



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
Área de concentração: constituição, sociedade e pensamento jurídico.
Curso de Mestrado

ANAMARIA PEREIRA MORAIS VENTURA

**O DIREITO À MORADIA PARA ALÉM DO TÍTULO DE PROPRIEDADE E A
LOCAÇÃO SOCIAL**

FORTALEZA
2022

ANAMARIA PEREIRA MORAIS VENTURA

O DIREITO À MORADIA PARA ALÉM DO TÍTULO DE PROPRIEDADE E A
LOCAÇÃO SOCIAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Cynara Monteiro Mariano

FORTALEZA
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

V578d Ventura, Anamaria Pereira Morais.
O DIREITO À MORADIA PARA ALÉM DO TÍTULO DE PROPRIEDADE E A LOCAÇÃO SOCIAL /
Anamaria Pereira Morais Ventura. – 2022.
111 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-
Graduação em Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

1. Direito à Moradia. 2. Política Habitacional. 3. Financiamento da casa própria. 4. Política Pública. 5.
Locação Social. I. Título.

CDD 340

ANAMARIA PEREIRA MORAIS VENTURA

O DIREITO À MORADIA PARA ALÉM DO TÍTULO DE PROPRIEDADE E A
LOCAÇÃO SOCIAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará pela oportunidade de aprendizado. Especialmente, à professora Cynara Monteiro Mariano que me orientou na elaboração deste trabalho. Ao professor Felipe Braga Albuquerque, que aceitou, com prontidão, o convite para compor a banca de defesa e pelas contribuições dedicadas na qualificação desta pesquisa. Ao professor Gustavo Raposo Pereira Feitosa pelas contribuições dedicadas na qualificação desta pesquisa e por aceitar o convite para banca de defesa deste trabalho. Aos meus colegas pelas ricas trocas de aprendizado, especialmente aos amigos Carla e Chagas, que me acompanham e incentivam desde a graduação. Ao meu esposo e colega de turma, Rômulo Ventura, pelo companheirismo, compreensão, bem como pelos ensinamentos trocados em todos os momentos. Aos meus pais, irmãos e toda família por todo amor e apoio dedicadas até aqui.

RESUMO

Apesar de o direito à moradia estar consagrado, no artigo 6º da Constituição Federal, como um direito social, e além da legislação infraconstitucional e tratados internacionais sobre a temática, ele ainda não é efetivamente cumprido em muitas cidades brasileiras. O aludido problema tem como elemento precursor desenvolvimento socioeconômico e urbanístico do Brasil. A falta de moradia digna acarreta problemas sociais e jurídicos, pois impede a fruição de outros direitos fundamentais e sociais. A solução de tal problemática advém da implementação de políticas públicas que priorizem a proteção desse direito. Contudo, as políticas urbanísticas aplicadas até o momento têm como objetivo principal a aquisição de propriedade, por meio de mecanismos que levam à mercantilização e à financeirização da moradia e ao endividamento da população menos favorecida economicamente. Desse modo, o objetivo da Dissertação é asseverar acerca do direito à moradia e da necessidade de utilização das políticas públicas que visem à efetividade desse direito. Para tanto, analisa-se a política de Locação Social, a fim de compreender se esta representa um meio capaz de trazer efetividade ao direito fundamental social à moradia. Constatou-se que em relação à população de baixa renda, as políticas habitacionais voltadas ao financiamento da casa própria não foram suficientes para garantir o direito à moradia digna. Ademais, o componente do déficit habitacional que mais aumentou até o ano de 2019 estava relacionado ao custo excessivo com aluguel. Desse modo, depreende-se que uma política habitacional centralizada na provisão de moradia por meio de locação social pode representar uma alternativa para o Poder Público conter o aumento do déficit habitacional.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Política Habitacional. Financiamento da casa própria. Política Pública. Locação Social

ABSTRACT

Although the right to housing is enshrined in article 6 of the Federal Constitution as a social right, and in addition to infra-constitutional legislation and international treaties on the subject, it is still not effectively fulfilled in many Brazilian cities. The aforementioned problem has as its precursor element the socioeconomic and urban development of Brazil. The lack of decent housing causes social and legal problems, as it prevents the enjoyment of other fundamental and social rights. The solution to this problem comes from the implementation of public policies that prioritize the protection of this right. However, the urban policies applied so far have as their main objective the acquisition of property, through mechanisms that lead to the commodification and financialization of housing and the indebtedness of the economically disadvantaged population. Thus, the purpose of the Dissertation is to assert about the right to housing and the need to use public policies aimed at the effectiveness of this right. Therefore, the Social Lease policy is analyzed, in order to understand if it represents a means capable of bringing effectiveness to the fundamental social right to housing. It was found that in relation to the low-income population, housing policies aimed at financing home ownership were not enough to guarantee the right to decent housing. In addition, the component of the housing deficit that increased the most until 2019 was related to the excessive cost of rent. Thus, it appears that a housing policy centered on the provision of housing through social leases may represent an alternative for the Public Power to contain the increase in the housing deficit.

Keywords: Right to Housing. Housing Policy. House Financing. Public policy. Social Location.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 O DIREITO SOCIAL À MORADIA.....	13
2.1 A moradia como um direito fundamental social.....	13
2.2 A proteção legislativa do direito à moradia.....	23
2.3.1 <i>O Estatuto da Cidade.....</i>	23
2.3.3. <i>Plano Diretor do Município.....</i>	27
2.4 A proteção internacional do direito à moradia.....	29
2.4.1 <i>Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.....</i>	31
2.4.2 <i>Declaração de Vancouver e Istambul sobre Assentamentos Humanos.....</i>	35
3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS APLICADAS NO BRASIL PELA UNIÃO.....	38
3.1 O desenvolvimento histórico das políticas habitacionais.....	38
3.1.1 <i>Era Vargas: o início da política habitacional no Brasil.....</i>	39
3.1.2 <i>A Fundação Casa Popular: o primeiro órgão federal de promoção de habitação popular.....</i>	41
3.1.3 <i>Lei do Inquilinato de 1942 e o agravamento da crise de moradia.....</i>	44
3.1.4 <i>O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação: a tentativa de superação da crise habitacional.....</i>	46
3.1.5 <i>As intervenções do Estado no período pós-redemocratização.....</i>	53
3.1.6 <i>As políticas habitacionais no século XXI: a continuação de um modelo ultrapassado.....</i>	58
3.2 A situação da habitação de baixa renda no Brasil depois de quase um século de políticas habitacionais.....	62

4 A LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA DE PROVISÃO HABITACIONAL.....	69
4.1 Os efeitos da financeirização da moradia e necessidade de medidas alternativas.....	70
<i>4.1.1 A financeirização da moradia: a questão da habitação social no mercado de capitais.....</i>	<i>70</i>
<i>4.1.2 A financeirização da moradia no Brasil.....</i>	<i>74</i>
4.2 A locação social como alternativa de política habitacional.....	76
<i>4.2.1 Exemplos de programas de locação social: casos internacionais.....</i>	<i>78</i>
<i>4.2.1.1 Programa de locação social francês.....</i>	<i>79</i>
<i>4.2.1.2 Programa de locação social norte-americano.....</i>	<i>82</i>
<i>4.2.2 A introdução da locação social no Brasil.....</i>	<i>85</i>
<i>4.2.3 A locação social como política habitacional no Brasil.....</i>	<i>87</i>
<i>4.2.4 Exemplo de “programas de locação social” no Brasil.....</i>	<i>90</i>
<i>4.2.4.1 São Paulo.....</i>	<i>90</i>
<i>4.2.4.2 Fortaleza.....</i>	<i>95</i>
<i>4.2.4.3 Rio de Janeiro e Salvador.....</i>	<i>97</i>
4.3 Desafios para uma política de locação social no Brasil.....	99
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS.....	104

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, não é novidade a existência de segregação espacial ocasionada por um contexto de desenvolvimento histórico da sociedade em que as diferenças sociais determinam onde os indivíduos podem morar. As favelas, os assentamentos irregulares, as construções em áreas de risco ou de proteção ambiental, são alguns exemplo dessa segregação. Por não possuírem condições financeiras de adquirir ou alugar outro imóvel, ou pela falta de oportunidades que poderiam ser adquiridas por meio de políticas públicas, as pessoas de baixa renda sujeitam-se a morar em condições que não condizem com as características de uma moradia digna.

Os cidadãos menos favorecidos economicamente não têm acesso aos melhores lugares para constituir suas moradias, devido à supervalorização financeira das áreas mais desenvolvidas urbanisticamente. Em busca de uma habitação e diante da necessidade vital de ocupar um espaço, esses cidadãos vivem em situação de irregularidade e insegurança social e jurídica.

Tal realidade não condiz com o texto constitucional e com diversos tratados e documentos internacionais que buscam assegurar a todos os brasileiros uma moradia digna por meio de ações estatais. Salienta-se que este direito não se exaure apenas no oferecimento da estrutura física de uma casa, mas também na oferta de infraestrutura urbana que contribuam para a dignificação da coisa e na inserção indivíduo no contexto urbano da cidade.

O déficit habitacional brasileiro não se deve apenas a falta de uma habitação, de modo que não é composto apenas pela existência de indivíduos em situação de rua, mas também, insere-se nesse calculo as pessoas que possuem moradia sem condições financeiras de mantê-la ou que possuem uma habitação precária e em área sem infraestrutura adequada.

Desse modo, entende-se que a fruição do direito à moradia transcende a aquisição de uma habitação, pois além de adquirir a propriedade o individuo deve usufruir dignamente essa moradia por meio das respectivas características: não comprometimento de mais de 50% da renda com custos habitacionais; pertencimento ao espaço urbano; possibilidade de fácil fruição dos serviços oferecidos pelo Poder Público; infraestrutura residencial adequada; segurança jurídica sobre o imóvel em que reside; saneamento básico; dentre outras.

Partindo-se desse entendimento, compreende-se que a fruição do direito à moradia digna pode ocorrer também por meio da posse de um imóvel e não apenas pela aquisição da propriedade, como se centra grande parte das políticas habitacionais aplicadas no Brasil até o momento. Salienta-se que não é objetivo do presente trabalho apontar críticas às iniciativas aplicadas pelo Poder Público até o momento, tampouco à aquisição de propriedade, mas busca-se versar sobre outras alternativas que garantam moradia digna aos que não podem adquirir por meios próprios.

Sabe-se que as discussões das políticas habitacionais e a da falta de moradia digna no Brasil ainda estão em desenvolvimento. Contudo, alguns paradigmas, como: a função socioambiental da propriedade, a cidade democrática e as ideais de fundamentalidade da moradia, estão sendo timidamente insculpido nas políticas habitacionais aplicadas.

Diante dessa problemática, desenvolve-se a presente dissertação, cujo objetivo geral é asseverar acerca da possibilidade de concretude do direito à moradia para famílias de baixa renda, por meio da aplicação de políticas habitacionais que tenham como escopo a locação social. Desse modo, como objetivos específicos, busca-se analisar o conceito, a proteção constitucional e legislativa, bem como a eficácia do direito fundamental social à moradia no Brasil; averiguar como ocorreu o desenvolvimento e a aplicação das principais políticas habitacionais brasileiras; e analisar como atualmente é aplicada a ideia de locação às políticas habitacionais atuais.

O estudo dessa temática encontra importância na promoção do desenvolvimento igualitário da sociedade, na efetivação do direito à moradia para população de baixa renda, na valorização do texto constitucional, bem como dos demais textos legislativos, além de preservar e materializar o princípio da dignidade da pessoa humana. Além da relevância jurídica, entende-se que analisar políticas públicas e práticas administrativas, com o intuito de torná-las mais efetivas, traz relevância social ao estudo do tema em deslinde.

Para atingir os objetivos traçados, utilizou-se um percurso metodológico traçado em pesquisa bibliográfica, por meio de análise de livros, dissertações, artigos científicos e teses relacionadas à temática em deslinde. Utilizou-se, ainda, dados obtidos em estudos estatísticos que definiram o déficit habitacional brasileiro e realizou-se análise legislativa de normas que instituíram programas habitacionais no âmbito federal, estadual e municipal.

A presente dissertação divide-se em três capítulos, desenvolvidos com o intuito de atingir os objetivos traçados. No primeiro capítulo, faz-se uma análise doutrinária e legislativa a respeito do direito à moradia, a fim de entender o contexto de inserção da habitação no rol dos direitos sociais, bem como compreender a importância desse direito no ponto de vista jurídico e social. A fim de asseverar acerca da importância do direito à moradia no contexto internacional, analisam-se alguns tratados e documentos assinado por diversos países, inclusive o Brasil, dando à moradia status de direito humano, portanto inviolável.

No segundo capítulo, busca-se asseverar acerca das políticas habitacionais brasileiras, por meio de estudo bibliográfico do desenvolvimento histórico das ações estatais desde a década de 1930 até o início do século XXI. A análise dessas políticas e de sua forma de desenvolvimento e aplicação é essencial para compreender o cenário atual das habitações de baixa renda, bem como para identificar se o agravamento do déficit habitacional foi influenciado pelos programas de favorecimento ao financiamento da casa própria para os indivíduos que recebem até três salários mínimos.

No terceiro capítulo, adentra-se à análise de medidas habitacionais alternativas, ou seja, que não envolva apenas a aquisição de propriedade, para compreender se o direito à moradia pode ser efetivado por meio de programas de locação social. Para tanto, inicialmente estuda-se os efeitos da financeirização da moradia para as famílias menos favorecidas economicamente, que são os mais atingidos de forma negativa.

Demonstrados os efeitos maléficos dessas políticas de favorecimentos de financiamentos, insere-se a alternativa de programas públicos habitacionais que tenham por escopo o aluguel. Desse modo, adentra-se ao contexto do aluguel social como mais uma possibilidade de concretizar o direito à moradia, considerando-se a realidade dos indivíduos de baixa renda, ou seja, aqueles mais excluídos do contexto da cidade democrática.

Salienta-se que todo o estudo foi desenvolvido considerando-se a realidade habitacional de famílias de baixa renda. Diante desse recorte, busca-se analisar como uma política centrada na promoção de moradias por meio de aluguel pode auxiliar na contenção do aumento do déficit habitacional, que como será discutido adiante é crescente entre esses indivíduos.

2 O DIREITO SOCIAL À MORADIA

O primeiro capítulo da presente dissertação busca tratar o conceito e contextualização do direito à moradia no Brasil. Inicialmente, parte-se de uma análise genérica das teorias relativas aos direitos fundamentais e sociais, bem como apresenta o panorama do direito à moradia enquanto um direito fundamental social. Ademais, busca-se explicar acerca da proteção dirigida à moradia no contexto constitucional, nos marcos legislativo e no âmbito internacional.

Moradia adequada pode ser entendida como o lugar onde se pode viver com dignidade e com a devida infraestrutura urbana, pois a cidade deve oferecer condições adequadas para que todos os cidadãos possam ter acesso a ela de forma igualitária, uma vez que a cidade representa o universo onde o público e o privada se conjugam, para oferecer melhor qualidade de vida aos seus habitantes.¹

A discussão teórica da importância do direito fundamental social à moradia é de grande relevância para o justo desenvolvimento da sociedade, tendo em vista que em todas as cidades brasileiras, observa-se a existência de habitações precárias ou de indivíduos morando em locais irregulares e assentamentos urbanos, sem acesso às condições mínimas de existência e sem conseguir usufruir todos os serviços e equipamentos urbanos que a cidade possui.

2.1 A moradia como direito fundamental social

Os direitos fundamentais que estão dispostos no Título II da atual Constituição Federal, como Direitos e Garantias Fundamentais, são considerados direitos subjetivos, pois cada indivíduo, pelo simples fato de ser pessoa, já nasce com eles. Desse modo, esses direitos não precisam ser concedidos pelo Estado, sendo apenas garantidos.

¹MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**- Política Urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.27.

A Constituição Federal de 1988 subdivide os Direitos Fundamentais em cinco categorias, quais sejam: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos.

De acordo com Ferrajoli, os direitos fundamentais podem ser definidos como os direitos subjetivos de todos os seres humanos; possuindo, portanto, caráter universal. Entende o Autor que o termo subjetivo corresponde à expectativa de direito, podendo esta ser positiva ou negativa.² Ainda segundo o aludido jurista, os direitos fundamentais podem ser definidos como valores e necessidades dos seres humanos em determinado momento histórico e contexto cultural.³

Seguindo os ditames da doutrina clássica, Carl Schmitt busca dar aos direitos fundamentais um caráter absoluto. Desse modo, a liberdade, instituída por esses direitos, seria pré-estatal e só poderia sofrer restrições por parte do Estado. O aludido jurista estabelece dois critérios de caracterização, quais sejam: objetivo e formal. De acordo com o critério objetivo, os direitos fundamentais são todos aqueles que são nomeados pela constituição. Conforme o critério formal, os direitos fundamentais são aqueles que receberam da Constituição um maior valor e uma maior proteção.⁴ Carl Schmitt também estabelece a caracterização para os direitos fundamentais do ponto de vista material, esclarecendo que esses direitos podem variar de acordo com as características de cada Estado.

Os direitos fundamentais também cumprem diferentes funções na ordem jurídica. De acordo com Jellinek, a distinção ocorre a partir de quatro “*status*”, que, por sua vez, correspondem às relações entre indivíduo e Estado em diferentes momentos históricos. De acordo com o primeiro “*status*” dos direitos fundamentais, o indivíduo fica em situação de passividade em relação do Estado, atuando apenas como um objeto de direitos. No segundo “*status*”, o indivíduo sai da situação de objeto, passando a atuar de forma a impedir determinadas ações do Estado. No terceiro “*status*”, o Estado atua, de forma positiva, para proporcionar determinados direitos aos indivíduos. No último, indivíduo atua na formação da vontade estatal. De acordo com a teoria atualizada de Jellinek, ao considerar sua aplicação no Estado Democrático de Direito, os quatro “*status*” transformam-se em apenas três tipos de

²FERRAJOLI, Luigi. **Los Fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Editorial Trotta, 2005, p.19.

³FERRAJOLI, Luigi. **Los Fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Editorial Trotta, 2005, p.20

⁴MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Carl Schmitt e a fundamentação do direito**. São Paulo: Saraiva, 2012 p. 164.

direitos fundamentais: os direitos de defesa, correspondente aos direitos fundamentais de primeira dimensão; os direitos de prestação; e os direitos de participação.

Quanto ao desenvolvimento histórico dos direitos fundamentais, a doutrina majoritária costuma dividi-los em cinco dimensões. A primeira dimensão, que se confunde com o início da institucionalização dos direitos fundamentais, tem origem nos séculos XVII e XVIII. A partir do desenvolvimento dos pensamentos iluministas dos movimentos revolucionários liberais do século XVIII, trasladou-se para a esfera normativa o lema da revolução, liberdade, igualdade e fraternidade.⁵

A primeira dimensão é composta pelos direitos civis e políticos. Eles correspondem aos direitos de liberdade, cuja titularidade pertence ao indivíduo o qual se vale dessas normas contra os abusos do Estado. Por isso, eles representam a separação e a oposição entre o indivíduo e o Estado; suas características mais contundentes são a subjetividade e o caráter antiestatal.⁶

Para Robert Alexy, quando o indivíduo tem um direito fundamental, automaticamente, haverá também uma norma garantindo esse direito. A recíproca não será verdadeira se houver uma norma de direito fundamental que não outorgue direitos subjetivos. Desse modo, entende o jurista que o conceito de norma de direito fundamental pode ser mais amplo que o conceito de direito fundamental.⁷

Em relação à estrutura da norma de direito fundamental, Alexy expõe que estas se dividem em regras e princípios. Tal distinção é de grande importância para a dogmática dos direitos de liberdade, de igualdade e de proteção. Para o jurista, os princípios funcionam como mandamentos de otimização, de modo a ordenar que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades existentes. As regras, por sua vez, são satisfeitas ou não, de modo que se ela é válida, deve ser realizada. De acordo com Alexy, toda norma de direito fundamental ou é uma regra ou é um princípio.⁸

Virgílio Afonso da Silva parte do modelo de direitos fundamentais de Alexy, contrapondo-o, para propor o seu modelo adequado. De acordo com Virgílio, o princípio da

⁵BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 577.

⁶BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 578.

⁷ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 51.

⁸ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. pp. 91-92.

proporcionalidade proposto por Alexy não poderia ser considerado um princípio, mas sim uma regra da proporcionalidade.

Ainda segundo Virgílio, os direitos fundamentais têm um suporte fático amplo, abrangendo até a intervenção estatal, que segundo o Autor, trata-se de uma mera regulamentação. Desse modo, o seu âmbito de proteção deve ser interpretado de forma mais ampla possível, a fim de que determinada ação, isoladamente considerada, possa estar dentro do âmbito temático de um direito fundamental e, assim, considerar-se *prima facie* protegida.⁹

As principais características dos direitos fundamentais são: relatividade, imprescritibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade, universalidade, indivisibilidade, interdependência, imprescritibilidade, inalienabilidade, historicidade, vedação ao retrocesso, efetividade, inviolabilidade, complementaridade, concorrência e constitucionalização.

Em sendo um direito fundamental, o direito à moradia apresenta as mesmas características. Em relação à imprescritibilidade, assim como todos os direitos fundamentais, o direito à moradia nunca deixa de ser exigível, uma vez que a prescrição somente atinge pretensões que envolvem o exercício de direitos patrimoniais. Desse modo, extingue-se, por exemplo, com a morte do indivíduo que o possui, mas não pelo decurso do prazo na não realização da pretensão.

