urbana. Dessa forma, depois de mais ou menos trinta anos de implantação do projeto, a elevação da segregação e dos delitos nos parques de locação, encerrou a construção das unidades habitacionais em 1970, com isso, instituiu o projeto de vouchers, o Housing Choice Voucher Program (HCVP), conhecido também por Seção 8, que permitia a população decidir onde iria morar. Os assistidos começaram a auferir o financiamento, através de vouchers, para pagar a locação do

domicílio que preferir, de acordo com a disponibilidade local, contanto que o proprietário do imóvel receba a forma de pagamento proposta, com isso, as residências oferecidas não são mais de propriedade pública.

A partir da análise foi possível verificar iniciativas nacionais já implementadas em diversas cidades, que possuem legislação tratando sobre esse modelo de atuação urbanística, entre elas é possível citar Santos, São Paulo, Belo Horizonte, Campo Grande, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Distrito Federal, além delas pode-se mencionar também o estado de Goiás, embora ainda seja encontrada em uma minoria. Os dados coletados têm indicado que a locação social brasileira, em sua maioria, é composta por uma modalidade de subsídio precário, principalmente, em situações excepcionais nas quais os indivíduos precisam ser removidos de seus domicílios devido a intervenções públicas que serão feitas no local, residam em áreas de risco, são vítimas de desastres ambientais, entres outras.

No município de Fortaleza, a problemática de falta de acesso à moradia digna vem se agravando nos últimos anos, desrespeitando diretamente esse direito social que possui previsão constitucional e internacional. A lei que normatiza o Programa de Locação Social (PLS) na capital cearense é a Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015, após um processo legislativo extenso e contínuo. Essa lei dispõe que o programa será aplicado de maneira excepcional e temporária, visando dar suporte habitacional para pessoas que se encontrem em situações específicas, englobando, como público-alvo, a população de baixa renda, definida legalmente como cidadãos que recebem renda mensal menor do que 3 (três) salários-mínimos, que não tenham como comprar a casa própria ou locar um domicílio para residir.

Entretanto, a partir do estudo feito no presente trabalho observou-se limitações no programa aplicado na capital cearense, que comprometem sua efetividade plena, entre eles pode-se mencionar a duração provisória, que precisa ser regularmente prorrogada, em virtude da incapacidade do Poder Público local de fornecer domicílio digno e duradouro. Outro fator limitante constatado foi a falta de fiscalização do Município das residências escolhidas pelos beneficiários, pois eles podem estar morando em imóveis sem as condições mínimas de salubridade exigidas pela lei e podem estar usando o benefício para outros fins que não sejam a moradia. Além disso, o valor pago pelo aluguel social está muito abaixo do valor de locação de mercado atual, ocasionando o estímulo do mercado imobiliário informal e precário.

Verificou-se também que a quantidade de vagas disponibilizadas é insuficiente diante da crescente demanda, a própria Secretaria Municipal confirmou que atualmente existe a limitação de 1.000 (mil) benefícios disponíveis por mês, somando 12.000 (doze mil) locações anuais, sendo esse um dos maiores obstáculos para a oferta do auxílio do aluguel

social. Com isso, muitos cidadãos que preenchem os requisitos da lei, não são contemplados, e quando são contemplados, podem ainda ser vítimas dos problemas estruturais da habitação. Ademais, constatou-se falhas na aplicação e gerenciamento de recursos orçamentários e financeiros, existindo de forma habitual alusão às adversidades financeiras, conforme demonstrado por meio da análise dos julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).