O direito à moradia é universal no sentido de que qualquer indivíduo deve ter acesso a uma habitação digna. Apesar do caráter social desse direito, isso não impede a fruição por todos os seres humanos. Essa é uma característica relevante para a moradia, pois nem todos os direitos fundamentais possuem todas as características, principalmente a da universalidade.¹⁰

O direito à moradia também possui a característica da interdependência, uma vez que sua fruição está ligada a fruição de vários outros direitos fundamentais individuais, como a vida, a dignidade da pessoa humana, a segurança, a propriedade, a liberdade, dentre outros.

A vedação ao retrocesso transmite a ideia de que os direitos fundamentais não podem ser diminuídos ou sofrerem uma limitação depois de estabelecidos, de modo que não deveriam ser admitidas formas que reduzam a fruição de determinado direito fundamental.

⁹SILVA, Virgílio Afonso. Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais e Eficácia das Normas Constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro. n.4, PP. 23-51, jan/dez, 2006.

¹⁰MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mátiros; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008. p.240.

Contudo, apesar do direito à moradia enquadrar-se nessa característica, ele vem sofrendo limitações por parte do poder público, seja pelo texto normativo que embasa algumas políticas públicas, seja pelo contexto da omissão que gera um esvaziamento constitucional.¹¹

Nesse mesmo sentido, ensina Canotilho que a ideia da vedação ao retrocesso também alcança todos os direitos sociais, de modo que tem sido designado como proibição de contrarrevolução social ou revolução reacionária. Desse modo, uma vez obtido determinado grau de realização de um direito social, este passa a constituir um direito subjetivo.¹²

O direito à moradia também possui a característica da aplicação imediata. De acordo com a corrente defendida por Ingo Wolfgang Sarlet, os direitos sociais têm aplicabilidade imediata, no sentido de que há algumas situações em que se torna indispensável à concretização pelo legislador, funcionando, assim, como mandamentos de otimização.¹³

Os direitos fundamentais de segunda dimensão tiveram origem no século XX, a partir de movimentos antiliberais, sendo proclamados e institucionalizados nas Constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial. São os direitos sociais, culturais e econômicos. Estes não pertencem apenas aos indivíduos, como os direitos de primeira dimensão, mas à coletividade, buscando concretizar o princípio da igualdade.

Desde o seu surgimento, os direitos fundamentais de segunda dimensão tiveram a sua normatividade, a sua juridicidade e a sua eficácia questionada, tendo em vista que exigem prestações positivas por parte do Estado. Isso faz com que os direitos de segunda dimensão atravessem constantes crises como será discutido adiante.¹⁴

Os direitos sociais são direitos fundamentais de segunda dimensão. Abrange os direitos sociais, econômicos, culturais e as liberdades sociais. Sua interpretação está vinculada à concepção de democracia, de Estado e de cidadania. Como será discutido adiante, o direito à moradia foi instituído no rol dos direitos sociais no artigo 6º da Constituição Federal. Contudo, torna-se necessário asseverar acerca do conceito e conteúdo desses direitos fundamentais de segunda dimensão, a fim de demonstrar a vinculação dos direitos sociais às

¹¹BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 157.

¹²CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almeida, 1998.

¹³SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p.366.

¹⁴BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 579.

características e às teses interpretativas dos direitos fundamentais, principalmente em relação à sua autoaplicabilidade.

Como ensina Bonavides, esses direitos fundamentais de segunda dimensão nasceram e funcionam como uma extensão esfera pública dos direitos das novas classes de sujeitos; o que acarreta o surgimento de varias novas funções relegionadas ao bem estar material excluído na ação estatal do estado liberal, posto terem sido instituídos no constitucionalismo como reação proveniente dos movimentos antiliberais.¹⁵

Por serem direitos que demandam uma atividade positiva do Estado, para ser possível compreender o conceito de direito social, deve-se partir da premissa de que não existe direito social sem Estado; o que ocorre de forma totalmente oposta com os direitos fundamentais de primeira dimensão, que surgem do ideário liberal de mínima intervenção do Estado na vida privada do individuo. Por isso, para o desenvolvimento e aplicação dos direitos sociais, torna-se necessária a existência um Estado complexo, com o mínimo de estrutura viabilizadora.¹⁶

Os direitos sociais têm uma titularidade específica, uma vez que é atribuído ao individuo historicamente, socialmente e culturalmente contextualizado e inserido em complexo de relações sociais e econômicas. Eles são destinado a suprir determinada carência ou falta, por meio de uma medida positiva, a fim de atingir a igualdade material.¹⁷

De acordo com Ingo Sarlet, a Constituição Federal de 1988 reconheceu diversos direitos materialmente fundamentais como direitos sociais. Ocorre que isso acaba por confundir a própria fundamentalidade dos direitos sociais, uma vez que esses direitos podem ter uma dimensão positiva, no sentido de prestação estatal, e uma dimensão negativa, no sentido de abstenção estatal.¹⁸

Neste sentido verifica-se, desde logo e na esteira do que já tem sido afirmado há algum tempo entre nós, que também os direitos sociais (sendo ou não tidos como direitos fundamentais) abrange tanto direitos prestacionais (positivos) quanto

¹⁵BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 517.

¹⁶PIETRO SANCHÍS, Luis. **Leys, princípios, derechos**. Madrid: Dykinson, 1998, p.73.

¹⁷PIETRO SANCHÍS, Luis. **Leys, princípios, derechos**. Madrid: Dykinson, 1998, p.73.

¹⁸SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Sociais como Direitos Fundamentais**: contributo para um balanço aos 20 anos da Constituição Federal de 1998. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLI_S_final_01_09_08.pdf. Acesso em: 2 maio 2021.

defensivos (negativos), partindo-se aqui do critério da natureza da posição jurídico-subjetiva reconhecida ao titular do direito, bem como da circunstância de que os direitos negativos (notadamente os direitos de não intervenção na liberdade pessoal e nos bens fundamentais tutelados pela Constituição) apresentam uma dimensão “positiva” (já que sua efetivação reclama uma atuação positiva do estado e da sociedade) ao passo que os direitos e prestações (positivos) fundamentam também posições subjetivas “negativas”, notadamente quando se cuida de sua proteção contra ingerências indevidas por parte dos órgãos estatais, mas também por parte de organizações sociais e de particulares.¹⁹

Definir os direitos sociais apenas como deveres de prestação seria um pouco precipitado, pois o adjetivo de social não está vinculado apenas a uma ação positiva, por meio de uma promoção ou garantia. O social também abrange a esfera de direitos que asseguram um patamar de abstenção, de liberdade e de proteção de determinados bens jurídicos a alguns setores da sociedade em decorrência de vulnerabilidade.

Nesse contexto, observa-se que o direito à moradia também possui um caráter positivo ou prestacional, exigindo-se uma atuação positiva do estado, como também possui um caráter negativo ou de abstenção, no sentido de impedir que o Estado ou o particular atue para impedir ou dificultar a fruição de tal direito, por meio de ameaças ou situações que tragam insegurança ao indivíduo detentor.

Contudo apesar de consagrado na Constituição Federal, os direitos sociais não são assegurados, como se observa na falta de compromisso com a formulação e cumprimento de muitas políticas públicas. Tal fato leva à existência de dificuldades na eficácia e efetividade dos direitos sociais. Ademais, os fatores econômicos e o desenvolvimento de determinadas ações administrativas tem levado os direitos fundamentais a um estado de crise.

A moradia é um direito fundamental social. Foi instituído na Constituição Federal de 1988 por meio a Emenda nº 26 de 2000, como será explicitado adiante. Assim como muitos direitos fundamentais, ele está amplamente relacionado ao direito à dignidade da pessoa humana, uma vez que para um individuo atingir padrões mínimos de dignidade, necessita de uma moradia.²⁰

¹⁹SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Sociais como Direitos Fundamentais**: contributo para um balanço aos 20 anos da Constituição Federal de 1998. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLI_S_final_01_09_08.pdf. Acesso em: 2 maio 2021.

²⁰SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador.n.20,

Não há dúvidas de que o direito à moradia é, materialmente, um direito fundamental, mesmo antes de ser introduzido na Constituição Federal, pois é um dos elementos que compõem os valores insculpidos no princípio da dignidade da pessoa humana.

O direito à moradia foi introduzido no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional n.º 26 de mês de 2000, apesar do texto constitucional já fazer menção a esse direito em alguns dispositivos.

No artigo 24, inciso IX, o texto constitucional dispõe que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Desse modo, mesmo antes do ano 2000, já era reservado a todos os entes federativos a competência para promover programas que protegessem à moradia.

Desse mesmo modo, o artigo 7º, inciso IV, também originário da constituinte de 1988, define que o salário mínimo tem que ter valor capaz de atender às necessidades básicas do trabalhador, dentre as quais se inclui o a sua moradia e a de sua família.

A vinculação social da propriedade também presente na constituição antes da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, de acordo com o texto do inciso XXIII do artigo 5º e do inciso III do artigo 170 da Constituição Federal.²¹

A usucapião especial urbana rural, prevista nos artigos 183 e 191, respectivamente, da Constituição Federal, tem como requisito garantidor do direito a utilização para fins de moradia área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, em área urbana, e de até cinquenta hectares, em área rural. Desse modo, o direito à moradia já apresentava certo grau de importância ao representar um dos requisitos para concessão do título de propriedade, assim também como a necessidade da propriedade atender a sua função social.²²

O direito à moradia na Constituição Federal, antes da Emenda Constitucional 26 de 2000, decorria também da concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido no artigo 1º, inciso III. De acordo com sua dimensão positiva, a satisfação desse

dez/fev. p.15. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413> . Acesso em: 5 maio 2021.

princípio é composta pela necessidade de suprimentos básicos para o ser humano, dentre eles a moradia.

Desse modo, de acordo com Ingo Sarlet, o direito à moradia já era um direito materialmente fundamental antes mesmo de ser introduzido na pela EC nº 26 de 2000, tanto pelos dispositivos constitucionais acima expostos, como pelo fato de o Brasil já ser signatário do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1976. Tal fundamento encontra-se ancorado no parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição Federal, restando assim superado qualquer controvérsia a respeito do reconhecimento do direito à moradia no plano constitucional.²³

O direito fundamental social à moradia é indissociável do direito à dignidade da pessoa humana, considerando-se as condições mínimas para um indivíduo viver com dignidade, o que abarca vários fatores; dentre eles uma moradia digna. “[...] Sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, sem um espaço essencial para viver comum mínimo de saúde e bem estar, [...]”.²⁴

De acordo com José Reginaldo de Lima Lopes, a habitação digna corresponde ao direito de ocupar um lugar no espaço e o direito às condições que tornem esse espaço uma moradia.²⁵ Ricardo Lobo Torres considera o direito à moradia é fundamental por ser uma condição mínima de existência.²⁶

Deve-se distinguir direito à moradia de direito de propriedade, contudo a propriedade pode servir de moradia. A “moradia é um direito autônomo, com âmbito de proteção e objetos próprios”.²⁷ A moradia pode assumir posição preferencial em relação ao

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador. n.20, dez/fev. p.15. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413> . Acesso em: 5 maio 2021.

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador. n.20, dez/fev. p.15. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413> . Acesso em: 5 maio 2021.

²⁵ LOPES, José Reginaldo de Lima. **Cidadania e Propriedade**: Perspectiva histórica do direito à moradia. *Revista de Direito Alternativo*, 1993, p.121.

²⁶ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro. N.42, p.69-78, 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113/44271>. Acesso em 6 maio 2021.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador. n.20,

direito de propriedade, uma vez que este se encontra limitado pela sua função social, de modo que apenas a propriedade socialmente útil é constitucionalmente tutelada.

É relevante perquirir a respeito dos motivos que influenciaram a entrada desse direito no ordenamento pátrio. Conforme já exposto, a moradia já era um direito humano amplamente discutido e defendido por diversos documentos e tratados internacionais. Foi por influencia dos ditames internacionais que a referida Emenda elegeu a moradia como um direito fundamental social.

Desse modo, a natureza do direito à moradia advém da sua contextualização como direito humano. Não há que se olvidar que a origem desse direito é de concepções jusnaturalistas.²⁸ De acordo com apropriada historicidade, o indivíduo sempre necessitou de um lugar para se abrigar. Portanto, pode-se entender que se trata de um direito inerente à natureza humana e à garantia da vida.

Um dos grandes entraves da efetividade da questão urbana brasileira e, conseqüentemente, do direito à moradia é a necessidade de vinculação e dependência da aplicação dos instrumentos existentes na Lei Federal, como o Estatuto da Cidade, e na Lei Municipal, o Plano Diretor. Pode-se assim entender que falta de autoaplicabilidade dos dispositivos constitucionais referentes à questão urbana impede que tal problemática tenha encaminhamentos para soluções mais efetivas e viáveis.

A função social da propriedade, presente na Constituição de 1988, como um direito fundamental expresso no artigo 5º, faz nascer um novo paradigma para propriedade privada, que agora obrigatoriamente precisa cumprir sua função social. Devido à grande concentração de terras no Brasil, decorrente de um período dominado pelos grandes latifúndios no século XVIII e XIX, essa mudança de tratamento vem em resposta à luta pela democratização da terra, que viabiliza o acesso igualitário à moradia, ao cultivo e à própria dignidade humana.

De acordo com inciso, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, depreende-se que o direito à propriedade não é mais apenas justificado pelo título que o originou, mas pelo seu exercício compatível com a utilidade social. Desse modo, o uso privado da propriedade passa a ser limitado pelo bem coletivo.

dez/fev. p.15. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413> . Acesso em: 5 maio 2021.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, p.179.

2.2 A proteção legislativa do direito à moradia

Além da proteção constitucional, o direito à moradia possui respaldo na legislação infraconstitucional. Abaixo, analise-se a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e o Estatuto da Cidade, sendo exemplificado pela Lei do Município de Fortaleza. Tal análise faz-se pertinente para verificar como o direito à moradia é tratado pela legislação vigente.

2.2.1 O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é a legislação infraconstitucional mais importante no tocante à concretização do direito à moradia, uma vez que busca conferir o direito à cidade aos brasileiros. Criado no de 2001, o Estatuto da Cidade representa a pactuação de uma Nova Agenda Urbana, pois apresenta um conjunto de instrumentos de natureza jurídica e urbanística a serem implementados nas cidades.²⁹

A criação do Estatuto da Cidade decorre de uma conquista social, cujo desenrolar ocorreu durante décadas. Nasceu da luta de movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e de chefes do executivo progressistas. Ele reúne em um mesmo texto legislativo diversos aspectos relacionados ao exercício da democracia, à justiça urbana e ao equilíbrio do meio ambiente.³⁰

Criada treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 10.257 de 2001, vem confirmar os anseios sociais presentes no texto constitucional, por meio do estabelecimento da competência para definição do uso e da ocupação da terra urbana pelos

²⁹ MARGUTI, Barbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio (Org.); GALINDO, Ernesto Pereira. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28583. Acesso em 10 maio 2021.

³⁰ MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. IN: CARVALHO, Celso Santos, ROOSBACH, Ana Claudia(Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

municípios, instituindo uma tendência descentralizadora e reforçando a autonomia municipal.³¹

De acordo com Raquel Rolnik, o Estatuto da Cidade nasce estruturado em três problemas-chave, quais sejam: a irregularidade fundiária, o seja, o processo de favelização; a especulação imobiliária, por meio da retenção de vazios urbanos; e a cidade tecnocrática, devido à falta de participação popular.³²

O fortalecimento da autonomia municipal foi uma das grandes conquistas do Estatuto da Cidade. Surge como “uma reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985”.³³ O município, por meio do Plano Diretor, passa a definir os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade.

De acordo com a definição gramatical, o termo estatuto significa lei orgânica que expressa formalmente os princípios que regem a organização da constituição de um Estado, Sociedade, Sociedade ou Associação.³⁴ De acordo com o sentido jurídico, o termo estatuto tem o intuito subjetivo de proteger algo que já existe e que necessita ser tutelado. Desse modo, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, por apresentar determinadas características que retomam ao contexto de organização e proteção e por refletir um conjunto de regras jurídicas que condicionam a atividade urbanística, recebeu a denominação de Estatuto da Cidade.

Segundo o artigo 1º da Lei em comento, as suas normas são de ordem pública. Isso demonstra que não são de aplicação imediata e que não admitem derrogação privada de seus postulados.³⁵ Inserem-se no texto legal desse Estatuto as diretrizes e preceitos sobre planos e planejamentos urbanos, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica, e em especial sobre propriedade fundiária e imobiliária, regularização da propriedade informal,

³¹ MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. IN: CARVALHO, Celso Santos, ROOSBACH, Ana Claudia(Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

³² ROLNIK, Raquel. **Guia do Estatuto da Cidade**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.

³³ MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. IN: CARVALHO, Celso Santos, ROOSBACH, Ana Claudia(Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

³⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 4. ed. São Paulo: Positivo, 2010, p. 824.

³⁵ DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: Comentário à Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.30.

participação social nos planos, orçamentos e leis complementares e gestão urbana, entre outros temas.³⁶

O referido Estatuto conferiu ainda unidade nacional ao trato do direito à cidade, reforçando a orientação autônoma e descentralizadora ao assegurar ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana.³⁷

A função social da propriedade é um dos temas centrais do Estatuto da Cidade. Sob o enfoque da funcionalidade, pretendendo definir e regular a propriedade urbana, destruindo os obstáculos que impedem a efetivação do direito à moradia. Busca-se, ainda, combater a segregação, a exclusão social e territorial, “a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória”.³⁸

Contudo, a efetivação do direito à moradia por meio do Estatuto da Cidade não se apresenta de forma tão simples. O contexto histórico e social em que ocorreu o crescimento das cidades brasileiras é marcado por irregularidade, segregação e grandes diferenças socioeconômicas. Outro empecilho à aplicação devida do Estatuto são os fatores ambientais. Muitos brasileiros, por não terem alternativa de moradia legal, uma vez que estão excluídos do mercado e dos programas públicos pouco abrangentes, ocupam áreas de beira de córregos ou encostas deslizantes por exemplo.

O crescimento desordenado das cidades, ocasionado muitas vezes, por omissão do Estado, acarretou o aparecimento de assentamentos irregulares, moradias em áreas ambientalmente frágeis e de risco, periferação da cidade e a consequente segregação social. As invasões e a construção de habitações nessas condições advêm da falta de alternativas, uma vez que as pessoas precisam de um lugar para viver. A omissão do Estado ocasionado pelo consentimento – informal- à ocupação ilegal, em áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário, funcionou como uma válvula de escape para a flexibilização de regras, permitindo que pessoas de baixa renda ocupem espaços periféricos por não terem opção melhor.³⁹

³⁶ MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. IN: CARVALHO, Celso Santos, ROOSBACH, Ana Claudia(Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

³⁷ MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. IN: CARVALHO, Celso Santos, ROOSBACH, Ana Claudia(Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

³⁸ MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. IN: CARVALHO, Celso Santos, ROOSBACH, Ana Claudia(Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

³⁹ MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. IN: CARVALHO, Celso Santos, ROOSBACH, Ana Claudia(Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

O crescimento desordenado das cidades acarreta sobremaneira a piora na fruição do direito à moradia e do direito à cidade, uma vez que leva à inacessibilidade a terra urbanizada e à escassez de moradias adequadas.⁴⁰

É nesse contexto que o surge o Estatuto da Cidade, a fim de estabelecer instrumentos e dispositivos destinados a implantar ações urbanísticas que permitam a promoção da justiça social e a concretização da função social da propriedade e da cidade.⁴¹ Conforme afirma Lígia Melo, o Estatuto estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo, a fim de orientar a ação de agentes públicos responsáveis pelo planejamento e pela administração dos municípios.⁴²

De acordo com Edésio Fernandes, uma boa avaliação do Estatuto da Cidade exige a compreensão da aplicação dos seus princípios materializados pelas leis urbanísticas municipais e pelas políticas urbanísticas que devem considerar as funções socioambientais da propriedade e da cidade; os princípios de política urbana includente; os instrumentos, os mecanismos, os processos, os recursos de gestão urbana justa e eficiente, e a regularização de assentamentos informais.⁴³

É preponderante no EC a busca por domar o caos urbano, por meio de técnicas urbanísticas e princípios de direito. No entanto, ainda é tímido o desenvolvimento de uma ciência holística de planejamento da cidade que ao mesmo tempo contemple o desenvolvimento da cidade e supra as necessidades básicas do cidadão.⁴⁴

É mister salientar que é pelo Plano Diretor do Município que o Estatuto da Cidade cumpre com sua efetividade, proporcionando, pelo menos na teoria, a moradia digna para todos os cidadãos que estão no espaço urbano, uma vez que esta Lei, vinculando à Administração Pública à sua instrumentalização, demonstra o intuito de promover a igualdade social e o desenvolvimento da nação.

⁴⁰ MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**: Política Urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.73.

⁴¹ MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**: Política Urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.73.

⁴² MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**: Política Urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.73.

⁴³ FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de dez anos depois: Razão da descrença ou razão de otimismo. Revista UFMG, Belo Horizonte, v.20, n.1, pp. 212-233, jan-jun., 2013. UFMG. Disponível em: < https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf >. Acesso em: 27 abr. 2014.

⁴⁴ SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.14.

2.2.2 Plano Diretor do Município

A Constituição Federal de 1988, por meio da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, tornou obrigatória a criação do Plano Diretor pelos municípios com mais de 20 mil habitantes,⁴⁵ em resposta às reivindicações apresentadas pelos movimentos sociais e pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana.⁴⁶

O artigo 182 da CF/88, em seu parágrafo 1º, estabelece que o Plano Diretor é o “instrumento básico da política de desenvolvimento urbano”.⁴⁷ Dessa forma, todos os instrumentos urbanísticos instituídos depois da aprovação do Estatuto da Cidade, devem ser previsto também no Plano Diretor. Nesse contexto, o então Ministério das Cidades, há época, lançou uma campanha para elaboração do Plano Diretor Participativo com o objetivo e estimular os municípios, com mais de 20 (vinte) mil habitantes, a atualizarem e revisarem ou elaborarem seus planos.

O Plano Diretor também tira sua fundamentalidade do artigo 39 do Estatuto da Cidade, que expõe que a propriedade urbana, ao atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor, cumpre a sua função social.⁴⁸ Da leitura do referido artigo depreende-se que a aludida Lei Municipal integra o processo de planejamento

⁴⁵BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021. Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. [...].

⁴⁶ O Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve início, com suas primeiras articulações em 1980, cujo termo “reforma urbana” foi cunhado no Seminário de Habitação e Reforma Urbana em 1963, na cidade do Rio de Janeiro. Foi articulado em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, tendo sido também bastante atuante no processo de redemocratização do Brasil. Uma de suas principais conquistas foi a inserção do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988, fruto da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana. CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007, p.30.

⁴⁷ FROTA, Henrique Botelho. **Planejamento Urbano e Nova Ordem Jurídico-Urbanística: Planos Diretores Após a Primeira Década do Estatuto da Cidade**. Revista Opinião Jurídica- Revista do Curso de Direito da Unichristus, Fortaleza, ano X, n.14, p. 56, 2012.

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 28 maio 2021. Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei..

municipal. Desse modo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento anual e o plano plurianual devem incorporar as previsões contidas no Plano Diretor.⁴⁹

Desse modo, o Plano Diretor Participativo representa um dos principais instrumentos da política de desenvolvimento urbano do município, sendo responsável pela promoção e desenvolvimento da cidade de forma democrática ao tratar dos usos e limites do solo.⁵⁰

Com base nos princípios do direito urbanístico, mais precisamente no princípio da gestão democrática da cidade, que permite aos cidadãos opinarem e participarem, o Executivo deve oportunizar a participação da população na elaboração do Plano Diretor. Salienta-se que os cidadãos são os proprietários da cidade, ao passo que os agentes públicos são apenas os representantes.⁵¹

De acordo com Nelson Saule Júnior, o planejamento urbano tem como elemento obrigatório a participação popular, a fim de garantir o controle das ações do Executivo e do Legislativo.⁵² Por meio da participação população interessada, busca-se dar transparência ao processo de planejamento do Plano Diretor e das demais políticas urbanísticas e habitacionais; rompendo com modelo tradicional de elaboração de política pública, que privilegia apenas a participação do poder público.⁵³

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Planalto**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 28 maio 2021. Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos

⁵⁰ BUENO, Laura Machado de Mello; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos Diretores, Aspectos Urbanísticos e Ambientais na Regularização. In: Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Regularização **Fundiária Plena**: Referências Conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.285.

⁵¹ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 103-104.

⁵² SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris . p.141.

⁵³ SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris . p.141.

O planejamento e execução de políticas públicas cunho urbanístico e habitacional deve ser interpretado como um processo que resulta de práticas de cidadania, cujo objetivo é extinguir a desigualdades sociais e os empecilhos para efetivação do direito à cidade.⁵⁴

O interesse dos administrados merece relevância no momento de elaboração de política pública. O mecanismo da consulta popular tem como desígnio o respeito à informação, consentindo ao cidadão a tomada de decisão sobre medidas que lhe atingirão diretamente, além de possibilitar a realização de parcerias entre o Estado e os cidadãos no momento da efetivação de determinada política pública. A participação da população também é requisito constitucional, de acordo com artigo 29, inciso XII.⁵⁵

O conteúdo do Plano Diretor é decidido por cada município, contudo existem algumas diretrizes que devem ser obrigatoriamente seguidas, como a presença dos seguintes regramentos: parcelamento, edificação e utilização compulsória de imóveis; direito de perempção; direito de outorga onerosa do direito de construir; direito de alterar onerosamente o uso do solo; operações urbanas consorciadas; direito de transferir o direito de construir.

As questões relacionadas à moradia adequada, como habitação e saneamento, são mencionadas em grande parte dos planos diretores municipais, mas a efetiva esbarra na falta de medidas previstas, ou seja, o direito é previsto, mas falta a implementação. Faltam estratégias claras e precisas para solucionar um problema que é complexo.

2.3 A Proteção Internacional do Direito à Moradia

No plano internacional, a discussão da proteção do direito à moradia tem origem na Carta das Nações Unidas de 1945, uma vez que este documento coloca no centro das discussões internacionais a valorização do ser humano e de seus direitos, bem como começa a

⁵⁴ SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris . p.141.

⁵⁵SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, p.142.

incorporar os direitos econômicos, sociais e culturais. Salienta-se que o Brasil, por meio do decreto nº 7.935, de 04 de setembro de 1945, aprovou a Carta das Nações Unidas.

Os propósitos da Carta das Nações Unidas podem ser resumidos nos seguintes termos: relevância da cooperação internacional para solucionar problemas de ordem econômica, humanitária, cultural e social; tornar as Nações Unidas o centro harmonizador das nações para consecução dos direitos anteriormente dispostos; estabelecer o Conselho Econômico e Social, com a finalidade de elaborar estudos e relatório dos assuntos internacionais de caráter social, econômico, cultural e sanitário.⁵⁶

De acordo com José Afonso da Silva, não só a Carta das Nações Unidas, mas todas as declarações de direito do século XX, têm como características centrais a universalidade e os direitos sociais.⁵⁷

A Declaração Universal dos Direitos Humanos também é um documento internacional de grande importância para o fortalecimento do direito à moradia como um direito humano. Aprovada, por meio da resolução nº 217, a aludida Declaração estabelece que todo homem que compõe uma sociedade deve ter seus direitos econômicos, sociais e culturais efetivados pelo Estado, por meio de um esforço nacional e uma cooperação internacional.⁵⁸

A Declaração, inclusive, cita de forma expressa, a habitação como elemento integrante do direito a um padrão de vida adequado para assegurar o bem estar de todo ser humano. Contudo, para parte da doutrina, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não possui força vinculante em todos os países, uma vez que se trata de um compromisso de cunho político, não se encaixando na categoria de tratado internacional. Fabio Konder

⁵⁶ GOMES, Francisco Donizete. *Direito Fundamental Social à Moradia: Legislação Internacional, Estrutura Constitucional e Plano Infraconstitucional*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005

⁵⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004, p.162)

⁵⁸ ORAGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em 20 abr. 2021.

Artigo 25º 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em 20 abr. 2021.

Comparato posiciona-se de modo oposto, ao afirmar que a Declaração Universal dos Direitos do Homem possui sim força vinculante.⁵⁹

2.3.1 Pacto Internacionais dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Em 1966 a Assembleia Geral das Nações Unidas adota o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; que apenas foi aprovado no Brasil em 12 de dezembro de 1991.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais -PIDESC- é um dos principais documentos internacionais que universalizam o direito à moradia, tornando-o um relevante direito humano. No Brasil foi o marco para a institucionalização desse direito por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000.⁶⁰

Com base no item 1, do artigo 2º do referido Pacto, o Brasil comprometeu-se a adotar medidas que avisem a assegurar progressivamente os direitos reconhecidos no Pacto, dentre os quais se inclui o direito à moradia, por meio de assistência e cooperação internacional, até o máximo de seus recursos possíveis.⁶¹

O artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece de forma explícita que o direito à moradia deve se garantido a todos os seres

⁵⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2008.

⁶⁰ MONTEIRO, Vítor A. *Direito à moradia adequada: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

⁶¹ BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992- Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm PARTE II. ARTIGO 2. 1. Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição. 2. Na ausência de medidas legislativas ou de outra natureza destinadas a tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto, os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a tomar as providências necessárias com vistas a adotá-las, levando em consideração seus respectivos procedimentos constitucionais e as disposições do presente Pacto. 3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a: a) Garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados, possa de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais; b) Garantir que toda pessoa que interpuser tal recurso terá seu direito determinado pela competente autoridade judicial, administrativa ou legislativa ou por qualquer outra autoridade competente prevista no ordenamento jurídico do Estado em questão; e a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; c) Garantir o cumprimento, pelas autoridades competentes, de qualquer decisão que julgar procedente tal recurso.

humanos e o bem estar de qualquer sociedade, assim como o direito à alimentação, à vestimenta, dentre outros.

Artigo 11.º

1. Os e Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimentas e moradia adequada, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.⁶²

A proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais tem como pano de fundo a ideia de que o bem estar individual advém de condições sociais e culturais e da ideia que o governo tem a obrigação de garantir tais condições. Isso demonstra o caráter interdependente e indivisível dos direitos humanos.⁶³

O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário Geral nº 4, expõe que o direito à habitação adequada perpassa pela contemplação de sete elementos, quais sejam: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços de infraestrutura; moradia com custo acessível; condições de habitabilidade; acessibilidade; localização adequada; e adequação cultural.⁶⁴

Segurança legal da posse abrange tanto a propriedade como a posse, seja ela formal ou informal, pública ou privada. De acordo com o Pacto e com o Comentário Geral nº4, o título de propriedade não importa para fins de proteção do direito à moradia, o qual pode ser salvaguardado por meio da proteção da posse.

A disponibilidade de serviços de infraestrutura refere-se à qualidade dos padrões físicos da própria habitação e ao padrão de qualidade dos serviços de fornecimento de água, energia e saneamento, transporte e tratamento de resíduos. Segundo o PIDESC e o Comentário Geral, uma moradia não pode ser considerada digna se não apresentar pelo menos

⁶² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em 25 abr. 2021

⁶³ BENACCHIO, Marcelo. **Art.11. Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Curitiba: Clássica, 2013

⁶⁴ BENACCHIO, Marcelo. **Art.11. Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Curitiba: Clássica, 2013

padrões mínimos de dignidade em relação à infraestrutura da habitação e dos serviços que lhes são correlatos.⁶⁵

A moradia com custo acessível é terceiro elemento caracterizador da moradia digna. Segundo ele, deve-se observar o equilíbrio da proporção entre o custo com moradia e a renda do morador, por meio de políticas públicas que propiciem à população menos favorecida economicamente a aquisição da habitação ou que protejam os inquilinos contra aumentos desproporcionais de aluguel.

As condições de habitabilidade referem-se à necessidade da moradia ser habitável a fim de proteger o indivíduo das intempéries climáticas e de ameaças à saúde e à vida. Essa característica da moradia digna relaciona-se com os princípios de proteção à saúde da Organização Mundial da Saúde- OMS, que identifica que as condições habitação influenciam a propagação de doenças em análises epidemiológicas.⁶⁶

A acessibilidade da habitação pode ser entendido como o direito de grupos desfavorecidos, como: idosos, crianças, portadores de comorbidade ou qualquer tipo de deficiência física e mental, vítimas de desastre natural, dentre outros, a terem acesso total e sustentável a uma moradia adequada.⁶⁷ Uma moradia adequada, seja ela urbana ou rural, também deve ter uma localização que permita acessar as opções de trabalho, educação e os demais serviços básicos necessários à população.⁶⁸

O último requisito caracterizador da moradia digna é a adequação cultural segundo o qual a habitação deve ser construída e as políticas habitacionais devem ser desenvolvidas a fim de possibilitar a identidade e a diversidade cultural.⁶⁹

⁶⁵ NÚCLEO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS. **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos e Comitê de direito econômico, social e cultural.** São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 20 abr.2021.

⁶⁶ MONTEIRO, Vitor A. Direito à moradia adequada: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

⁶⁷ NÚCLEO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS. **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos e Comitê de direito econômico, social e cultural.** São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 20 abr.2021.

⁶⁸ MONTEIRO, Vitor A. Direito à moradia adequada: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

⁶⁹ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em DDH/PR, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, p.35. Disponível em:

Além dos sete elementos acima apresentados, depois da Conferência do Habitat III, em 2016, passou-se a inserir-se no conceito de uma moradia adequada a sustentabilidade, que tem fundamento na premissa filosófica do equilíbrio entre a economia, a sociedade e o meio ambiente, como será discutido adiante.⁷⁰

Conforme interpretação do Comentário Geral nº 4, o titular do direito humano à moradia é toda pessoa humana e sua família, sem qualquer limitação de raça, gênero ou cor. Em relação à interpretação do conceito, o Comentário Geral nº4 interpreta que o direito à moradia refere-se não apenas a um abrigo ou uma mercadoria, mas deve ser interpretado de forma ampla e irrestrita, abrangendo além das estruturas físicas, a segurança, a dignidade e a paz.⁷¹

Entende-se que os direitos econômicos, sociais e culturais estabelecem aos Estados a obrigação de adotarem medidas para sua realização efetiva, por meio da maximização dos recursos disponíveis, em uma implementação progressiva e desde que sejam oferecidos sem nenhuma espécie de discriminação.

Resta evidente que o direito à moradia é um direito humano e, portanto conserva as mesmas características, quais sejam: a universalidade, tendo em vista a extensão universal, e a indivisibilidade, uma vez que a garantia dos direitos civis e políticos e dos direitos sociais, econômicos e culturais são interdependentes. Tal fato demonstra que os direitos humanos são uma unidade indivisível, onde a não observância de um induz ao descumprimento de outro.⁷²

De acordo com Hector Groz Espiell, a ideia de indivisibilidade está amplamente relacionada com as ideias de integralidade e interdependência dos direitos humanos os quais foram difundidos na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos e reafirmados de forma definitiva nos pactos internacionais, como o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁷³

⁷⁰ WALDMAN, Ricardo Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à Moradia à Luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n.11 e da Habitat III. **Revista de Direito Ambiental e Sociedade**, v.9, n.1, jan/abr. 2019, pp.59-85.

⁷¹ WALDMAN, Ricardo Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à Moradia à Luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n.11 e da Habitat III. **Revista de Direito Ambiental e Sociedade**, v.9, n.1, jan/abr. 2019, pp.59-85.

⁷² PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo. V.1,n.1,. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452004000100003&script=sci_arttext. Acesso em: 19 abril 2021.

⁷³ ESPIELL, Hector Gross. **Los derechos económicos, sociales y culturales em El sistema interamericano**. San José: Libro Libre, 1986, p. 17.

Como ensina Nelson Saule Jr., o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais representa a base das constituições democráticas modernas e integram a legislação positiva da maioria dos Estados. Tendo em vista a necessidade de transformação nas relações entre sociedade e Estado, por meio do resgate de valores como solidariedade, cidadania e democracia participativa, busca estabelecer responsabilidades para grupos internacionais e para os Estados.⁷⁴

O PIDESC ainda impõe aos Estados parte três tipos de obrigação, quais sejam: abster-se de atos que ofendam o direito à moradia, proteger a habitação contra intervenção de terceiros e atuar em prol da realização do referido direito.

Depois do PIDESC outras duas declarações da ONU também repercutiram a importância do direito à moradia no cenário internacional. Foram elas a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos que originou a Agenda Habitat I, em 1976, e a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos que originou a Agenda Habitat II.

2.3.2 Declaração de Vancouver e de Istambul sobre Assentamentos Humanos

A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos esclarece alguns problemas que impedem o desenvolvimento das cidades sustentáveis, como: a segregação social; discriminação racial; pobreza, desemprego; ausência de suprimentos básicos; deterioração social, ecológica e econômica; degradação de valores culturais e de recursos naturais. Contudo, o documento também apresenta soluções, como políticas públicas de promoção de adaptação dos assentamentos humanos às condições locais, a fim de torná-los mais habitáveis.⁷⁵ Em decorrência da DVAH foi instituído o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos em 1978, cuja finalidade foi a promoção de desenvolvimento de cidades sustentáveis com condições de habitabilidade para todos.⁷⁶

⁷⁴ SAULEJ JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro**. Cadernos de Pesquisa, n.7, maio 1997.

⁷⁵ ESTADOS UNIDOS. The Vancouver Declaration on Human Settlements (1976). Disponível em: http://www.unhabitat.org/campaigns/tenure/legal/van_dec.htm. Acesso em 15 abr. 2021.

⁷⁶ ESTADOS UNIDOS. The Vancouver Declaration on Human Settlements (1976). Disponível em: http://www.unhabitat.org/campaigns/tenure/legal/van_dec.htm. Acesso em 15 abr. 2021

A Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos- Habitat II ocorreu em 1996 na Turquia, exatamente vinte anos depois da Agenda Habitat I, resultando na elaboração da Agenda Habitat I. A aludida Declaração representou a confirmação dos compromissos firmados em Vancouver.⁷⁷

A DIAH e a Agenda Habitat I⁷⁸ desenvolveram um plano de ação cujo os objetivos principais são: integração de políticas de orientação do desenvolvimento econômico e social do meio ambiente; cooperação nacional e internacional; e opções de formas sustentáveis para o mercado desenvolver suas funções com eficácia.

A Agenda Habitat I é dividida em 4 capítulos. O segundo capítulo estabelece as metas gerais da Declaração, bem como expõe os compromissos e as ações necessárias para sua efetivação. O terceiro capítulo destina-se aos compromissos dos Estados partes. No quarto e último capítulo está o Plano Global de Ação, cujos princípios norteadores são a habitação, a transparência e a participação.⁷⁹ O Plano também traz a sua definição de moradia adequada a qual perpassa pela ideia de que a habitação não se resume apenas ao teto e às paredes, mas abrange estabilidade, segurança, privacidade, iluminação, ventilação, infraestrutura básico, acesso aos serviços públicos, sentimento de pertencimento à cidade, dentre outros.

Ainda segundo os ditames da Agenda Habitat I, a promoção de moradia adequada exige a participação conjunta tanto do setor público como do setor privado, além da organização dos próprios moradores. A união desses três personagens, juntamente com a cooperação internacional, são capazes de criar, aplicar e avaliar ações e políticas habitacionais que visem a melhoria e fornecimento de moradias para a população mais necessitada.⁸⁰

O Plano Global de Ação e a Agenda Habitat I identificaram que a erradicação da pobreza está indissociavelmente ligada à igualdade social, de modo que o enfrentamento

⁷⁷ GOMES, Francisco Donizete. Direito Fundamental Social à Moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. Dissertação (Mestrado em direito na Universidade Federal do rio Grande do Sul). Porto Alegre, 2005.

⁷⁸ ESTADOS UNIDOS. Habitat Agenda and Istambul Declaration. Second United Nations Conference on Human Settlements. Istambul, Turkey, 3-14 June 1996. New York: United Nations. Departmente of Public Information, 1996, 190 p.

⁷⁹ ESTADOS UNIDOS. Habitat Agenda and Istambul Declaration. Second United Nations Conference on Human Settlements. Istambul, Turkey, 3-14 June 1996. New York: United Nations. Departmente of Public Information, 1996. **United Nations**. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

⁸⁰ ESTADOS UNIDOS. Habitat Agenda and Istambul Declaration. Second United Nations Conference on Human Settlements. Istambul, Turkey, 3-14 June 1996. New York: United Nations. Departmente of Public Information, 1996. **United Nations**. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

dessa problemática passa pelo estabelecimento de qualidade de vida que atinjam, pelo menos, padrões mínimos de dignidade. A habitação é, sem sombra de dúvida, um dos fatores que acarreta uma vida digna, pois uma habitação que corresponda aos padrões impostos pelos documentos internacionais é capaz de propiciar ao indivíduo todos os equipamentos urbanísticos e sociais disponíveis na cidade.⁸¹

Apresentados os principais documentos nacionais e internacionais que tratam da efetivação do direito à moradia, bem como os ditames doutrinários dominantes, conclui-se que este direito é amplamente protegido e, portanto, deve ser obedecido em sua inteireza. Destaca-se, ainda, que a concretização do direito à moradia, conforme o observado neste capítulo, não depende necessariamente do título de propriedade, podendo ser alcançado com a posse e a sua devida proteção.

Desse modo, depreende-se já na terça parte desta dissertação que a promoção da moradia para a população de baixa renda pode se dar também por meio de políticas públicas que tenham em seu escopo o aluguel. Como será explanada mais adiante, a locação social representa uma alternativa de política habitacional que deve ser desenvolvida com um olhar mais amplo e holístico, com o intuito de trazer mais efetividade ao direito à moradia no contexto de uma cidade democrática.

⁸¹ ESTADOS UNIDOS. Habitat Agenda and Istanbul Declaration. Second United Nations Conference on Human Settlements. Istanbul, Turkey, 3-14 June 1996. New York: United Nations. Department of Public Information, 1996. **United Nations**. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS APLICADAS NO BRASIL PELA UNIÃO

O presente capítulo assevera acerca das políticas habitacionais aplicadas no Brasil a partir da década de 1930, momento em que o poder público passou a se preocupar de forma direta, assumindo a responsabilidade pela redução do déficit habitacional. Também foi a partir desse momento, que falta de moradia digna começou a ter um crescimento acentuado devido ao aumento populacional nas grandes cidades.

A análise do desenvolvimento histórico dessas ações governamentais torna-se importante para entender o cenário atual relacionado ao déficit de moradia digna para as famílias de baixa renda, bem como para entender os acertos e as possíveis falhas das políticas públicas aplicadas até o momento.

3.1 O Desenvolvimento histórico das políticas habitacionais

No século XX, o Brasil passou por uma intensa urbanização, em que as grandes cidades aumentaram a sua população urbana de forma vertiginosa em curto espaço de tempo. Contudo, o rápido crescimento populacional não foi acompanhado de desenvolvimento urbano capaz de suprir as necessidades habitacionais.

Ademais, o aumento da população urbana nas grandes cidades acompanhado de um período de expansão econômica acarretou uma situação dramática: “mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar- e reproduzir- de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade.”⁸² A precariedade habitacional retrata bem esse paradigma consolidado no século XX.