Em síntese, este trabalho contribui consideravelmente para o estudo da política urbana habitacional brasileira, em especial a fortalezense, investigando a origem do problema do déficit habitacional, principal obstáculo para concretização do acesso à moradia adequada. Demandando reformas organizacionais e políticas que sejam efetivas a curto prazo para suprir as necessidades populacionais atuais, visto que a reduzida aplicabilidade do programa se mostra como um obstáculo ao direito constitucional de acesso à moradia adequada, que se mantém distante da realidade da maioria dos cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, David et al. **Habitação de interesse social no Brasil: propostas sobre locação social**. Brasília, DF: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020. 52 p. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Habitacao-de-interesse-social-no-Brasil-propostas-sobre-locacao-social.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 85–104, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12. Acesso em: 6 maio 2025.

ALMEIDA, Lara Cruz de. **Os deslocamentos internos forçados pelas organizações criminosas em Fortaleza enquanto violação ao direito social à moradia**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025. Disponível em: repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/80206/1/2025_dis_lcalmeida. Acesso em: 12 junho 2025.

BALBIM, Renato. Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, v. 68, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

BARBOSA, Francisco. “Muitas vezes a gente tira da boca pra pagar o aluguel”, afirma manifestante no Ceará. **Brasil de Fato**, Fortaleza, 10 ago. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/10/muitas-vezes-a-gente-tira-da-boca-pra-pagar-o-aluguel-afirma-manifestante-no-ceara/>. Acesso em: 30 abril 2025.

BARBOSA, Francisco. Déficit habitacional em Fortaleza atinge 82 mil famílias. **Brasil de Fato**, Fortaleza, 09 jun. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/06/09/deficit-habitacional-em-fortaleza-atinge-82-mil-familias/>. Acesso em: 28 abril 2025.

BARBOSA, Guilherme Bezerra. **O lugar da constituição nos conflito fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos**: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Programa de Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbbarbosa.pdf. Acesso em: 12 abril 2025.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 abril 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 18 abril 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 8 maio 2025.

CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Orgs.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências.** Caxias do Sul, RS: EducS, 2018.

CARVALHO, Harley Sousa de. Análise da implementação do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática de Fortaleza/CE: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 4, n. 7, p. 209–222, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/603>. Acesso em: 12 abril 2025.

CARVALHO, Isabel Freitas de. **As políticas públicas habitacionais no Município de Fortaleza e os desafios para a efetivação do direito à moradia.** 2021. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://uol.unifor.br/auth-sophia/exibicao/26293>. Acesso em: 28 abril 2025.

CASTELO, Ana Maria et al. **A hora e a vez da locação social no Brasil: no combate ao déficit habitacional.** Brasília: Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), 2025. Disponível em: https://www.mutua.com.br/wp-content/uploads/2025/04/publicacao_a-hora-e-a-vez-da-locacao-social-no-Brasil.pdf. Acesso em: 15 junho 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Agravo de Instrumento nº 06340736720248060000**, Relator(a): Maria Nailde Pinheiro Nogueira, 2ª Câmara de Direito Público, 12 março 2025. Disponível em: <blob:https://sjuris.tjce.jus.br/514ace51-7ea9-4fc2-9f56-bb8c8a74abc5>. Acesso em: 26 de jun. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Agravo de Instrumento nº 30081711320248060000**, Relator(a): Jose Tarcilio Souza Da Silva, 1ª Câmara de Direito

Público, 02 jun. 2025. Disponível em:
blob:<https://sjuris.tjce.jus.br/1ed2e4a0-33ab-4543-9ac9-6a27bf455299>. Acesso em: 27 jun. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelações cíveis nº 30054441520238060001**, Relator: Luiz Evaldo Gonçalves Leite, 2ª Câmara de Direito Público, 10 out. 2024. Disponível em:
blob:<https://sjuris.tjce.jus.br/9361033a-f493-476c-8a6b-63662b33020f>. Acesso em: 25 jun. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível nº 02567511220228060001**, Relator(a): Durval Aires Filho, 1ª Câmara de Direito Público, 21 maio 2025. Disponível em:
blob:<https://sjuris.tjce.jus.br/b2bb2246-1e09-4268-a48d-ff3e8c82f4b2>. Acesso em: 27 jun. 2025.