⁸² CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: as histórias e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

3.1.1 Era Vargas: o início da política habitacional no Brasil

As políticas habitacionais brasileiras de cunho social tiveram início na década de 1930, momento em que se reconheceu que a habitação dos trabalhadores era um problema social e que necessitava ser enfrentado por meio de políticas públicas. Até esse período, o pensamento que prevalecia era o liberal, de modo que o Estado não deveria intervir nesses assuntos, pois eram consideradas questões de mercado.⁸³

Desse modo, as primeiras políticas públicas habitacionais voltadas para o interesse social nasceram de forma tímida. Contudo, foi nesse período que se consolidou a concepção de vilas operárias, diversificando o conceito de habitação, uma vez que sai do pensamento de habitação apenas como unidade exclusiva de moradia individual, para um núcleo autônomo e coletivo.⁸⁴ Apesar da pequena importância das primeiras políticas habitacionais, elas foram precursoras dos conjuntos habitacionais que surgiriam nas décadas seguintes.

É a partir da década de 1930 que a habitação passa a ser reconhecida como uma questão de Estado. Tal fato abre caminhos para que o poder público possa intervir no mercado de compra e venda de imóveis e de locação, criando mecanismos que facilitassem a compra de lotes em prestação e a aquisição da casa própria por meio do Instituto de Aposentadoria e Pensão- IAP⁸⁵ e da Caixa de Aposentadoria e Pensão- CAP e, em 1946, por meio de órgão específico, a Fundação da Casa Popular- FCP.⁸⁶

⁸³ BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPIUTULOS%204%20E%205.pdf. Acesso em 5 dez. 2021.

⁸⁴ BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPIUTULOS%204%20E%205.pdf. Acesso em 5 dez. 2021.

⁸⁵ Os Institutos de Aposentadoria e Pensão eram autarquias por categoria profissional instituídos em 1930, substituindo as Caixas de Aposentadorias e Pensões. Tinham como objetivo principal a reorganização do setor previdenciário, garantindo a aposentadoria e pensão de seus associados, bem como assistência no caso de doença ou incapacidade. A partir do ano de 1945, os INP's passaram a oferecer serviços de alimentação, habitação e assistência médica. Em 1966, os INP's e CAP's foram fundidos para originarem o Instituto Nacional de Previdência Social. OLIVEIRA, Fátima. **Atenção à saúde: das caixas de aposentadoria e pensões ao SUS**. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/opiniaofatima-oliveira/atencao-a-saude-das-caixas-de-aposentadoria-e-pensoes-ao-sus-1.207270>. Acesso em 20 dez. 2021.

⁸⁶ BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPIUTULOS%204%20E%205.pdf. Acesso em 5 dez. 2021.

Diante do intenso fluxo migratório interno, do campo para as grandes cidades, e da crescente escassez de moradia, ocasionada pelas consequências da Lei do Inquilinato de 1942, a intervenção do Estado nas questões habitacionais tornou-se cada vez mais necessária. Corrobora-se a este cenário o fato da indústria da construção civil ter visto no Estado um forte aliado para a percepção de recursos financeiros, uma oportunidade de investimento certo e seguro.

A criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões foi um mecanismo desenvolvido para solucionar essa problemática e dar destinação aos recursos contidos nos IAP's que ainda não tinham destino certo e imediato. O objetivo principal dos IAP's era garantir a aposentadoria e as pensões de seus associados e a construção de habitações populares era objetivo secundário. Apesar de ter a habitação como prioridade, as ações das IAP's foram muito relevantes, principalmente em relação à forma de acesso às unidades habitacionais.

Por meio da utilização de créditos dos IAP's, buscava-se conservar a propriedade das unidades habitacionais já construídas, para utilizá-las em forma de locação para os seus associados. Assim, a previdência não perdia seu patrimônio e a demanda por moradia, de algum modo, era suprida. Contudo, com o aumento inflacionário e o congelamento dos preços dos alugueis, com o advento da Lei do Inquilinato de 1942, os valores provenientes dos aluguéis tornaram-se irrisórios, assim como, o retorno dos investimentos.⁸⁷ Diante desse cenário, a concessão de investimento por meio dos IAP's tornou-se algo raro e seletivo e aos poucos os Institutos deixaram de construir habitações populares.

Apesar do fracasso financeiro na construção e locação das habitações populares, os investimentos provenientes dos IAP's representaram abertura das políticas públicas para a busca de solução da questão habitacional para população menos favorecida economicamente, uma das primeiras intervenções do Poder Público para a resolução do déficit por moradia.

⁸⁷ AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de Andrade. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>. Acesso 15 dez. 2021.

3.1.2 A Fundação da Casa Popular: o primeiro órgão federal de promoção à habitação popular

O Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, instituiu a Fundação Casa Popular como primeiro órgão federal exclusivo para a provisão de habitações voltadas à população de baixo poder aquisitivo.⁸⁸ De acordo com Azevedo e Andrade, algumas questões políticas instigaram a criação do aludido órgão, diante de um partido comunista em ascensão, o presidente da época viu na política de favorecimento à habitação, uma oportunidade de ganhar o apoio popular.⁸⁹ O fato da promulgação do Decreto-Lei que instituiu a Fundação Casa Popular ter ocorrido em primeiro de maio, dia dedicado ao trabalhador, revela o alcance político que os líderes políticos queriam que fosse dado a tal iniciativa governamental.

No momento de sua criação, a Fundação Casa Popular foi pensada para solucionar o problema do déficit habitacional da população de baixa renda. Contudo, pouco tempo depois, passou a contemplar também outras questões, como o financiamento de material de construção e a oferta de crédito às prefeituras para a realização de obras urbanísticas.⁹⁰

⁸⁸ Art. 2º A Fundação destinar-se-á a proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural. BRASIL. Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946. Autoriza a instituição da “Fundação casa Popular”. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9777.htm Acesso em 10 dez. 2021.

⁸⁹ AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de Andrade. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>. Acesso 15 dez. 2021.

⁹⁰ Art. 1º A Fundação da Casa Popular (FCP), criada e regida pelo Decreto-lei nº 9.218, de 1 de Maio de 1946, para que atinja as suas finalidades, incumbe: I – proporcionar a brasileiros, e a estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país, ou com mais de cinco anos quando tenham filhos brasileiros, a aquisição, ou construção, de moradia própria, na zona urbana ou rural; II – financiar, na zona rural, a construção, reparação, ou melhoramento, de habitações para os trabalhadores, de arquitetura simples e de baixo custo, mas que atendam aos requisitos mínimos de higiene e conforto, bem como suprimento de energia elétrica ; III – financiar as construções, de iniciativa, ou sob a responsabilidade de Prefeituras Municipais, empresas industriais ou comerciais, e outras instituições, de residências de tipo popular, destinadas à venda, a baixo custo, ou à locação, a trabalhadores, sem objetivo de lucro; IV – financiar obras urbanísticas, de abastecimento d’água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social, e outras que visem a melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras, de preferência nos municípios de orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições especiais, que para isso forem criadas; V – estudar e classificar os tipos de habitações, denominadas – populares – tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões o país, bem como o nível médio, econômico ou na escala de riqueza do trabalhador da região: VI – proceder a estudos e pesquisas de métodos. e processos, que visem o barateamento da construção, quer isolada, quer em série, de habitações de tipo popular, a fim de adotá-los e recomendá-los; VII – preparar normas, ou cadernos de encargos, de acordo com o resultado desses estudos, para o estabelecimento das condições básicas a que devem satisfazer os planos a serem atendidos pela FCP, tendo em vista, especialmente, a máxima ampliação possível da área social de seus benefícios ; VIII – financiar as indústrias de materiais de construção, quando, por deficiência do produto no mercado. se tornar indispensável o estímulo do crédito, para o seu desenvolvimento ou aperfeiçoamento, em atenção aos planos ou

Em resumo, os principais objetivos da Fundação Casa Popular, depois do aumento de metas, passaram a ser os seguintes: financiamento de construção ou aquisição de residência do tipo popular; financiamento às prefeituras na construção de residências ou sem serviços de melhorias urbanísticas; e o financiamento de indústria de matéria prima de construção.

Desse modo, foi esse aumento de metas e do campo de atuação da Fundação Casa Popular que ocasionou a sua inefetividade como órgão de promoção de habitação popular. Diante da prematuridade e imaturidade da FCP, tais metas tornaram-se inalcançáveis e inviáveis. Isso, somado à falta de apoio político e à falta de autonomia dos municípios, levou o referido plano ao descrédito.⁹¹

Ademais, algumas regras estipuladas nos contratos de compra e venda das habitações revelavam um caráter paternalista e autoritário da Fundação. Por exemplo, algumas regras de conduta e comportamento eram regidas e cobradas pelo o Órgão, sob pena de perda do imóvel no caso de não cumprimento.⁹² Isso insculpia o pensamento de que a população de classe menos favorecida economicamente era incapaz de viver em comunidade. Desse modo, construiu-se ao longo do tempo a imagem de favelização dos núcleos habitacionais da Fundação, demonstrando que era um local inóspito para a vida e ofensivo à moral e aos costumes da época.

programas de realizações ; IX – estudar, projetar ou organizar planos de construção, de habitações do tipo popular, a serem executadas diretamente pela FCP ou mediante contrato com terceiros; X – cooperar com as Prefeituras dos pequenos municípios, que não disponham de pessoal técnico habilitado. quando de todo indispensável, e na medida dos recursos disponíveis da FCP; XI – realizar tôdas as operações que digam respeito à melhor execução das suas finalidades. dentro das atribuições e competência que forem conferidas pela lei. Parágrafo único. Em casos especiais, poderá a FCP arrendar as habitações que façam parte de seu patrimônio imobiliário. BRASIL. Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a “Fundação Casa Popular” e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9777.htm. Acesso em 20 dez.2021.

⁹¹ AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de Andrade. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>. Acesso 15 dez. 2021.

⁹² Clientelista na decisão de onde construir, na seleção e classificação dos candidatos, a Fundação tornava-se tutora paternal e autoritária na administração dos conjuntos. Prova desses traços são algumas das cláusulas constantes das escrituras de promessa de compra e venda de moradias. Não apenas a conservação do imóvel preocupava a Fundação da Casa Popular. O comportamento social e individual dos moradores era objeto de longas e minuciosas considerações, o que podia levar inclusive à rescisão do contrato. Previam-se punição, com perda da casa, para os “compradores que, por seu procedimento, vierem a tornar-se nocivos à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração”; ou o que “promover agitação de qualquer natureza no conjunto ou permitir que dependente seu o faça”; ou ainda aquele “que se negar a receber, em seu imóvel, funcionários do Serviço de Assistência Social da FCP”... e “a prestar-lhe informações solicitadas”. Também punido com a perda da casa é o adquirente que “não destinar o prédio exclusivamente para sua moradia e da família, ou utilizá-lo em atividade de caráter religioso, político, esportivo, recreativo ou outros inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel” <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>

Uma análise mais detalhada e precisa dos dados quantitativos e qualitativos da atuação da FCP devem ser realizados de conjunta com a análise da atuação dos Estados e Municípios em relação à aplicação do programa, bem como dos institutos das caixas de pensão. Tal análise criteriosa não é objeto desta pesquisa. Contudo, mesmo com um estudo bibliográfico suscito da Fundação Casa Popular, foi possível verificar a falta de prioridade à questão do déficit habitacional da população de baixa renda até esse período.

De acordo com Azevedo, a Fundação Casa Popular somente conseguiu contribuir com o máximo de 10% das moradias construídas. Constatou-se que pouco mais de 900 (novecentas) moradias foram construídas no período de um ano. Ademais, nem todas as construções realizadas pelo órgão destinava-se a população de baixa renda, o que diminui ainda mais os números de habitações voltadas para esses cidadãos.⁹³

De acordo com Azevedo, o fim da Fundação Casa Popular ocorreu devido à estratégia política utilizada pelo governo. Um modelo de favorecimento à habitação totalmente subsidiada pelo governo, sem retornos financeiros, não conseguiria alcançar voos mais distantes. Diante da necessidade de se manter uma imagem paternalista, a manutenção de um programa que exige, acima de tudo, recursos financeiros, tornava-se inconciliável.⁹⁴

De acordo com Bonduki, as intervenções no âmbito da habitação popular estavam relacionadas a um duplo sentido: ampliar a legitimidade do regime populista e viabilizar maior acumulação de capital no setor urbano pela força do trabalho. Desse modo, incentivar uma política de cunho social voltada principalmente para o trabalhador passou a representar a solução do governo para apoiar as massas.⁹⁵

⁹³ AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de Andrade. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>. Acesso 15 dez. 2021.

⁹⁴ Nas palavras de Azevedo: Tais críticas não implicam endosso de um modelo empresarial para uma política de habitação popular. O sentido social da casa própria para as classes menos favorecidas, as limitações de renda dessas camadas da população e as dificuldades de barateamento do custo da habitação, em razão de fatores vários, tais como o preço do solo urbano, os óbices tecnológicos a uma produção em escala, os longos prazos exigidos para o retorno dos investimentos,22 têm levado, mesmo em países de economia adiantada, à adoção de subsídio por parte do Estado para viabilizar a construção de casas populares. O pecado do populismo não estava nos subsídios, mas em subsidiar quase totalmente. AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de Andrade. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>. Acesso 15 dez. 2021.

⁹⁵ BONDUKI, Nabil Georges. Origem da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v.127, 1994, pp.711-732. Disponível em:

Uma política voltada para habitação popular dava a resposta que o Governo queria, pois era uma forma de adquirir o apoio popular e resolvia o problema da habitação que representava o maior ônus financeiro na vida do trabalhador.

Por meio de uma análise genérica da Fundação Casa Popular, esta é foi política que prometeu mais do que cumpriu. Os seus objetivos surpreendentes e megalomaníacos esbarravam na fragilidade, na carência de recursos e na falta desarticulação com outros órgãos do Governo, principalmente a falta de uma ação coordenada com os Estados e Municípios. Desse modo, constata-se que a intervenção do governo na época foi “pulverizada e atomizada, longe, portanto, de construir efetivamente uma política.”⁹⁶

O fim e o fracasso da Fundação Casa Popular não esconde o fato de que este foi o primeiro órgão federal destinado à promoção de moradias para população de baixa renda, por meio de uma intervenção direta do Governo. O aludido programa habitacional demonstrou também que o problema da falta de moradia digna no Brasil não seria solucionado apenas por meio de políticas ligadas ao jogo do mercado, sendo primordial a intervenção do Estado.

3.1.3 Lei do Inquilinato de 1942 e o agravamento da crise de moradia

Apesar da Lei do Inquilinato não se tratar de uma política de habitação social propriamente dita, torna-se importante uma breve análise das consequências deixada nesse período, no desenrolar das demais políticas habitacionais e para o próprio processo de urbanização do Brasil, principalmente no processo de produção e distribuição das moradias populares.⁹⁷

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 20 dez. 2021.

⁹⁶ BONDUKI, Nabil Georges. Origem da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v.127, 1994, pp.711-732. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 20 dez. 2021.

⁹⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.598 de 20 de agosto de 1942. Dispõe sobre alugueis =de residências e dá outras providencias. Câmara. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

A referida Lei congelou os valores de locação e regulamentou as relações entre o proprietário e o inquilino. Tais medidas representaram a suspensão do direito absoluto de propriedade e a transformação da habitação em uma mercadoria especial, onde o interesse social ultrapassa as justificativas de mercado, abrindo caminho para o desenvolvimento de uma visão de habitação social no Brasil.⁹⁸

Não se sabe ao certo se a política de congelamento dos alugueis representou uma estratégia política do governo populista ou se se tratava de uma política social. O importante é que tal medida facilitou a vida do trabalhador, cuja maioria era de inquilinos.

Contudo, apesar do congelamento dos alugueis ter facilitado a vida do inquilino, ocasionou efeito reverso para os proprietários, pois, devido ao aumento da inflação e o baixo preço dos alugueis, eles perderam o interesse em continuar com locação seus imóveis. Em um período de incentivo à industrialização, por meio de movimentação do capital interno, tornava-se mais interessante para os proprietários vender seus imóveis para investir na indústria ascendente do que continuar com a locação a baixos preços.

Desse modo, a consequência maléfica da Lei do Inquilinato foi a escassez de moradia para os trabalhadores com menor condição financeira, uma vez que diminuiu a oferta de imóveis para aluguel. De acordo com Bonduki, tal estratégia de governo demonstra que “nem sempre a adoção de instrumentos supostamente sociais, no âmbito de intervenções no mercado habitacional, é positiva.”⁹⁹ Ademais, a estabilização dos valores dos alugueis gerou um ambiente de instabilidade também para os inquilinos, uma vez que cresceu o medo da venda dos imóveis alugados pelo proprietário ou até mesmo da ameaça de despejo pela falta de interesse em continuar com a locação.¹⁰⁰

⁹⁸ BONDUKI, Nabil Georges. Origem da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v.127, 1994, pp.711-732. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 20 dez. 2021.

⁹⁹ BONDUKI, Nabil Georges. Origem da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v.127, 1994, pp.711-732. P.721. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 20 dez. 2021

¹⁰⁰ “O despejo foi, neste período, o grande problema habitacional dos bairros operários tradicionais e consolidados de São Paulo e das principais cidades brasileiras. Tornou-se o instrumento concreto do processo de expulsão da população das moradias de aluguel, produzidas comercialmente por empreendedores privados em áreas urbanas bem equipadas e situadas próximas aos locais de emprego”. BONDUKI, Nabil Georges. Origem da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v.127, 1994, pp.711-732. P.722. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 20 dez. 2021.

Bonduki, bem assevera acerca da crise habitacional deixada pelas consequências geradas pela Lei do Inquilinato, observa-se:

É difícil estimar o total de famílias despejadas durante o período mais agudo da crise de habitação, entre 1945 e 1948. Uma estimativa aproximada calcula que cerca de 10% da população paulistana foi despejada neste período (Bonduki, 1988). Esta imensa dimensão dos despejos é explicada pelos mecanismos formais e informais que passaram a reger o mercado de locação. O decreto de 1942 congelou por dois anos todos os aluguéis pelos valores de dezembro de 1941. Os proprietários passaram, assim, a ter rendimentos reais declinantes, sendo fortemente penalizados numa economia crescentemente inflacionada. Sem instrumentos legais para aumentar os aluguéis, o jeito passou a ser despejar os inquilinos para, na nova situação, elevar os valores locativos, alterar a destinação dos imóveis ou mesmo renovar a construção.¹⁰¹

A problemática da carência de casas para aluguel, o aumento da inflação, o aumento do fluxo migratório do campo para as grandes cidades, as ilegalidades praticadas pelos proprietários para transpor os ditames da lei e a escassez de moradias de baixo custo gerou uma das maiores crises habitacionais que o Brasil já enfrentou.

3.1.4 O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação: a tentativa de superação da crise habitacional

Diante da grande crise habitacional na década de 1940, a proposta do governo federal, no ano de 1964, foi criar o Sistema Financeiro de Habitação-SFH, cujo objetivo era diminuir o déficit habitacional, por meio do oferecimento de crédito de longo prazo.¹⁰² Em resumo, o SFH se perfazia em um sistema de captação de poupança de longo prazo com aplicação de correção monetária no saldo devedor.

¹⁰¹ BONDUKI, Nabil Georges. Origem da Habitação Social no Brasil. *Análise Social*, v.127, 1994, pp.711-732. P.722. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 20 dez. 2021

¹⁰² Art. 8º O sistema financeiro da habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, será integrado. Art. 9º Todas as aplicações do sistema, terão por objeto, fundamentalmente a aquisição de casa para residência do adquirente, sua família e seus dependentes, vedadas quaisquer aplicações em terrenos não construídos, salvo como parte de operação financeira destinada à construção da mesma

O aludido Sistema tinha como alvo: a construção de conjuntos habitacionais “destinados à eliminação de favelas, mocambos e outros aglomerações em condições sub-humanas de habitação”; a construção de moradias para a população rural; projetos pertencentes à iniciativa privada que de alguma forma contribuíssem para a diminuição do déficit habitacional; e os projetos municipais e estaduais para construção de habitações.¹⁰³

Os recursos do SFH eram provenientes da arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos¹⁰⁴ e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. O órgão responsável pela gestão do Sistema era o Banco Nacional de Habitação-BNH.¹⁰⁵

O BNH era vinculado ao Ministério da Fazenda e tinha personalidade jurídica de direito público, tendo como principais finalidades a orientação, disciplina e controle do SFH, bem como o incentivo à formação de poupança para o financiamento de habitação. Ficava vedado BNH operar diretamente em financiamento, compra, venda e construção, uma vez que tinha finalidade precípua de atuar como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira do SFH.¹⁰⁶

¹⁰³ BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro par aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Servilo Federal de Habitação e Urbanismo e dpa outras providências. Art. 4º Terão prioridade na aplicação dos recursos: I - a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação; II - os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações; III - os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria; IV - os projetos da iniciativa privada que contribuam para a solução de problemas habitacionais ... (Vetado); ~~V - (Vetado)~~. V - a construção de moradia a população rural. BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro par aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Servilo Federal de Habitação e Urbanismo e dpa outras providências. Planalto. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 22 dez. 2021.

¹⁰⁴ O SBPE é uma modalidade de linha de crédito cujo destino é a compra de imóveis, por meio de financiamento de até 80% do valor do bem, podendo ser oferecida por instituições públicas e privada. Um dos requisitos de concessão é que o beneficiário tenha renda a partir de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Caixa. Disponível em:

<https://www.caixa.gov.br/site/Paginas/PageNotFoundError.aspx?requestUrl=https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/financiamento/ccsbpe-aquisicao-imovel-novo-residencial-comercial/Paginas/default.aspx>. Acesso em 20 dez. 2021.

¹⁰⁵ Art. 2º O Governo Federal intervirá no setor habitacional por intermédio: I - do Banco Nacional da Habitação; II - do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo; III - das Caixas Econômicas Federais, IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro par aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Servilo Federal de Habitação e Urbanismo e dpa outras providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em 21 dez. 2021.

¹⁰⁶ Art. 17. O Banco Nacional da Habitação terá por finalidade: I - orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação; II - incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o sistema financeiro da habitação; III - disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais; IV -

Ademais, o BNH era responsável por garantir a liquidez do Sistema caso este se deparasse com alguma dificuldade, como por exemplo, o aumento da inadimplência dos mutuários. Desse modo, percebe que o Banco atuava também como garantidor das cadernetas de poupança e na supressão de linhas de crédito.¹⁰⁷

O objetivo final dos elaboradores do SFH era que este pudesse se sustentar sozinho ao longo do tempo, gerando recursos permanentes para a financiamento de habitação em grande escala. Contudo, isto dependeria da capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e do baixo grau de inadimplência dos mutuários.

A dependência do FGTS demonstra que o SFH estava vinculado ao nível de empregabilidade da população, bem como ao valor do salário mínimo. Qualquer flutuação dessas taxas representava um risco para a manutenção do Sistema. De acordo com Schulman, no período entre os anos de 1974 e 1979, o resgate de FGTS davam condições de recirculação e fluxo médio positivo, oferecendo segurança ao Sistema.¹⁰⁸ Ocorre que, a modificação macroeconômica relacionada à diminuição das taxas de emprego e salário aumentava a inadimplência e conseqüentemente, a instabilidade na aplicação e manutenção do SFH.

De acordo com relatório anual do BNH referente ao ano de 1971, os recursos do SFH apenas seriam suficientes para atender a uma demanda correspondente a 24% da população urbana, o que significa que mesmo após seis anos da criação do BNH, todo o investimento não foi suficiente para diminuir o déficit habitacional. O efeito foi reverso, pois

manter serviços de redesconto e de seguro para garantia das aplicações do sistema financeiro da habitação e dos recursos a êle entregues; V - manter serviços de seguro de vida de renda temporária para os compradores de imóveis objeto de aplicações do sistema; VI - financiar ou refinarciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais...(Vetado)... de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos; VII - refinarciar as operações das sociedades de crédito imobiliário; VIII - financiar ou refinarciar projetos relativos a...(Vetado)... instalação e desenvolvimento da indústria...(Vetado)... de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do país...(Vetado).. Parágrafo único. O Banco Nacional da Habitação operará exclusivamente como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira, sendo-lhe vedado operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações, salvo para a venda dos terrenos referidos no artigo 26 ou para realização de bens recebidos em liquidação de garantias. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro par aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Servilo Federal de Habitação e Urbanismo e dpa outras providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em 21 dez. 2021.

¹⁰⁷ Schulman, Maurício. Financiamentos Imobiliários no contexto de uma economia estabilizada e desindexada. In : **VIII Encontro da ABECIP**. Brasília: ABECIP, 1996, p.37. Disponível em: http://periciajudicial.adm.br/pdfs/Politica_%20Federal_%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20Brasil%20IPEA_1964_1998.pdf. Acesso em 23 dez.2021.

¹⁰⁸ Schulman, Maurício. Financiamentos Imobiliários no contexto de uma economia estabilizada e desindexada. In : **VIII Encontro da ABECIP**. Brasília: ABECIP, 1996, p.37 . Disponível em: http://periciajudicial.adm.br/pdfs/Politica_%20Federal_%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20Brasil%20IPEA_1964_1998.pdf. Acesso em 23 dez.2021.

houve aumento de 76%. Tal elevação demonstra que os esforços para enfrentar o problema da falta de habitação aproximaram-se mais de uma estratégia política para acabar com um problema econômico conjuntural.¹⁰⁹

Desse modo até o ano de 1979, o SFH conseguiu funcionar com estabilidade. Foi a partir de 1980, com os contínuos aumentos inflacionários, que o Sistema apresenta características de declínio. No ano de 1984 “o reajuste das prestações dos mutuários das classes média e alta foi maior do que seus reajustes salariais”.¹¹⁰

Pode-se entender que as verbas que compõem o SFH têm um caráter sub-remunerado, de modo que desde o momento da implantação do Sistema e durante os anos seguintes, caracterizado pelo crescimento inflacionário, o cálculo da taxa de juros e correção monetária sub-remunerava do FGTS, pois os juros e a correção monetária para remuneração deste eram calculados considerando-se o último dia do ano anterior. Tal sistemática de cálculo trazia prejuízos principalmente para os assalariados e para as pessoas de menor renda.

Não se trata de questionar a utilização de linhas de crédito sub-remunerada, pois esta tem sido uma exigência na maioria das economias de mercado, para dinamizar a produção habitacional. O importante é analisar quem paga e quem é beneficiado por essa linha de crédito especial. No caso, é patente que é a massa de assalariados quem financia a produção de habitações. Como a maior parte do FGTS provém daqueles de mais alta remuneração -apesar de numericamente minoritários- os assalariados de mais altos rendimentos subsidiam, em termos absolutos, os mutuários de baixa renda.¹¹¹

Apesar de o objetivo do SFH ser a diminuição do déficit habitacional, as famílias de baixa renda não conseguiram ser atingidas pelos benefícios do Sistema. Tal fato agrava-se com a influência de fatores exógenos, como a política instaurada pelo governo militar de

¹⁰⁹ BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema. IN: MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982. p. 53.

¹¹⁰ SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: http://periciajudicial.adm.br/pdfs/Politica_%20Federal_%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20Brasil%20IPEA_1964_1998.pdf. Acesso em 25 dez. 2021.

¹¹¹ SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: http://periciajudicial.adm.br/pdfs/Politica_%20Federal_%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20Brasil%20IPEA_1964_1998.pdf. Acesso em 25 dez. 2021.

compressão salarial, que causou a diminuição do valor do salário mínimo por anos consecutivos.

Diante de um cenário econômico bastante delicado, principalmente para as famílias de baixa renda, o BNH precisou tomar medidas drásticas para a manutenção do SFH e do próprio Banco, por meio de mecanismos de defesa próprios de instituição bancária. Desse modo, os investimentos destinados às famílias de baixa renda foram reduzidos consideravelmente e, conseqüentemente, aumentaram os investimentos para as famílias pertencentes às classes mais favorecidas economicamente.¹¹²

Pode-se concluir que a política buscou responder a duas questões distintas com o mesmo meio de solução: a acumulação, dando resposta ao setor privado, por meio de incentivo a indústria de material de construção e setor imobiliário; e a legitimação, dando resposta aos movimentos sociais de luta por habitação e emprego. Contudo a lógica mercadológica da ideia sobressai, dificultado ainda mais a vida da população de média e baixa renda.

Apesar das tentativas de subsídios para as famílias de classe menos abastardas, o SFH, por meio do BNH, não foi capaz de suprir a necessidade de moradia digna para a população de baixa renda, pois o Sistema precisava ser alimentado pela dos mutuários; contudo, o baixo salário destes não foi capaz de equilibrar a aparato econômico que movia o SFH.

O fracasso do SFH não é uma situação exclusiva do Brasil, tendo ocorrido em outros países em desenvolvimento, nos quais a situação problema é a mesma: a especificidade da produção de habitação dificulta o seu barateamento. Em contrapartida, a autoconstrução, com recursos de baixa qualidade, torna-se a única opção possível para aquisição de uma moradia pelas famílias com menor renda.

Após a decretação de fechamento do BNH, este foi incorporado à Caixa Econômica Federal. Sem tentativas de solucionar problemas, essa incorporação representou

¹¹²SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: http://periciajudicial.adm.br/pdfs/Politica_%20Federal_%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20_Brasil%20_IPEA_1964_1998.pdf. Acesso em 25 dez. 2021.

uma estratégia do governo para conter gastos públicos em um momento em que estava em destaque o Plano de Estabilização Econômica.¹¹³

Entre 1969 e 1974 o BNH deixou de financiar o mercado popular, pois construir habitações para população com renda entre um e três e salários mínimos era muito dispendioso dentro das possibilidades existentes. Ademais, o aumento do valor dos terrenos impossibilitou a compra de terras com condições de aproveitamento, o que inviabilizava a produção. Desse modo, o foco dos financiamentos do SFH foi voltado para a produção de apartamentos para população de média e alta renda.¹¹⁴

O Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) procurou reafirmar os objetivos iniciais declarados pelo BNH, em 1973. Uma série de medidas viria a fortalecer as Cohabs e levar ao aumento na participação dos investimentos do BNH na área de interesse social³⁴⁹. As faixas de atendimento foram ampliadas para a faixa de renda entre 3 e 5 salários mínimos, como vimos, de modo a incorporar aqueles que conseguiam entrar no sistema tal como estava estruturado.¹¹⁵

A principal consequência da incorporação do BNH pela CEF foi o surgimento da necessidade de uma instituição para gerir a questão urbana e habitacional. A Caixa possuía características de banco comercial, que tem como finalidade o equilíbrio financeiro e retorno de capital aplicado, o que torna difícil a tentativa de equalizar problemas habitacional por meio de alternativas de renda voltadas para setores menos favorecidos economicamente.¹¹⁶

¹¹³SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: http://periciajudicial.adm.br/pdfs/Politica_%20Federal_%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20Brasil%20IPEA_1964_1998.pdf. Acesso em 25 dez. 2021.

¹¹⁴FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e Transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico). Universidade de Campinas. Campinas, 2011. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854780/mod_resource/content/0/Fix_Mariana_D.pdf. Acesso em: 26 dez. 2021.

¹¹⁵FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e Transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico). Universidade de Campinas. Campinas, 2011. Disponível: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854780/mod_resource/content/0/Fix_Mariana_D.pdf. Acesso em: 26 dez.2021.

¹¹⁶FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e Transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico). Universidade de Campinas. Campinas, 2011. Disponível: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854780/mod_resource/content/0/Fix_Mariana_D.pdf. Acesso em: 26 dez.2021.

Portanto, o SFH/BNH não resistiu à grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil principalmente nos primeiros anos da década de 1980, onde a inflação atingirá índices de 100% ao ano em 1981 e em 1982 (a partir de então não cessará de crescer mais chegando aos 1770% em 1989). Esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema.¹¹⁷

Diante da incorporação pela CEF e dos riscos da extinção do SFH, o Banco Nacional da Habitação reconheceu a sua própria incapacidade para solucionar o problema habitacional para população de baixa renda, bem como a falta de controle da autoconstrução e das habitações informais. Tal fracasso acendeu o alerta para a necessidade de criação de programas habitacionais voltados exclusivamente para a população que recebia até três salários mínimos. Como aponta Silveira e Malpezi, a incapacidade do SFH ocasionou o aumento do déficit habitacional, por meio do crescimento de alojamentos informais da autoconstrução de baixa qualidade e fora dos padrões de segurança.

De acordo com Botega, a realidade habitacional do Brasil assevera a incapacidade do SFH e do BNH superarem o déficit, o que parece muito contraditório, pois o Sistema era capaz de auferir significativos recursos destinados à aplicação em projetos habitacionais, coordenados por uma instituição voltada especificamente para isso; todavia, a eficiência mostrou-se duvidosa já nos primeiros anos de existência.¹¹⁸

Ademais, aponta o Autor que a orientação proveniente da lógica de constituição do BNH revelava a tendência de transferir suas funções para a iniciativa privada, uma vez que o Banco arrecadava recursos financeiros e depois transferia para agentes privados intermediários, demonstrando que muitas vezes as ações urbanísticas estavam aliadas a interesses do capital imobiliário.¹¹⁹

A partir da análise de Botega, resta demonstrado que o SFH e o BNH, exerciam mais um papel de agente de dinamização da economia, junto ao capital imobiliário nacional, do que o papel para o qual foi criado: indutor de políticas habitacionais para superação do

¹¹⁷GREMAUD, Amaury P. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996. p. 212.

¹¹⁸BOTEGA, Leonardo. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Revista Espaço Plural**, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º semestre de 2007. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/1619>. Acesso em: 20 dez. 2021.

¹¹⁹BOTEGA, Leonardo. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Revista Espaço Plural**, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º sem. Acesso em: 20 dez. 2021.

déficit. Tal afirmação pode ser exemplificada pela medida que ordenava que as prefeituras elaborassem planos urbanísticos para seus municípios com a condição de obterem empréstimos junto ao Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo, desde que os projetos fossem elaborados por empresas privadas.

A extinção definitiva do BNH se deu em 1986, acarretando a desarticulação e a fragmentação da política habitacional no País, juntamente a esse cenário, vigorava a política do plano real, as privatizações e as desregulamentações financeiras.

Em 1985, os dados referentes ao setor habitacional não eram muito animadores, pois ainda persistia o baixo desempenho social, o elevado nível de inadimplência, a baixa liquidez do sistema habitacional, o aumento dos movimentos de mutuários em nível nacional e grande expectativa nas novas autoridades.

3.1.5 As Intervenções do Estado no período pós-redemocratização

Com o retorno de regime democrático e a promulgação da Constituição de 1988, a política pública de habitação social no Brasil toma novos rumos. O fim do BNH representou o fim do ciclo da política habitacional do governo militar, dando início a um novo ciclo de política, na qual a produção habitacional passa de atividade-fim para atividade-meio do novo agente responsável, a Caixa Econômica Federal.

A política habitacional foi centralizada na Caixa Econômica Federal, herdando alguns problemas do BNH.¹²⁰ Os efeitos deixados pela crise do SFH ainda reverberaram na questão habitacional das famílias de baixa renda. As ações dos governos que se sucederam no período da recente democratização, quais sejam: Jose Sarney (1985-1990), Fernando Collor

¹²⁰AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em 26 dez. 2021.

(1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), elaboraram e desenvolveram programas com baixo impacto na diminuição do déficit habitacional.¹²¹

As tentativas no âmbito da habitação social nos três primeiros governos do período pós-redemocratização foram em torno de buscar combater a regularização financeira dos mutuários do SFH.

De acordo com Azevedo, a forma como o governo incorporou o BNH à CEF deixou evidente a falta de uma proposta robusta para o setor. “Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os temas controversos que permeavam o debate anterior.”¹²²

No início do período de redemocratização, a luta para conter a alta da inflação estava na pauta prioritária dos governos que se sucederam, ficando a questão da habitação popular em segundo plano. De acordo com Azevedo, houve na verdade uma vulgarização da política, devido à dissociação das atividades de saneamento e desenvolvimento urbano, transformando-a em uma política distributiva vinculada ao então Ministério da Ação Social.¹²³

Até o ano de 1995 não houve medidas que mudassem de forma concreta o cenário habitacional das famílias de baixa renda. Algumas políticas públicas foram implementadas, como: o Programa Nacional de Multirões Habitacionais, em 1989; o Plano de Ação Imediata para Habitação- PAIH-, em 1990; o Programa Habitar Brasil, em 1993; e o Programa Morar Melhor e Morar Município, em 1994.

O PAIH, lançado em 1990, tinha caráter emergencial, propondo o financiamento de duzentos e quarenta e cinco mil moradias, em cento e oitenta dias, totalmente financiado por recursos do FGTS. O público-alvo eram as famílias renda média de até cinco salários mínimos. Contudo, a avaliação desse programa transparece a falta de cumprimento das metas previamente estabelecidas: o prazo de cento e oitenta dias, prolongou-se por mais de dezenove meses, o custo médio da unidade habitacional também ficou acima do que tinha

¹²¹ PORANGABA, Alexandro Tenório. A habitação para a população de baixa renda no Brasil: termos e conceitos difundidos pela política de habitação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.22, jan/dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/94LdkrS8hfHb6ZhY85sTp9p/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 dez. 2021.

¹²² AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em 26 dez. 2021.

¹²³ AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em 26 dez. 2021.

sido previsto, além das unidades entregues terem ficado em número abaixo do estipulado no lançamento do programa.

Após o lançamento do Plano de Ação Imediata para Habitação- PAIH, instituiu-se a utilização de um novo termo, a Habitação de Baixo Custo, para caracterizar a habitação produzida e utilizada pela população de baixa renda. O baixo custo caracteriza-se pela utilização de materiais abaixo do valor de mercado e de técnicas de construção centradas na redução de custos.

Com início do governo Itamar Franco, iniciou-se a busca por mudanças efetivas nas políticas de habitação para população de baixa renda com a instituição dos Programas Habitar Brasil¹²⁴ e Morar Município¹²⁵. Contudo, não houve muitas mudanças, principalmente para modificar a crise estrutural deixada pelo SFH.

Apesar das nomenclaturas diferentes os dois programas do governo Itamar Franco eram muito semelhantes, possuíam as mesmas características, quais sejam: previam a participação dos estados e municípios; o público-alvo eram as famílias de baixa renda que viviam em áreas de risco; os recursos do financiamento eram canalizados por um fundo estadual ou municipal de Bem-Estar Social¹²⁶; os projetos deveriam ser desenvolvidas em parceria com organizações comunitárias locais.

Os referidos programas foram inovadores ao proporem uma política descentralizadora, por meio dos Fundos estaduais e municipais e da formação dos Conselhos com apoio da sociedade civil. Contudo, o excesso de padronização, ou seja, a falta de heterogeneidade no tratamento dos diferentes municípios impossibilitou que os de pequeno porte conseguissem colocar o Plano em prática.

Em 1995, novas propostas foram apresentadas para beneficiar o setor de habitação. De forma sucinta, no âmbito financeiro, as propostas tinham os seguintes

¹²⁴Programa Habitar Brasil, voltado para municípios de mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, destinado aos municípios de menor porte. O financiamento federal para esses programas – estimados em 100 mil dólares para o ano de 1993 – previa verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que terminou não ocorrendo dentro do montante previsto, em função de prioridades do Plano de Estabilização Econômica.

¹²⁵AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em 26 dez. 2021.

¹²⁶AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em 26 dez. 2021.

objetivos: ampliar a capacidade de investimento habitacional do FGTS; implementar novas formas de captação de recursos para o setor imobiliário; e securitizar as dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais. Já em relação às questões práticas, priorizou-se as seguintes propostas: apoiar projetos de construção de moradias de baixo custo; apoiar formas associativas de produção de habitação; incentivar programas de assistência técnica às entidades e organizações comunitárias que estudassem soluções locais integradas com o interesse social.¹²⁷

A questão habitacional passou a ser discutida juntamente com a questão da política urbana e a política de saneamento ambiental, tendo como órgão central a Secretaria de Política Urbana. Com essa nova organização administrativa, passou-se a articular políticas complementares em defesa da questão fundiária urbana, a fim de diminuir a quantidade de terras sem utilização.¹²⁸

Alguns programas de incentivo à construção de moradias populares também foram implementados no período em comento. São esses: o Programa de Crédito Direto ao Cidadão e o Programa Pró-Moradia e Programa Habitar Brasil.

O Programa de Crédito ao Cidadão, também denominado de Cred-Mac e Cred-Casa, tinha o objetivo de oferta crédito para facilitar a aquisição de materiais de construção, por meio de uma forma de financiamento simplificada. O público-alvo desse Programa eram famílias com renda de até oito salários mínimos.

O Programa Cred-Mac e Cred-Casa tinham algumas proposições importantes que merecem destaque: a concessão de financiamento eram flexibilizadas, principalmente em relação às garantias exigidas; a comunidade local devia ser chamada a participar do programa, por meio das associações de moradores; a Universidade deveria ser chamada para participar do Programa, por meio de programas de estágio e estudo de novas tecnologias para moradias populares.¹²⁹

¹²⁷AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em 26 dez. 2021.

¹²⁸SAULE JUNIOR, Nelson de Saule; RODRIGUEZ, Maria Elena. Direito à Moradia. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTROM, Lena (Org). **Extrema Pobreza no Brasil**: a situação do direito à alimentação e à moradia adequada. São Paulo: Loyola, 2002, p.118.

¹²⁹AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em 26 dez. 2021.

Os Programas Pró-moradia e o Programa Habitar Brasil, voltados para o setor social, tinham o objetivo de incentivar a urbanização em áreas degradadas e promover a regularização fundiária e produção de lotes urbanizados, por meio de financiamentos com recursos do FGTS.¹³⁰

Apesar da quantidade de programas apresentados, entre o ano de 1996 e 2000, a política de habitação popular não teve resultados muito animadores, ficando os resultados aquém do inicialmente planejado. De acordo com Azevedo as políticas complementares, ou seja, aqueles que não eram propriamente relacionadas à habitação social, como programas de incentivo ao saneamento básico, tiveram melhor desempenho.¹³¹

Em 1997 foi aprovada a Lei Federal nº 9.514, instituindo o Sistema Financeiro de Habitação-SFI,¹³² que em muitos aspectos se diferencia do SFH. O SFI opera com recursos de iniciativa privada nacional e internacional. O aludido Sistema coloca em prática o instituto da alienação fiduciária, de acordo com o qual os mutuários somente se tornam proprietários do imóvel com a quitação total do financiamento, podendo a instituição financiadora retomar a posse em caso de inadimplemento das parcelas. Objetivo da inserção da alienação fiduciária foi atrair maior quantidade de recursos, tanto nacional como estrangeiro, diante da segurança dos investimentos, por meio da retomada imediata em caso de inadimplência.¹³³

Entre 1998 e 1999, foi instituído o Programa de Arrendamento Residencial- PAR, por meio de medida provisória,¹³⁴ com a finalidade de estimular o setor da construção civil

¹³⁰AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em 26 dez. 2021.

¹³¹Ressalte-se, entretanto, que em políticas recorrentes e complementares às políticas habitacionais populares os aportes da União foram bem mais substanciais. Por meio de financiamento do FGTS, o governo federal investiu, entre 1996 e 2000, em torno de R\$ 2,7 bilhões em saneamento básico (Pró-Saneamento). No citado período, foram aplicados cerca de R\$ 2,5 bilhões de recursos orçamentários do OGU em diversos programas de infraestrutura e saneamento (CAIXA, 2000). AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em 26 dez. 2021.