COELHO, Fabiana Nogueira. **O problema da efetivação dos direitos sociais: contribuições críticas para o caso do direito à moradia**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Programa de Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em:
https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/73183/1/2022_tcc_fncoelho.pdf. Acesso em: 19 de abril de 2025.

COELHO, Ana Carolina Guilherme. **Morar por direito: locação social no Brasil**. 2020. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em:
<https://repositorio.ufrn.br/server/api/core/bitstreams/ceba5760-1db5-4834-aac5-d9bdaf2736f/content>. Acesso em: 10 jun. 2025.

DIAS, Daniella. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2010.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; SANTOS, Juliana Coelho dos. Um estudo acerca do aluguel social como instrumento de acesso ao direito à moradia digna diante do déficit de habitação no Brasil / A study about social rent as an instrument for access to the right to decent housing in light of the housing deficit in Brazil. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1631–1659, 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.45239. Disponível em:
<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/45239>. Acesso em: 15 abril 2025.

DRIESSEN, Luza Basso. **Locação social e direito à cidade no centro de Campo Grande-MS**. 2023. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023. Disponível em:
<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/86778>. Acesso em: 6 maio 2025.

DUARTE, Marise Costa de Souza. “Cidade dos homens”: os direitos à moradia (digna e adequada) e à cidade (sustentável) em debate. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 3, n. 4, p. 9–26, 2017. Disponível em:
<https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/523>. Acesso em: 6 maio 2025.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte, v. 9, n. 49, jan. 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16050891.pdf>. Acesso em: 16 abril 2025.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 9.682, de 26 de agosto de 2010**. Instituiu o Programa de Locação Social em Fortaleza. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza, 2010. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/767/text?>. Acesso em: 10 junho 2025.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 9.798, de 08 de agosto de 2011**. Altera a Lei Municipal n. 9.682/10, que dispõe sobre o Programa de Locação Social em Fortaleza. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza, 2011. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1179/text?>. Acesso em: 11 junho 2025.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 10.131, de 28 de agosto de 2013**. Altera a Lei Municipal n. 9.682/10, que dispõe sobre o Programa de Locação Social em Fortaleza, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza, 2013. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/756/text#25437>. Acesso em: 11 junho 2025.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 10.328, de 12 de março de 2015**. Redefine o Programa Locação Social no âmbito do município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza, 2015. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/525/text>. Acesso em: 12 junho 2025.

FORTALEZA. **Programa de Locação Social garante o avanço de políticas públicas**. Fortaleza: Prefeitura Municipal, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/programa-de-locacao-social-garante-o-avanco-de-politicas-publicas>. Acesso em: 20 jun. 2025.

FROTA, Henrique Botelho. Justiciabilidade do direito social à moradia adequada. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 173–193, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/420>. Acesso em: 8 maio 2025.

FUNDAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Dispõe sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, França: UNICEF, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 maio 2025.

GABARDO, Emerson; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**. Ano IV – n. 11 – maio/agosto de 2015. Caxias do Sul: Plenum, 2015, pp. 53-74. Disponível em: [file:///C:/Users/aless/Downloads/3_Art_Analise_Econo_Moradia_%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/aless/Downloads/3_Art_Analise_Econo_Moradia_%20(4).pdf). Acesso: 22 junho 2025.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo. Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 25 maio 2025.

OLIVEIRA JUNIOR, Edir Lopes de. **Análise do custo-efetividade dos componentes “Aluguel Social” e “Casa a Custo Zero” do Programa Para Ter Onde Morar do Estado de Goiás**. 2023. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/47772/1/EdirLopesDeOliveiraJunior_DISSERT.pdf. Acesso em: 6 maio de 2025.