¹³²Art.1º. O Sistema de Financiamento Imobiliário-SFI tem por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, segundo as condições compatíveis com as da formação dos fundos respectivos. BRASIL. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema Financeiro Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm. Acesso em 28 dez. 2021.

¹³³Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. [...]. Art. 25. Com o pagamento da dívida e seus encargos, resolve-se, nos termos deste artigo, a propriedade fiduciária do imóvel. [...]. Art. 26. Vencida e não paga, no todo ou em parte, a dívida e constituído em mora o fiduciante, consolidar-se-á, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm.

¹³⁴Art.1º Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para o atendimento exclusivo da necessidade de moradia da população de baixa renda,sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. §único.

diante de uma crise econômica e da queda dos investimentos em habitação. Desde o fim do BNH, esse foi o primeiro programa de maior abrangência e consistência no cenário nacional, marcando o início de uma possível mudança nas políticas habitacionais. O PAR tinha como alvo a população de baixa renda, que para o Plano, seria aquela população cuja renda estava entre três e oito salários mínimos.

3.1.6 As políticas habitacionais no século XXI: continuação de um modelo ultrapassado

A partir da constituinte de 1988, abriu-se um processo de reforma institucional, especialmente no âmbito local. As reformas no arcabouço jurídico dos municípios, após a promulgação da Constituição Federal, acarretaram um novo modelo de política e gestão da cidade provido por meio de uma consciência Democrática, Universalista e Redistributiva. Essa nova orientação constitucional influenciou, sobremaneira, as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica dos municípios ao substituir o planejamento urbano pela ideia de gestão urbana.¹³⁵

A Caixa Econômica Federal será o agente gestor do Programa. [...]. Art.6º. Considera-se arrendamento residencial a operação realizada no âmbito do Programa instituído nesta Medida provisória que tenha por objeto o arrendamento com opção de compra de bens imóveis adquiridos para esse fim específico. § único. Para fins desta Medida Provisória, considera-se arrendatária a pessoa física que, atendidos os requisitos estabelecidos pelo Ministério da Fazenda e pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, seja habilitada ao arrendamento. Medida Provisória nº 1823, de 29 de abril de 1999. Cria o Programa de Arrendamento residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências Planalto. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1823.htm

¹³⁵Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [...]. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades

A consciência democrática pode ser estabelecida por meio da diversificação de autores do processo decisório e do aumento de novos meios de decisão. A universalista está relacionada à efetivação dos direitos sociais no âmbito municipal. A consciência redistributiva, refere-se à forma de administração dos ônus e custos da urbanização em relação ao cidadão.

Em obediência aos novos ditames constitucionais, no início do século XXI, as políticas de habitacionais brasileiras passaram por importantes mudanças. Devido ao tratamento integrado de todas as políticas urbanas, criou-se o Ministério das Cidades em 2003, superando o recorte setorial das políticas de habitação, do saneamento, do transporte e da mobilidade urbana, bem como estabelecendo como pano de fundo a questão do uso e ocupação do solo.

A criação do Ministério das Cidades também está ligada à luta de movimentos sociais urbanos, que desde 1970 têm juntado forças tanto na luta pela democratização da cidade como no processo de redemocratização do país. De acordo com Maricato, o Ministério das Cidades nasceu para preencher um vazio institucional que não permitia que o governo federal adentrasse nas questões relacionadas ao destino das cidades, vazio este presente desde o fim do BNH.¹³⁶

O Ministério das Cidades era estruturado de forma a solucionar os principais problemas sociais que afetavam as cidades de forma mais severa, quais sejam: a moradia, o saneamento ambiental e as questões de mobilidade urbana.¹³⁷

com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros. BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1998. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 dez. 2021.

¹³⁶MARICATO, Ermínia. O ministério das cidades e a política de desenvolvimento urbano. IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em 28 dez. 2021.

¹³⁷MARICATO, Ermínia. O ministério das cidades e a política de desenvolvimento urbano. IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em 28 dez. 2021.

Em 2005, o Ministério das Cidades lança uma importante campanha relacionada à política fundiária, a Campanha do Plano Diretor Participativo, a fim de incentivar a reformulação dos planos diretores, adequando-os ao texto constitucional e ao Estatuto da Cidade. De acordo com Villaça, essas legislações municipais estavam engessadas e voltadas apenas para uma parcela da cidade, tomando o mercado como referência, além de não utilizarem articulações com os cidadãos na elaboração e aplicação de suas diretrizes.¹³⁸

O Ministério das Cidades propôs o novo Sistema Nacional de Habitação, que conta com esforços dos governos federais, estaduais e municipais, bem como do mercado privado e associações populares com o fim de diminuir o déficit habitacional.¹³⁹

O Sistema Nacional de Habitação- SNH- ficou dividido em dois subsistemas, quais sejam: o subsistema de Mercado e o subsistema de Habitação de Interesse Social, pois se entende que é preciso ampliar o mercado privado para atender às classes médias que estão com dificuldades de adquirir suas moradias, bem como é necessário aumento as ações públicas para atender à população de faixa econômica mais baixa, principalmente aquelas que recebem até três salários mínimos.

Por meio do subsistema de Habitação de Interesse Social, criou-se Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social- FNHIS¹⁴⁰ e o Sistema Nacional de Habitação de

¹³⁸VILLAÇA, Flavio. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>. Acesso em 28 dez. 2021.

¹³⁹No Brasil o mercado privado oferece um produto de luxo que abrange menos de 30% da população e que a classe média tem se apropriado dos recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas. Resultante desse quadro, o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas: 92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos. MARICATO, Ermínia. O ministério das cidades e a política de desenvolvimento urbano. IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em 28 dez. 2021

¹⁴⁰Art. 7º Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. Parágrafo único. Art. 8º O FNHIS é constituído por: I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974 ;II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS; III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação; IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e ~~VII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.~~ VII - receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e VIII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados. BRASIL. Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em 28 dez.2021.

Interesse Social- SNHIS¹⁴¹, com o intuito de incorporar os estados e municípios ao SNH e assim, trazer resultados massivos para o problema habitacional. O Projeto de Lei que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social deu origem à Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005.

O SNH foi responsável também pela elaboração da Política Nacional de Habitação- PNH que foi operacionalizada por meio do Plano Nacional de Habitação- PlanHab, prevendo equacionar as necessidades habitacionais do país em um período de quinze anos.

O PlanHab reconheceu e incorporou a diversidade urbana brasileira e as particularidades das áreas rurais, superando as políticas passada que tratavam a questão urbana no Brasil de forma homogênea. Ademais, o PlanHab qualificou e quantificou as necessidades habitacionais do país considerando a dinâmica demográfica, bem como levantou proposições futuras, chegando a conclusão de que até 2023 seria necessário produzir cerca de 34,9 milhões de unidades habitacionais, para diminuir o déficit já existente e para atender as necessidades futuras.

Em 2007, sob o argumento de movimentar a economia com investimentos em infraestrutura, saneamento e urbanização, instituiu-se o Programa de Aceleração do Crescimento- PAC. Como forma de continuar com os objetivos do PAC e diante de uma crise econômica em escala mundial, a Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, instituiu o Programa Minha, Minha Vida- PMCMV, uma política de oferta de crédito para o financiamento da casa própria.

Apesar o aludido Programa ter decorrido do PlanHab, ele deixou de incorporar algumas propostas cruciais para garantir o atendimento habitacional e a inserção urbana. O PMCMV centrou-se, quase que exclusivamente, na produção de unidades habitacionais já construídas, atendendo mais a demanda do setor da construção civil que da população de

¹⁴¹Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. BRASIL. Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em 28 dez.2021.

baixa renda. De acordo com Bonduki, o PMCMV incorporou a lógica do PlanHab de forma parcial, uma vez que este propunha a alocação de subsídios e concessão de financiamento, a fim a equacionar as necessidade habitacionais, considerando-se uma análise heterogênea das necessidade habitacionais do Brasil.¹⁴²

Nas palavras de Bonduki, o PMCMV teve êxito em alguns quesitos, uma vez que financiou e construiu diversas habitações em todo país, mas ainda não foi suficiente para diminuir o déficit habitacional principalmente em relação à faixa de renda mais pobre.

[...], para enfrentar o problema é necessário muito mais do que um programa de produção massiva, é essencial estruturar uma política habitacional e urbana que aborde os diferentes aspectos da questão. A própria expansão do crédito imobiliário, em especial para os segmentos de mercado, gerou um forte processo de valorização das moradias, com a elevação dos alugueis em níveis extraordinários que tem gerado um crescimento das necessidades habitacionais. Com o mercado aquecido, a disputa pela terra tornou-se ainda mais aguerrida, o que tem gerado maior exclusão sócio territorial. No entanto, como o governo está em curso, inexistente o necessário distanciamento histórico que possa permitir uma avaliação mais definitiva.¹⁴³

Apesar, da grande quantidade de unidades habitacionais construídas e financiadas, pelos últimos programas de governo, o déficit habitacional no Brasil ainda persiste alto, como será abordado adiante.

3.2 A situação da habitação de baixa renda no Brasil depois de quase um século de políticas habitacionais.

Como aponta Cymbalista, analisar o déficit habitacional no Brasil não é tarefa fácil, pois os números muitas vezes são superdimensionados em nome do interesse corporativo, a fim de influenciar a liberação de recursos para a construção de novas

¹⁴²Origem da Habitação Social no Brasil. *Análise Social*, v.127, 1994, pp.711-732. P.722. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 20 dez. 2021

¹⁴³Origem da Habitação Social no Brasil. *Análise Social*, v.127, 1994, pp.711-732. P.722. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 20 dez. 2021.

moradias.¹⁴⁴ Conforme informe Bonduki, a noção de déficit habitacional deve ser revisada considerando as especificidades das situações de necessidade, e não simplesmente com a oferta de crédito e a construção de novas moradias.¹⁴⁵

Segundo Maricato, entre os anos de 1980 e 1990, houve um aumento de 7%, ao ano, no número de novas favelas formadas no país; entre 1990 e 2000, esse número aumentou vertiginosamente chegando a apontar um crescimento de 22%. A título de exemplo, as cidades com maior crescimento de número de favelas no aludido período são as seguintes: Recife, com aumento de 46%; Fortaleza, com aumento de 31%; Salvador, com 30%; São Paulo, com 22%; Rio de Janeiro Belo Horizonte, com 20%; e Goiânia, com 13,3%.¹⁴⁶

Nesta pesquisa, utiliza-se dados elaborados pela Fundação João Pinheiro- FJP, que a partir do ano de 2001 dividiu o déficit habitacional em necessidades qualitativas e quantitativas. As necessidades quantitativas estão relacionadas à construção de novas moradias devido à existência de habitações precárias, à situação de coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e necessidade de reposição de depreciação. Os dados qualitativos estão relacionados às necessidades de melhoria nas habitações por questões de adensamento excessivo, inadequação fundiária urbana, carência de infraestrutura e inadequação sanitária.

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro,¹⁴⁷ no ano de 2019, o déficit habitacional atingiu o número de 5.876.000 (cinco milhões oitocentos e setenta e seis mil) domicílios, cujo principal componente para o aumento dessa marca foi o ônus excessivo com o aluguel urbano. Ademais, restou documentado que os domicílios com renda inferior a três

¹⁴⁴CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: as histórias e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

¹⁴⁵ BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, 2007. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf . Acesso em 23 set. 2021.

¹⁴⁶MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

¹⁴⁷“Criada em 1969, a Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Fonte de conhecimento e informações para o desenvolvimento do estado e do país, tem como característica a contínua inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais. Referência nacional em seu campo de atuação, a Fundação João Pinheiro presta serviços a instituições federais, estaduais e municipais, empresas e organizações privadas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais e entidades representativas de diversos segmentos sociais.” FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **FJP**. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/a-fjp/>. Acesso em 23 set.2021.

salários mínimos gastavam mais de 30% da renda total com o pagamento de aluguel domiciliar.¹⁴⁸

Para a elaboração da aludida pesquisa, a Fundação João Pinheiro considera que os quantitativos são formados a partir da análise de três componentes, quais sejam: habitação precária¹⁴⁹, coabitação¹⁵⁰ e ônus excessivo com aluguel¹⁵¹.

Considerando-se a habitação precária, os dados da Fundação apontaram a existência de 1.482.585 (um milhão, quatrocentos e oitenta e dois mil, quinhentos e oitenta e cinco) habitações, o que corresponde a 25,2% do déficit. Em relação à coabitação, constatou-se que são 1.358.374 (um milhão, trezentos e cinquenta e oito mil, trezentos e setenta e quatro) famílias vivendo nessas condições, o que corresponde a 23,1% do déficit. O que mais chama a atenção no Relatório são os dados apontados em relação ao ônus excessivo com aluguel que alcançou a marca de 3.035.739 (três mil, trinta e cinco mil, setecentos e trinta e nove) moradias, totalizando 51,7% do déficit, com um crescimento contínuo entre os anos de 2016 e de 2019. Desse modo, depreende-se que mais da metade dos dados coletado corresponde aos indivíduos que moram por meio de pagamento de aluguel.¹⁵²

É interessante perceber que entre o ano de 2009 e 2019 esses números não mudaram. Considerando-se as pessoas que recebem até três salários mínimos representam 90,1% do déficit habitacional do Brasil; enquanto que o déficit habitacional nas faixas de

¹⁴⁸ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasi 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em 24 set.2021.

¹⁴⁹ A habitação precária é composta por dois tipos de componentes: os domicílios improvisados que são locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia; e os domicílios rústicos que são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhadas, o que resulta em desconforto e riscos de contaminação por doenças em decorrência de suas condições de insalubridade. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasi 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em 24 set.2021.

¹⁵⁰ A coabitação é composta por dois componentes: Unidade doméstica convivente que é uma unidade com no mínimo quatro pessoas onde residem conjuntamente mais de um núcleo doméstico com relação de parentesco, descendente da pessoa de referência do domicílio; Cômodos que ocorre quando há famílias que residem em cômodos da mesma habitação os quais podem estar localizados em casas de cômodo, cortiços ou cabeça-de-porco. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasi 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em 24 set.2021.

¹⁵¹ O ônus excessivo com aluguel urbano corresponde ao número de famílias urbanas com renda domiciliar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasi 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em 24 set.2021.

¹⁵² FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasi 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em 24 set.2021.

renda acima de seis salários mínimos é inexpressivo. Em 2009, o déficit habitacional foi estimado em 5,998 (cinco milhões, novecentos e noventa e oito) domicílios, dos quais 84,8% estão localizados nas áreas urbanas.¹⁵³ Desse modo, percebe-se que no intervalo de dez anos o déficit habitacional de imóveis urbanos do Brasil não diminuiu, mesmo diante da aplicação políticas habitacionais de incentivo à aquisição de moradias.

De acordo com o estudo estatístico realizado pela ABRANC e pela FGV, que complementa a pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, acrescentando novas alternativas metodológicas à construção dos componentes do déficit - coabitação voluntária e involuntária, número de famílias e famílias conviventes e domicílios improvisados-, constatou-se que no ano de 2017 o déficit atingiu a marca 7,77 milhões de unidades, onde se nota grande concentração no ônus excessivo com aluguel, contabilizando 42,3%. De acordo com a instituição esse número foi recorde na série histórica já analisada.¹⁵⁴

Conforme os resultados alcançados pelos estudos apontados acima, revela-se necessária uma ampliação de estoque de domicílios. Acredita-se que, nos próximos dez anos, o Brasil precisará de mais de 12 milhões de moradias para reduzir o déficit habitacional atual e para atender às famílias que se formarão. Desse modo, nem mesmo as principais fontes de financiamento imobiliário, como o FGTS e o Caixa Econômica Federal-CEF conseguiriam atender à demanda futura.¹⁵⁵

Políticas habitacionais vêm sendo sucessivamente aplicadas para tentar conter os números alarmantes; contudo, de acordo com os dados acima apontados, o déficit por moradia só aumenta, atingindo o maior número em 2017. Não apenas os últimos programas habitacionais, mas todas as políticas públicas até hoje aplicadas, pelo menos a partir da década de 1930, apresentam *modus operandi* semelhante o que conseqüentemente gera resultado parecido, qual seja: o aumento do déficit habitacional principalmente quando se considera indivíduos de baixa renda que recebem até três salários mínimos.

¹⁵³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil- 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em 24 set.2021.

¹⁵⁴ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS-ABRANC. Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos- relatório técnico final. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018. FGV. Disponível em: [.https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf](https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf). Acesso em 23 set. 2021

¹⁵⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS-ABRANC. Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos- relatório técnico final. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018. FGV. Disponível em: [.https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf](https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf). Acesso em 23 set. 2021.

Desde a instituição do Banco Nacional de Habitação até a implantação do PMCMV, tem-se como escopo de desenvolvimento de política habitacional a concessão de financiamento para aquisição de moradia, por meio da concessão de subsídios. Ocorre que tais políticas trouxeram mais crescimento e benefícios para o setor da construção civil do que para as famílias mais necessitadas, uma vez que novas unidades habitacionais foram construídas e entregues aos programas governamentais, mas o déficit não diminuiu.¹⁵⁶

De acordo com Raquel Rolnik e Jeroen Klink, as políticas habitacionais brasileiras nem mesmo apresentam um padrão de especificidade por região, aplicando-se de forma homogênea a todo território nacional.¹⁵⁷ Os gestores de políticas públicas não devem apenas se preocupar com a casa própria como solução para déficit habitacional. Segundo os autores, um amplo leque de soluções deveria estar a postos para serem escolhidos de acordo com as necessidades de cada indivíduo, considerando-se sua localização geográfica e faixa de renda.¹⁵⁸

A heterogeneidade na situação habitacional brasileira pode ser constatada pelos dados apresentados pela Fundação João Pinheiro, segundo os quais para cada componente do déficit há um aumento maior em determinada região do país. Por exemplo, em relação ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados, o déficit é maior na região Norte. Em relação às habitações precárias, as regiões Norte e Nordeste apresentam mais da metade do total nacional analisado. Já quando se trata de coabitação, o Sudeste apresenta maior número. O componente do déficit que apresentou maior homogeneidade entre todas as regiões foi o custo excessivo com aluguel.

Desse modo, identifica-se como possíveis falhas das políticas habitacionais aplicadas até o momento: a falta de heterogeneidade na forma de elaboração e aplicação; a centralidade apenas no oferecimento de financiamentos habitacionais; a falta de uma política voltada para cada componente do déficit habitacional; e a União como principal ente articulador de programas habitacionais em detrimento da atuação dos Municípios no âmbito local.

¹⁵⁶MARICATO, Ermínia. **A política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987;

¹⁵⁷ROLNIK, Raquel; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: porque nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos - CEBRAP*, n.89, p.89-109, 2011. Disponível em:

¹⁵⁸BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1992.

De acordo com Milton Santos, em um contexto de desenvolvimento de cidade democrática e inclusiva, deve-se averiguar, sobremaneira: como os indivíduos vivem, quais suas condições de trabalho ou de não trabalho, a forma como os indivíduos acessam os benefícios da modernidade, como as pessoas se distribuem de acordo com o seu nível de renda e, principalmente, quais suas reais necessidades.

De acordo com o analisado, a aquisição da casa própria não parece ser a real necessidade do indivíduo que recebe até três salários mínimos, pois os custos dessa aquisição perpassam os benefícios advindos dela. O comprometimento da renda mensal familiar e a aquisição de uma habitação em áreas sem infraestrutura e periféricas não parece compensar o título de propriedade, apesar dos atributos patrimoniais advindos dele.

Após quase um século de políticas habitacionais, ainda se observa que a população com renda mais baixa, menos de três salários mínimo, ainda não conseguiu usufruir de uma moradia digna. As que conseguiram, tiveram que escolher habitações em áreas periféricas, por serem mais baratas, o que alavancou novamente o processo de periferização, marginalização e exclusão socioespacial.¹⁵⁹

Diante desse cenário, indaga-se a respeito do modelo de política habitacional que vem sendo aplicado há quase um século no Brasil e do próprio processo de urbanização, que revela uma crescente associação com a pobreza. Estariam as políticas habitacionais corroborando com a marginalização decorrente do processo de urbanização? Tendo em vista que a urbanização brasileira teve como elemento precursor o desenvolvimento industrial e a procura demasiada pelos grandes centros, a consequente supervalorização dos imóveis urbanos acarretou a exclusão socioespacial daqueles que não possuem capital suficiente para habitar em tais locais, sendo necessário procurar áreas mais afastadas e menos desenvolvidas.¹⁶⁰

Nesse contexto, observa-se que as políticas habitacionais aqui analisadas seguiram a mesma lógica presente no processo de urbanização, qual seja: aqueles que possuem condições de habitar os centros urbanos habitam, e, os que não têm recursos financeiros,

¹⁵⁹PEPE FILHO, João Renato. **Déficit habitacional brasileiro**: análise das políticas habitacionais de baixa renda. Dissertação (Mestrado em Economia Política)- PUC SP. São Paulo. 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/21088/2/Jo%c3%a3o%20Renato%20Pepe%20Filho.pdf> . Acesso em 25 set.2021.

¹⁶⁰SANTOS, Milton. **Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: EdUSP, 2020, p.40.

necessariamente, são afastados para regiões periféricas. ¹⁶¹Tal constatação demonstra que o oferecimento de crédito para aquisição da casa própria apenas maquiou o problema maior que é a necessidade de tratar a questão da habitação social fora da lógica de mercado.

Medidas alternativas devem ser pensadas, a fim evitar a repetição de falhas provenientes e medidas anteriores. As famílias que se encontram em situação de precariedade extrema não têm condições de seguir o modelo mercadológico e as regras impostas pelas instituições financeiras para adquirir um imóvel.

Sabe-se que os recursos financeiros do Estado são finitos e de que as necessidades mais básicas de população de baixa renda são pungentes. Como equalizar a situação? Sabe-se que a reserva do possível é um limite, utilizado pelo poder público para conter a aplicação de certas políticas públicas. Contudo, o princípio do mínimo existencial, e a máxima efetividade dos direitos fundamentais devem prevalecer no Estado Democrático de Direito. ¹⁶²

Desse modo, diante da escassez de recursos financeiros e da necessidade de se implementar política públicas que tragam máxima efetividade aos direitos fundamentais, necessita-se de alternativas que possibilitem às famílias, em situação de maior precariedade financeira, usufruir de uma moradia digna.

No próximo capítulo analisar-se-á a financeirização da habitação e seus efeitos para a população de baixa renda, bem como a alternativa de alcance da moradia digna por meio da política pública de locação social. Atualmente no Brasil, a locação social ainda não é muito difundida. O que hoje se aplica a título de política pública aproxima-se mais do “conceito” de aluguel social. Este é utilizado como um benefício temporário, oferecido pelo governo, na esfera municipal, mediante cumprimento de requisitos estabelecidos em lei. Desse modo o Estado paga determinado valor ao beneficiário, para que este efetive o pagamento do aluguel de sua residência quando se enquadra em uma das condicionantes; contudo, a locação social ainda não é uma política estruturada para efetivação do direito à moradia, como será analisado adiante.

¹⁶¹SANTOS, Milton. **Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: EdUSP, 2020, p.40.

¹⁶²MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Influxos do Neoconstitucionalismo inclusivo na realização dos Direitos Fundamentais Sociais: análise da primazia do Poder Judiciário na perspectiva das Teorias da Reserva do Possível, do Mínimo Existencial e da Máxima Efetividade. In: Terezinha de Oliveira Domingos; Jaqueline Mielke; Caroline Ferri. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas I**. 01ed. Florianópolis: **CONPEDI**, 2014, v. 01, p. 371-400. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=96b8ee525c85be84>. Acesso em 25 set.2021.

4 LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA DE PROVISÃO HABITACIONAL

De acordo com o estudo realizado no capítulo anterior, vislumbrou-se que as políticas de provisão habitacional para população de baixa renda, aplicadas no Brasil até o momento, estão centradas no oferecimento de crédito para compra da casa própria. De acordo com análise do déficit atual de moradia digna, constatou-se que este apresentou crescimento, principalmente no quesito ônus excessivo com aluguel. Além da não diminuição do déficit, constatou-se ainda o aumento de habitações em regiões periféricas e a autoconstrução, fazendo surgir um movimento de saída da população menos favorecida economicamente dos centros urbanos para áreas mais distantes e com pouca infraestrutura.

Desse modo, torna-se latente a necessidade de estudar novas formas de provisão habitacional que sejam capazes de atender a população em todos os níveis socioeconômicos, identificando suas peculiaridade e principais necessidades. Diante do déficit habitacional ainda persistente, principalmente em relação à população de mais baixa renda, deve-se atentar para as falhas ocorridas nos programas habitacionais já aplicados, a fim de identificar o que deve ser melhorado em políticas futuras, para que se consiga prosseguir na promoção da moradia digna.

No presente capítulo, analisa-se a provisão habitacional por meio da locação social, a fim de demonstrar que a moradia digna também pode ser atingida por outras formas, e não apenas pela aquisição da casa própria. Salienta-se que as políticas habitacionais de facilitação de financiamento para compra de imóveis são viáveis e benéficas, de modo que trouxeram bons resultados para o perfil habitacional do País. Contudo, aqueles com renda mais baixa, de até três salários mínimos, esses programas tornaram-se inviáveis, pois comprometem quase que totalmente a pequena renda dessa parcela da população.

Inicialmente, analisa-se o fenômeno da financeirização da moradia e suas consequências para a população de baixa renda. Posteriormente, adentra-se no estudo da política de habitação centrada na locação, analisando como ocorre a locação social tanto no Brasil como em outros países.

4.1 Os efeitos da financeirização da moradia e a necessidade de medidas alternativas

O termo financeirização da moradia começou a ser utilizado para especificar um fenômeno global que teve início com a crise das hipotecas em 2008, cujo foco inicial foi nos Estados Unidos. De acordo com Raquel Rolnik, o termo pode ser entendido como a conversão da crise da economia política de habitação em um elemento estruturador do processo de formação do capitalismo na era da hegemonia das finanças.¹⁶³ Tal fenômeno é conceituado entre os doutrinadores internacionais como um movimento de “domínio crescente de atores, mercados, práticas, narrativas e subjetividades financeiras em várias escalas, o que resulta na transformação estrutural de economias, empresas (inclusive instituições financeiras), Estados e grupos familiares.”¹⁶⁴

Estudar esse fenômeno e os seus efeitos é importante para entender que a problemática da falta de habitação digna e o seu combate têm sido abordados, por algumas políticas públicas, como questões que podem ser resolvidas pela lógica de mercado. Ocorre, que o provimento da moradia, em sendo um direito fundamental e social, deve ser tratado como uma questão pública, mesmo que utilize parcerias com entes privados para solucionar tal problema.

4.1.1 A financeirização da moradia: a questão da habitação social no mercado de capitais

O processo de financeirização da moradia é alavancado com o apoio da crescente ideologia da casa própria e da socialização do crédito, que ocorre por meio da introdução de consumidores de média e baixa renda nos sistemas de financiamento. A entrada do setor habitacional no setor financeiro, além de representar uma abertura de mais um campo de investimento para o capital, representa também uma forma alternativa de reserva de valores, uma vez que relaciona diretamente a macroeconomia com os indivíduos, possibilitando que vários autores globais se interliguem por meio do sistema financeiro, como instituições de

¹⁶³ ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos Lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p.38.

¹⁶⁴ AALBERS, Manuel; CASTREE, Noel ET al. (orgs). *The International Encyclopedia of Geography: People, the earth, Environment, and Technology*. Oxford, Wiley, 2015. In: ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos Lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p.38.

crédito e o sistema bancário. A desvantagem é que nesse sistema financeiro, os cidadãos são substituído por consumidores.¹⁶⁵

De acordo com Rolnik, a transformação no conceito de moradia, a partir do paradigma da casa própria, foi impulsionada pela hegemonia do livre mercado. Esse novo paradigma tem como base a implantação de políticas para criação de mercados financeiros de habitação, tendo como prioridade a inclusão de consumidores de media e baixa renda, até então excluídos desse mercado de consumo.¹⁶⁶

Conforme Santos Júnior, em uma sociedade regida pelo capitalismo, a moradia é entendida como uma mercadoria disponibilizada no mercado, sendo submetida, no momento de compra e venda, às regras que movem o capital. Como afirma David Harvey, qualquer habitação ou moradia tem um valor, seja este um valor de uso ou um valor de troca. A garantia de uma moradia digna, dentro de padrões que deem dignidade ao ser humano, na maioria das vezes, está no valor de uso da habitação. Desse modo, para fins de promoção habitacional, o valor de uso da moradia deveria ser mais valorizado do que o de troca; contudo, o que ocorre no movimento de financeirização da moradia é o contrario.¹⁶⁷

Esse caráter mercadológico da moradia também é explicado por David Harvey, ao expor que a habitação possui tanto valor de bem, como valor de troca, uma vez que é uma necessidade humana dentro de um ambiente de escassez econômica.¹⁶⁸ Foi considerando esse contexto “necessidade x escassez” que se desenvolveram as políticas habitacionais brasileiras.

David Harvey aponta que habitação possui dois valores, quais sejam: bem e troca. O poder público, por meio das políticas habitacionais vem privilegiando o valor de troca ao instituir políticas públicas centradas na transferência de propriedade como forma de estimular

¹⁶⁵ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 39.

¹⁶⁶ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 39.

¹⁶⁷Impõe-se um valor de uso à habitação quando ela está sendo utilizada para determinada finalidade, ou seja, quando é um meio de satisfação de uma necessidade humana. De outro modo, é o valor de troca da habitação. Este se refere a um valor regido pelas regras do mercado, ou seja, é a quantificação do bem. HARVEY, David. **A justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. p.131-132.

¹⁶⁸HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e debate**, n.6,v.2, 1982. p. 6-35.

a economia e mercado imobiliário. Por outro lado, as políticas públicas até então aplicadas e as aqui apresentadas não têm privilegiado o valor de bem e direito fundamental da moradia.¹⁶⁹

O problema de um paradigma da casa própria, pautado predominantemente em sistemas de financiamentos regidos pelo capitalismo, é que estas regras de mercado ocorrem de forma hegemônica em todo o mundo, ou seja, sem considerar as peculiaridades socioeconômicas de cada nação. Desse modo, por estarem incluídas nas regras de mercado, as reformas no sistema das políticas habitacionais começam a ocorrer da mesma forma em diferentes países, sem levar em consideração o próprio processo de formação setor habitacional e a estrutura social e econômica de cada lugar.¹⁷⁰

Em países como a Inglaterra e a Holanda, por exemplo, que tiveram fortes Estados de bem-estar social, a tônica das reformas dos sistemas de habitação foi a privatização- ou mesmo a destruição- do estoque de moradia pública e a diminuição considerável das verbas públicas destinadas às políticas de habitação. Em seu lugar, estimulou-se a criação de um sistema de financiamento por meio de hipotecas para incentivar a compra da casa própria no mercado privado, e os subsídios passaram a ser destinados à oferta e não mais à demanda. A diminuição do orçamento e a demolição de unidades habitacionais públicas também ocorreram nos Estados Unidos, mas nesse caso existem diferenças significativas. Em primeiro lugar, o Estado de bem-estar social nunca foi plenamente implementado naquele país; além disso, o apoio à casa própria alicerçada sobre o crédito hipotecário tem sido a tônica da política habitacional norte-americana desde os anos 1930. Ao longo da década de 1980, o sistema de produção de unidades habitacionais públicas também foi sendo substituído por uma política massiva de estímulo à compra da casa própria através dos créditos subprime. A presença desses créditos e desregulação do mercado de alugueis podem ser consideradas medidas de destruição das opções existentes de acesso à moradia implementadas para estimular a compra da casa própria como única via de acesso à habitação. A Espanha é um dos exemplos paradigmáticos dessa via.”

De acordo com Raquel Rolnik, após a Autora analisar a trajetória das políticas habitacionais de diversos países, constatou-se três processos de financeirização da moradia que ocorrem de forma semelhante nos países analisados, os quais são: sistemas baseados em

¹⁶⁹ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; LUFT, Rosângela Marina; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. **Direito à moradia:** um direito social em construção no Brasil- a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. Planejamento e Políticas Públicas, n.46, p.217-242, 2015. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6575/1/ppp_n46_direito_moradia.pdf. Acesso em 29 dez.2021.

¹⁷⁰ ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos Lugares:** A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p.40.

hipotecas; sistemas baseados na associação de créditos financeiros a subsídios diretos para compra de unidades produzidas pelo mercado; e esquemas de microfinanciamentos.¹⁷¹

Conforme aponta Maricato, habitação é uma necessidade do ser humano, caracterizando-se, portanto, como um bem de consumo, uma mercadoria. Contudo é uma mercadoria diferente das demais, pois é o bem mais caro dentro da cesta das necessidades humanas para sobrevivência com dignidade.¹⁷² Dentro da lógica capitalista, a habitação é uma mercadoria complexa. A sua comercialização envolve capital específico de incorporação, construção e financiamento, além da sua valorização ocorrer a partir de atributos externos, que estão no seu entorno, como infraestrutura urbanística e vizinhança.

O processo de financeirização da moradia envolve diferentes vertentes como: a ideologia casa própria; a socialização e ampliação do crédito; e a internacionalização dos investimentos. Tais vertentes transformaram o papel do Estado, na medida em que este deixou de gerir o bem-estar dos cidadãos, para assumir o papel de facilitador de expansão do mercado de habitação.¹⁷³ Tal mudança de papel acarreta efeitos maléficos, principalmente para os menos favorecidos economicamente, pois o principal efeito da financeirização da moradia é a insegurança das famílias cujas vidas foram hipotecadas ou que perderam a possibilidade de continuar vivendo onde moravam pelo aumento do valor da terra.

De acordo com Harvey, a razão de ser dos programas de financiamento imobiliário, principalmente quando utilizados em políticas habitacionais sociais, reproduzem um sistema de manipulação do sistema de crédito o qual esta a serviço da acumulação de capital para o setor financeiro e não para a solução do déficit habitacional.¹⁷⁴ De acordo com o autor, os programas de financiamento da habitação não podem ser classificados como programas de promoção de direitos sociais, pois ao incluir a moradia no livre mercado diminuem a efetividade desse direito em sua perspectiva de direito humano e fundamental. As regras de mercado não deveriam atuar como protagonistas na promoção do direito à moradia para as famílias mais necessitadas.¹⁷⁵

¹⁷¹ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p.40.

¹⁷²MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

¹⁷³KOPPER, Moisés. Entre o mercado e o governo: As políticas habitacionais e a financeirização da moradia no Brasil. **SciELO**. Disponível em : <https://www.scielo.br/j/civitas/a/z7xGKfwy5QgfcD9mNLGXSKR/?lang=pt>. Acesso em 29 dez. 2021.

¹⁷⁴HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p.178.

¹⁷⁵ HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p 178

De acordo com Luciana Royer, reduzir à moradia apenas a uma mercadoria como qualquer outra acarreta a transformação do crédito no principal instrumento de execução das políticas de habitação social. Desse modo, o beneficiário do direito à moradia passa a configurar como um cliente de uma instituição bancária, sujeito às regras do sistema bancário. O indivíduo sai da esfera de proteção do Estado, pois deixa de ser um beneficiário de um direito fundamental e passa a ser sujeito de uma relação privada, com regras específicas.

Coforme demonstrado por Raquel Rolnik, a financeirização da habitação é um processo global, tem ocorrido em diferentes nações, contudo com as mesmas técnicas e meios de atuação. No Brasil, não foi diferente, o sistema ditado pelas instituições financeiras de oferecimento de crédito também tem repercutido nas políticas habitacionais brasileiras, conforme será demonstrado a seguir.

4.1.2. A financeirização da moradia no Brasil

Com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário- SFI em 1997, em meio ao crescimento dos ideais neoliberais no contexto da redemocratização do país, reverberou a racionalidade das finanças e do mercado nas políticas habitacionais sociais, por meio da introdução de instrumentos financeiros e do distanciamento da ideia de moradia, enquanto direito, com seu conceito de universalização.¹⁷⁶

A criação do SFI marca o protagonismo do mercado nas operações de financiamento imobiliário, tendo como principal exemplo a distribuição dos riscos entre os agentes envolvidos e a alienação fiduciária como forma de garantia, conforme demonstrado no capítulo anterior. Contudo, é interessante asseverar que essa perspectiva financeira introduzida nas questões habitacionais não trouxeram resultados satisfatórios para melhoria da falta de moradia para população de baixa renda.

¹⁷⁶ Royer, Luciana de Oliveira. Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009. USP. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>. Acesso em 30 dez. 2021.

A introdução das características mercadológico-financeiras do SFI tornou ainda mais difícil modificar o déficit habitacional por ser incapaz de operar um efeito redistributivo, principalmente pelo fato de ter que oferecer primeiro, uma resposta aos investidores e não à demanda por moradia. De acordo com Luciana Royer, a qualificação do SFI como sistema de financiamento de políticas habitacionais aproxima-se mais de um processo ideológico que visa à captura de crédito e a concentração de recursos do SFI em detrimento dos grupos de menor poder aquisitivo.¹⁷⁷

A Aplicação continua de políticas públicas voltadas à aquisição de moradias, por meio de fornecimento de créditos, somada ao alto custo da terra, tendo em vista que de acordo com a PLANHAB, a despesa com habitação acarreta o comprometimento de 36,6% da renda familiar,¹⁷⁸ as famílias de baixa renda, beneficiadas por tais políticas, somente conseguiram adquirir moradias nas regiões mais afastadas dos centros urbanos das grandes cidades. Isso porque o preço da terra nas regiões mais periféricas é mais barato, e assim mais acessível às famílias menos favorecidas economicamente.

A busca pela aquisição da casa própria a baixo custo vem acarretando um movimento de afastamento dos centros urbanos e a conseqüente periferação da moradia social. Os bairros periféricos apesar de em algumas cidades possuir vida própria, na maioria das cidades brasileiras ainda não possuem infraestrutura para conseguir independência dos centros urbanos.

Entende-se que as políticas habitacionais aplicadas no Brasil não se propõem a enfrentar a questão fundiária e de democratização da terra, pois, sob o lema da conquista da casa própria, maximizam-se os lucros das empresas do setor imobiliário, em detrimento do endividamento da população de baixa renda.

Como apontado no capítulo anterior, as políticas habitacionais brasileiras aplicadas a partir de 1930 estavam centradas no processo de promoção de financiamento para aquisição da casa própria, de modo que o fator de aferição de sucesso de um programa habitacional nesse modelo é consecução de uma habitação. Contudo, deve-se asseverar a cerca do próprio conceito de habitação utilizado por essas políticas de financiamento, pois o

¹⁷⁷Royer, Luciana de Oliveira. Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009. USP. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>. Acesso em 30 dez. 2021.

¹⁷⁸ IBGE 2019, PLANHAB, 2009.

termo habitação vai muito além da construção de uma unidade habitacional, ele segue a mesma conceituação de moradia digna que envolve disponibilidade de serviços, infraestrutura, segurança jurídica, inclusão social.¹⁷⁹

4.2 A locação social como alternativa de política de provisão habitacional no Brasil

Conforme analisado anteriormente, as políticas públicas adotadas no Brasil, até o presente momento, têm como centralidade o financiamento para aquisição de casa própria. Ocorre que esse tipo de política não foi benéfico à população de baixa renda, visto que esta parcela dos cidadãos brasileiros não conseguiu alcançar moradias que se enquadrassem dentro dos padrões de dignidade. Isso demonstra que as políticas públicas até agora aplicadas, por meio do fornecimento de créditos e financiamentos, estão mais voltadas para a mercantilização da moradia do que para a possibilidade de fornecimento de moradia digna para a população menos favorecida economicamente.¹⁸⁰

Conforme afirma Santos Júnior, a moradia é considerada uma mercadoria comercializada no mercado de consumo, no contexto capitalista. Desse modo, a cidade que é um espaço habitado por todos que nela residem de forma fixa, passa a ser um cenário de constantes lutas por espaços de habitação pelos agentes sociais.¹⁸¹ Tal cenário faz eclodir a necessidade de comercialização e mercantilização do espaço para habitação¹⁸² e esta é uma

¹⁷⁹Royer, Luciana de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009. USP. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>. Acesso em 30 dez. 2021

¹⁸⁰ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 312.

¹⁸¹SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade*. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. (Org). **Políticas Públicas e Direito à Cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrópoles, 2011. P.67-74. Disponível em: https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade_2017.pdf. Acesso em: 2 jan. 2022.

¹⁸²SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade*. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (Org). **Políticas Públicas e Direito à Cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrópoles, 2011. P.67-74. Disponível em: https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade_2017.pdf. Acesso em: 2 jun.2022.

realidade da qual a sociedade capitalista não pode escapar. Pelo contrário, já que se está inserido no sistema capitalista, deve-se buscar meios para se adequar a ele, da mesma forma que se deve descobrir remédios para possíveis falhas de mercado ou para as consequências maléficas, como o caso da necessidade de moradia digna para as pessoas que não têm condições financeiras suficientes para concorrer no mercado de imóveis .

Contudo, compreende-se que as políticas habitacionais aplicadas no Brasil não foram capazes de efetivar o direito à moradia enquanto bem jurídico por priorizarem apenas a aquisição de propriedade. Observando-se o conceito de moradia digna presente no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais depreende-se que a periferização causada pela financeirização da moradia distanciam as habitações populares dos padrões mínimos de dignidade estipulados pelo aludido documento, pois elas não possuem a total disponibilidade de serviços públicos e condições de habitabilidade e acessibilidade, tampouco localização adequada ou adequação social ou cultural.

A dignidade da habitação pode ser alcançada sem a necessidade de possuir o título de propriedade, desde que a moradia esteja localizada em um lugar que possua infraestrutura adequada, segurança da posse e acessibilidade aos serviços públicos. A partir desse entendimento, insere-se no contexto das políticas habitacionais a locação social como meio de efetivar o direito à moradia.

Considerando-se apenas a utilização de políticas de aquisição de propriedade, para suprir a demanda por moradia social, necessita-se construir milhões de novas unidades habitacionais apenas para tentar suprir o déficit calculado entre 2016 e 2019, que foi 5.876.699 (cinco milhões, oitocentos e setenta e seis mil, seiscentos e noventa e nove), de acordo com dados da Fundação João Pinheiro. Desse total, 72% são domicílios déficit de pessoas com renda até um salário mínimo.

A partir de uma breve análise de dados, torna-se fácil concluir que uma política capaz de diminuir esse déficit de forma efetiva, demandaria custo e tempo, além de uma reestruturação organizacional, administrativa e financeira do Estado para tentar suprir pontos falhos deixados pelas práticas governamentais aplicadas até o momento.

A utilização da política de locação social apresenta-se como uma alternativa por não demandar tanto investimento financeiro, uma vez que não haveria a necessidade de aquisição de novas propriedades. Muitas são as formas de se instituir a locação social, como será

explicitado adiante, contudo pode-se iniciar com a utilização de imóveis, públicos ou privados, já existentes, ou a utilização de imóveis públicos antigos ou inutilizados.