SANTOS JUNIOR, Orlando; WERNECK, Mariana. **O aluguel social na perspectiva do Direito a cidade**. 2015. São Paulo. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38544-domicilios-proprios-predominam-mas-13-5-deles-nao-tem-documentacao#:~:text=%C3%94nus%20excessivo%20com%20aluguel%20atingia,pobre%20\(9%2C7%25\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38544-domicilios-proprios-predominam-mas-13-5-deles-nao-tem-documentacao#:~:text=%C3%94nus%20excessivo%20com%20aluguel%20atingia,pobre%20(9%2C7%25)). Acesso em: 9 maio 2025.

LABCIDADE. **Aluguel social: visões e modelos**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2021. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/aluguel-social-visoes-modelos/>. Acesso em: 20 maio 2025.

MARINS, Bruno da Costa. **Locação social como uma alternativa de política habitacional: a necessidade da diversificação de modalidades habitacionais para provimento de moradia digna no Brasil**. 2022. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/29135/Bruno%20Marins_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 de março de 2025.

MELLO, Cristina Maria Correia de; BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Contribuição para o provimento da moradia por locação social: o que aprender com a experiência internacional**. Revista Guaju, Matinhos, v.5, n.2, p. 30-41, jul./dez. 2019.

MELLO, Cristina Maria Correia de; BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Locação Social: um serviço do Estado para provisão de moradia digna à população**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2024. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/644/880/8122>. Acesso em: 07 de abril 2025.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana por meio da regulação fundiária**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro (FJP). **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios**. [S.I.], 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 17 maio de 2025.

MOREIRA, Tomás Antonio. Política habitacional e locação social em Curitiba. **Scielo Brasil**. Curitiba. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/SpBtsSNj4X3mZnS8mg3HkLx/?lang=pt>. Acesso em: 9 março 2025.

PIRES, Lilian Regina Gabriel M. **20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273853/>. Acesso em: 9 mai. 2025.

RANGEL, Paula Duque. Efetivação do direito à moradia como forma de cumprimento da função social da propriedade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 10, p. 317–325, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/2020rangel>. Acesso em: 10 maio 2025.

ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosangela Marina. Direito à moradia: uma análise da política habitacional no Brasil. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, v. 26, n.46, 2013. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6575/1/ppp_n46_direito_moradia.pdf. Acesso em: 6 maio 2025.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL “PESQUISA DO DÉFICIT E INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS”, 2022, Belo Horizonte. **Ensaios e discussões sobre o DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL**, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/server/api/core/bitstreams/8ac7df88-6e66-43ea-8c86-0e0a09e09d82/content>. Acesso em: 29 abril 2025.

SILVA, Valério da. **A Locação Social como forma de acesso à moradia: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário**. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Centro de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/23264/23264.PDF>. Acesso em: 29 abril 2025.

TAMIETTI, Gabriel. SP e MG têm o maior déficit habitacional no Brasil. **Fundação João Pinheiro**, 15 maio 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/sp-e-mg-tem-o-maior-deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 23 abril 2025.

UNITED NATIONS. **Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements**, Vancouver, 31 May to 11 June 1976. New York: United Nations, 1976. (A/CONF.70/15). Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/CONF.70/15>. Acesso em: 15 jul. 2025.

VENTURA, Anamaria Pereira Morais. **O Direito à moradia para além do título de propriedade e a locação social**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de

Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/65295/1/2022_dis_apmventura.pdf. Acesso em: 11 março 2025.

VIEIRA, Lara Capelo Cavalcante. **Vidas nômades: direitos, moradia e ocupações urbanas na cidade de Fortaleza**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6303/1/2012-TESE-LCCVIEIRA.pdf>. Acesso em: 5 maio 2025.

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2021. 82p. Disponível em: [file:///C:/Users/aless/Downloads/Direito_e_pol%C3%ADticas_publicas__Juliana_Mar_Livro%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/aless/Downloads/Direito_e_pol%C3%ADticas_publicas__Juliana_Mar_Livro%20(1).pdf). Acesso em: 15 abril 2025.