Em alguns países da Europa e nos Estados Unidos a política de habitação, por meio da locação social é bastante utilizada e difundida. Portanto, adiante, utiliza-se, como exemplo, os programas habitacionais aplicados na França e em Nova Iorque, a fim de trazer casos em que a locação é utilizada como política de provisão habitacional.

4.2.1 Exemplos de Programas de Locação Social: casos internacionais

Antes de analisar os modelos franceses e norte americanos, é interessante frisar que estes não se assemelham ao modelo atualmente aplicado no Brasil. Contudo, a locação social aplicada na França e nos Estados Unidos pode servir de exemplo para elaboração de políticas habitacionais que tenham como escopo a locação, como alternativa à efetivação da moradia digna, desde que ressalvadas as devidas proporções.

As escolhas desses dois programas de locação social se justificam pelo fato desses dois países apresentarem comportamentos um pouco antagônicos em relação à fruição e proteção de direitos sociais. A França é, historicamente, o país berço das revoluções liberais, do constitucionalismo e das lutas pelos direitos sociais, sendo, até hoje, um dos que mais conserva e respeita os direitos fundamentais e sociais, principalmente em relação aos direitos trabalhistas.

Já os Estados Unidos é o país símbolo do capitalismo e das políticas de cunho liberal. Contudo, apesar ser a maior potencia econômica do mundo e o precursor do capitalismo, os Estados Unidos apresentam uma política de habitação social que tem por escopo a utilização da locação como meio de promover moradia adequada para a população menos favorecida economicamente.

Desse modo, por meio do exemplo das políticas habitacionais desses dois países, busca-se demonstrar que a locação social pode ser uma alternativa para diminuir o déficit habitacional também no Brasil, tanto pelo fato de ser um país capitalista, como também, Pelo

fato da Constituição Federal deter uma forte atenção aos direitos sociais, pelo menos em nível formal. Acredita-se que a diversificação e da heterogeneidade dos modelos de políticas habitacionais, possa ser benéfico para a adequação destas às reais necessidades da população.

4.2.1.1 Programa de Locação Social francês

Na França, a partir do século XX, as políticas de habitação foram aperfeiçoando-se e tornando-se mais específicas, a fim a de atender a demanda por moradia social que aumentou bastante com o fim da II Guerra Mundial. Até a década de 1960, a administração da locação para população de baixa renda era gerida, unicamente, por empresas privadas. Contudo, em meio a um momento de recuperação econômica pós-guerra e ao aumento do déficit habitacional, o Estado foi impelido a assumir a administração do sistema de provisão de habitação por aluguel moderado, denominado *Habitation á Loyer Moderé- HLM*.¹⁸³

O governo nacional francês regulamenta e subsidia o sistema de habitação de interesse social, por meio do financiamento à oferta de locação social, bem como, por meio de subsídios diretos, empréstimos e incentivos fiscais por prazo limitado. Para os inquilinos mais pobres, o governo fornece uma bolsa mensal de acordo com o valor do aluguel, da renda e da composição familiar.

Juntamente com o governo nacional, atuam as Entidades Administradoras, que atualmente chegam ao número oitocentas, aproximadamente. Elas adquirem imóveis ou reabilitam unidades já utilizadas na locação social, exercendo também a administração e gestão locativa. Essas entidades são classificadas em quatro tipos empresariais, quais sejam: órgãos públicos de direito público, que são geridas pelos municípios ou pelos departamentos; as sociedades anônimas de direito privado, formadas por empresas privadas e pessoas físicas;

¹⁸³JUNIOR MAHER, James Patrick. Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades. Dissertação (mestrado em engenharia urbana). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. P.141. 2015. **UFRJ**. Disponível em: <http://www.repositorio.poli.ufrj.br/dissertacoes/dissertpoli1478.pdf>. Acesso em 2 jun.2022.

as sociedades cooperativas, formada por grupo de moradores; e as cooperativas de crédito imobiliário ou instituições financeiras de crédito.¹⁸⁴

O ponto forte da política habitacional social francesa é a forte atuação do Estado na estruturação e administração do sistema e a sua atuação de forma conjunta com essas Entidades, públicas e privadas. Desse modo, para melhor entender o HLM na França é necessário compreender como o Estado e as Entidades Administrativas atuam dentro desse sistema.

O governo nacional francês, responsável pela regulamentação de todo sistema de locação, bem como a operacionalização da política. Ele atua definindo os tipos de habitação de interesse social e determinando os tetos de renda e o valor da habitação.¹⁸⁵

As Entidades Administradoras são responsáveis por produzir e administrar as unidades destinadas ao aluguel social. A produção das habitações ocorre por meio de aquisição de imóveis já construídos ou pela construção ou reabilitação de propriedades antigas, tudo subsidiado por fundo público ou por empréstimos por meio dos *Caisse des Dépôts*¹⁸⁶. A administração e a gestão locatícia das unidades de locação também são feita pelas entidades.¹⁸⁷

Salienta-se que a fonte de recursos para construção ou reforma das unidades habitacionais pode ser proveniente de quatro fontes diferentes, quais sejam: os empréstimos

¹⁸⁴JUNIOR MAHER, James Patrick. Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades. Dissertação (mestrado em engenharia urbana). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. P.141. 2015. **UFRJ**. Disponível em: <http://www.repositorio.poli.ufrj.br/dissertacoes/dissertpoli1478.pdf>. Acesso em 2 jun.2022.

¹⁸⁵BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social**: Alternativas à Política Habitacional. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015, p.20. Disponível em : https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content%20&view=article&id=26335. Acesso em 2 jun.2022.

¹⁸⁶*Caisse des Dépôts* é um banco público que financia a produção de habitação de interesse social. JUNIOR MAHER, James Patrick. Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades. Dissertação (mestrado em engenharia urbana). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. P.141. 2015. **UFRJ**. Disponível em: <http://www.repositorio.poli.ufrj.br/dissertacoes/dissertpoli1478.pdf>. Acesso em 2 jun.2022.

¹⁸⁷BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social**: Alternativas à Política Habitacional. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015, p.20. Disponível em : https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content%20&view=article&id=26335. Acesso em 2 jun.2022.

oferecidos pelo *Caisse des Dépôts*, a receita dos alugueis, os subsídios públicos oferecidos pelos governos central e local; e os aportes diretos por empresas privadas.¹⁸⁸

Os municípios e os departamentos também são atores importantes, sendo responsáveis pelo licenciamento das obras e edificações, bem como, por meio de políticas públicas locais, controlam a atuação das entidades administradoras. Existem ainda os *Caisse de Garantie du Logement Locatif Social*, que são instituições financeiras públicas, responsáveis por preservar a locação social, ajudando na manutenção do equilíbrio financeiro e a sanar possíveis desequilíbrios.¹⁸⁹

Cada empreendimento construído ou reabilitado é destinado a um público alvo e o valor do aluguel é determinado, tanto de acordo com o próprio custo da produção, como de acordo com a renda do público ao qual foi destinada. Quando o valor do aluguel não for compatível com a renda da família, o poder público disponibiliza um auxílio à pessoa para complementar o custo da moradia.¹⁹⁰

Na Europa, a França é país que mais se destaca pela maior quantidade de unidades habitacionais destinadas à locação social. São aproximadamente 4,3 milhões de domicílios, o que corresponde a 17% do total dos domicílios franceses, sendo 90% desse estoque em área urbana.¹⁹¹

O acesso à moradia digna passou a ser um direito fundamental na França a partir de 1989, obrigando às autoridades municipais encontrarem soluções viáveis para reduzir o déficit habitacional, estando sujeitos a punições em caso de não cumprimento. Além disso, a Lei de Solidariedade e Renovação Urbana¹⁹², estabelece que as cidades com mais de 50.000

¹⁸⁸ JUNIOR MAHER, James Patrick. Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades. Dissertação (mestrado em engenharia urbana). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. P.141. 2015. **UFRJ**. Disponível em: <http://www.repositorio.poli.ufrj.br/dissertacoes/dissertpoli1478.pdf>. Acesso em 2 jun.2022.

¹⁸⁹ JUNIOR MAHER, James Patrick. Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades. Dissertação (mestrado em engenharia urbana). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. P.141. 2015. **UFRJ**. Disponível em: <http://www.repositorio.poli.ufrj.br/dissertacoes/dissertpoli1478.pdf>. Acesso em 2 jun.2022.

¹⁹⁰BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional**. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015, p.20. Disponível em : https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content%20&view=article&id=26335. Acesso em 2 jun.2022.

¹⁹¹JUNIOR MAHER, James Patrick. Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades. Dissertação (mestrado em engenharia urbana). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. P.141. 2015. **UFRJ**. Disponível em: <http://www.repositorio.poli.ufrj.br/dissertacoes/dissertpoli1478.pdf>. Acesso em 2 jun.2022.

¹⁹² *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain* - SRU

(cinquenta mil) habitantes devem ter no mínimo 20% de suas habitações destinadas à habitação popular.

O acesso à habitação por meio da propriedade ou por meio da locação está no centro das discussões governamentais desde o século XIX. Os argumentos favoráveis ao favorecimento da moradia por meio da aquisição da propriedade podem ser resumidos em três, quais sejam: incentivo à poupança, favorável ao equilíbrio econômico nacional; incremento da responsabilidade individual; sistema favorável à produção industrial habitacional crescente. Os argumentos favoráveis à locação são quatro: acesso maior à moradia ao mais pobres; favorecimento à maior mobilidade residual; proximidade do local de trabalho e maior liberdade individual face ao não endividamento.¹⁹³

Salienta-se que, além dos incentivos diretos à população, existem também políticas de provisão à habitação social por meios indiretos, ou seja, por incentivos fiscais, por meio de renúncia fiscal ou redução de alíquotas de tributos relacionados à habitação e à construção.

4.2.1.2 Programa de Locação Social norte-americano

A política de Habitação Social nos Estados Unidos surge no início do século XX, em meio aos discursos centrados nas questões hipotecárias e no financiamento da casa própria para classe média. Em 1937 foi criado o primeiro programa federal voltado à locação social, o *Housing Projects*. O programa é composto por empreendimentos públicos em áreas centrais das grandes cidades destinados à locação social.¹⁹⁴ Contudo, depois quase trinta anos de programa, o aumento da marginalização e da criminalidade nos parques locatícios, colocou fim à construção de conjuntos habitacionais públicos em 1970.

A política habitacional de Nova Iorque é uma das mais desenvolvidas dos Estados Unidos, sendo responsável por prover 8,1% das unidades habitacionais da cidade. O programa

¹⁹³ ABIKO, Alex Kenya. Introdução à Gestão Habitacional. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12. São Paulo: EPUSP, 1995. USP. Disponível em: http://www.pcc.poli.usp.br/files/text/publications/TT_00012.pdf. Acesso em 3 jan.2022.

¹⁹⁴ ROLNIK, Raquel. 2015 ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

responsável pela promoção de habitações sociais em Nova Iorque é chamado de *New York City Housing Authority*- NYCHA, criado em 1935, funciona como entidade de habitação social.¹⁹⁵

A política habitacional nova-iorquina é basicamente a locação social, a qual busca oferecer moradia acessível aos de menor renda, de modo que uma família não comprometa mais de 30% da sua renda com habitação. Esse é um limite estipulado pelo Poder Público, chamado de *affordable rent burden*, calculado a partir de uma renda básica por família.¹⁹⁶ Assim, o Estado especifica diferentes tipos de habitações para diferentes famílias, cada uma, de acordo com a faixa de renda.

A formulação da política habitacional de Nova Iorque envolve os três níveis de governo: federal, estadual e municipal, além de diversas instituições. Na esfera federal, atuam dois órgãos: *Department of Housing and Urban Development* –HUD¹⁹⁷, que atua por meio de recursos orçamentário e norma regulamentares; e o *Internal Revenue Service*- IRS¹⁹⁸, órgão responsável por conceder incentivos fiscais no âmbito federal. Na esfera estadual, participam os seguintes órgãos: *Division of Housing and Community Renewal*- DHCR¹⁹⁹, responsável pela administração dos programas de moradia no âmbito estadual; e o *Housing Finance Agency*- HFA²⁰⁰, responsável pelo fomento do desenvolvimento habitacional. Na esfera municipal participam três órgãos: *New York City Housing Authority*- NYCHA, órgão municipal que administra o programa habitacional; o *Department of Housing Preservation and Development*- HPD, órgão que fiscaliza as políticas habitacionais; e o *Department of City Planning*, órgão que administra o zoneamento da cidade.²⁰¹

¹⁹⁵UNITED STATES. **New York City Housing Authority**- NYCHA. NYCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em: <http://www1.nyc.gov/assets/nythadownloads/pdf/factsheet.pdf>. Acesso em 4 jan.2022.

¹⁹⁶Renda familiar média. Tradução livre. **New York City Housing Authority**- NYCHA. NYCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em: <http://www1.nyc.gov/assets/nythadownloads/pdf/factsheet.pdf>. Acesso em 4 jan.2022

¹⁹⁷UNITED STATES. **New York City Housing Authority**- NYCHA. NYCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em: <http://www1.nyc.gov/assets/nythadownloads/pdf/factsheet.pdf>. Acesso em 4 jan.2022.

¹⁹⁸UNITED STATES. **New York City Housing Authority**- NYCHA. NYCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em: <http://www1.nyc.gov/assets/nythadownloads/pdf/factsheet.pdf>. Acesso em 4 jan.2022.

¹⁹⁹Divisão de Renovação de Habitação Comunitária. Tradução Livre. UNITED STATES. **New York City Housing Authority**- NYCHA. NYCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em: <http://www1.nyc.gov/assets/nythadownloads/pdf/factsheet.pdf>. Acesso em 4 jan.2022

²⁰⁰Agência de Financiamento Habitacional. Tradução Livre. UNITED STATES. **New York City Housing Authority**- NYCHA. NYCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em: <http://www1.nyc.gov/assets/nythadownloads/pdf/factsheet.pdf>. Acesso em 4 jan.2022.

²⁰¹Departamento de Política Urbana. Tradução livre. UNITED STATES. **New York City Housing Authority**- NYCHA. NYCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em: <http://www1.nyc.gov/assets/nythadownloads/pdf/factsheet.pdf>. Acesso em 4 jan.2022

Os subsídios acontecem de duas formas: por meio de uma ajuda financeira ao próprio indivíduo que custeia o aluguel, que ocorre por meio de *vouchers* ou auxílios moradias; e por meio de auxílio à incorporadora e proprietários para que construam moradias de baixo custo para ser destinada à locação social. Atualmente, essa segunda forma de subsidio tem sido mais utilizada.²⁰²

O programa por meio *vouchers* é chamado *Section 8*. Ele controlado pelo governo federal e é voltado para as famílias de baixa renda. As famílias inscritas no programa recebem vales moradias para encontrem e aluguem qualquer tipo de habitações na forma do mercado imobiliário.²⁰³

O programa nomeado 80/20 é dos que utiliza essa forma de subsidio indireta. Esse programa, que ocorre em nível estadual e municipal, oferece financiamentos, isenções tributarias, e o aumento da área construída para as incorporadoras e construtoras que reservarem 20%, pelo menos, das unidades habitacionais de seus edifícios para famílias de menor renda.²⁰⁴

Na cidade de Nova Iorque existem cerca de cinco tipos diferentes de políticas de provisão habitacional voltadas para a locação, seja por meio de incentivos diretos ou indiretos. Tais iniciativas governamentais, apesar de estarem inseridas em um contexto próprio e específico da cidade, pode servir de exemplo para o desenvolvimento de políticas de provisão habitacional também no Brasil, principalmente pelo fato delas serem heterogêneas, diversificadas e não priorizarem apenas a aquisição de novas propriedades.

Adiante, analisa-se a política de locação social que atualmente é aplicada no Brasil, que, em muitos pontos, diferencia-se dos modelos franceses e norte-americanos.

²⁰² LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada. Dissertação (mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro. 178 p. 2018. **UFRJ**. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9788/1/Mateus%20Fernandes%20%20PROTEGIDO.pdf>. Acesso em 3 jan. 2022.

²⁰³ LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada. Dissertação (mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro. 178 p. 2018. **UFRJ**. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9788/1/Mateus%20Fernandes%20%20PROTEGIDO.pdf>. Acesso em 3 jan. 2022.

²⁰⁴ LUFT, Rosangela Marina. LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Locação Social como alternativa de moradia: características e experiências para uma política pública habitacional. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v.16, n.2, p.85099, 2021. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/274/173>. Acesso em 3 jan. 2022.

Contudo, apesar de ainda não ser uma política de locação social de cunho definitivo, o fato de existir meios que garantam o acesso à habitação por meio de um auxílio ao aluguel, como será asseverado, já demonstra uma abertura ao estudo e ao desenvolvimento de outras formas de provisão habitacional.

4.2.2 Introdução da locação social no Brasil

A institucionalização da locação social no Brasil, surge a partir do nascimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o qual foi instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, cujo principal objetivo é centralizar e implementar políticas e programas que viabilizem o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda.²⁰⁵

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades elaborou o Plano Nacional de Habitação- PLANHAB ²⁰⁶, um dos instrumentos da Política Nacional de Habitação, previsto na Lei 11.124, de 16 de junho de 2005.²⁰⁷ O principal objetivo do Plano era formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, por meio de estratégias nos quatro eixos da política habitacional: modelo de

²⁰⁵BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 2 jan.2022.

²⁰⁶O Plano Nacional de Habitação é um dos instrumentos mais importantes para a implementação da nova Política Nacional de Habitação. Ele foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional. BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**- Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf

²⁰⁷Art. 14. Ao Ministério do Desenvolvimento Regional, sem prejuízo do disposto na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, compete: (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021) I – coordenar as ações do SNHIS; II – estabelecer, ouvido o Conselho das Cidades, as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social; III – elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação; IV – oferecer subsídios técnicos à criação dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal, Regionais e Municipais com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, integrantes do SNHIS; V – monitorar a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, observadas as diretrizes de atuação do SNHIS; [...].BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em 02 jan.2022.

financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.²⁰⁸ O PLANHAB previu a locação social dentre umas das estratégias urbano-fundiárias, cujo objetivo é garantir o acesso a terra urbanizada.²⁰⁹

Apesar da institucionalização da locação social como política pública habitacional ter ocorrido por meio do PLANHAB, Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, já instituíra benefício de auxílio ao aluguel, como política de assistência social.²¹⁰ Com o Decreto nº 6.307, de 13 de dezembro de 2007, instituiu-se o valor do benefício pago aos beneficiários.²¹¹

O conceito de locação social ainda muito confundido no Brasil. Atualmente o que é aplicado no país é uma espécie de bolsa aluguel, em situações excepcionais e em caráter de urgência, como se depreende na leitura da Lei de Assistência Social em a abertura para política de locação social advém do conceito de benefício assistencial eventual.

A locação social hoje é um programa ou ação do governo municipal, em alguns casos em parceria com setor privado, para propiciar o acesso à moradia por meio do

²⁰⁸ BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**- Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf. Acesso em: 02 jan. 2022.

²⁰⁹ [...] Na medida em que esta iniciativa depende fundamentalmente do poder local, o PlanHab prevê que os municípios que utilizarem os instrumentos urbanísticos adequados para ampliar o acesso a terra urbanizada sejam pontuados positivamente no Índice de Capacidade Institucional e Gestão Urbana (ver Eixo Arranjos e Desenvolvimento Institucional), o que lhes dará condições privilegiadas para acessar recursos do FNHIS. Os principais indicadores urbanos que seriam utilizados na pontuação do município na aferição deste índice, nos aspectos voltados para facilitar o acesso a terra urbanizada e bem localizada, seriam os seguintes: [...] Inclusão de várias formas de propriedade como modalidades aceitas pelo SNHIS, tais como a concessão do direito real de uso, o direito de superfície, locação social, entre outras; [...] BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**- Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf. Acesso em: 02 jan. 2022.

²¹⁰ Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. § 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. § 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade. § 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e nº 10.458, de 14 de maio de 2002. BRASIL. Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 2 jan. 2022.

²¹¹ BRASIL. Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o artigo 22 da Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em 3 jan. 2022.

pagamento de determinado quantia ao beneficiado. Esses pagamentos podem ser subsidiados ou não pelo poder público, por meio do orçamento público ou por algum tipo de taxa.²¹² Desse modo, o que se apresenta atualmente no Brasil, a título de política pública, aproxima-se mais de uma política de cunho assistencial.

4.2.3. A locação social como política habitacional brasileira

Diante do crescente déficit habitacional que o Brasil vem enfrentando, deve-se pensar e estudar formas alternativas de pensar as políticas públicas habitacionais voltadas para as camadas mais pobres da sociedade. De acordo com dados da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional é calculado considerando-se diversos componentes. Portanto, dessa mesma forma, devem ser pensadas as políticas de provisão habitacional. A provisão por meio da aquisição da casa própria, por meio do oferecimento de crédito, é um meio eficaz, contudo, não tal eficácia não se apresenta para todos os indivíduos, de acordo com suas situações particulares.

De acordo com Cruz e Moraes, as políticas públicas não precisam estar centradas apenas na aquisição da casa própria, mas devem considerar outras modalidades de habitação que se adequam às diferentes necessidades. Por exemplo, a locação pode oferecer uma boa solução para jovens em busca de oportunidades de emprego e estudos. Segundo os autores, os gestores públicos, no momento de elaborarem políticas públicas, devem dar mais atenção à diversidade de variáveis, como: distribuição de renda, composição familiar e ciclo de vida.²¹³

Uma política de provisão habitacional para atender pessoas em situação de rua, não pode ser a mesma para atender indivíduos que recebam até cinco salários mínimos, pois as condicionantes de cada situação são muito específicas. Um indivíduo que mora na rua e que não possui renda fixa que fique perto de um salário mínimo, não conseguiria entrar um

²¹²BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional.** Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015, p.20. Disponível em : https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content%20&view=article&id=26335. Acesso em 2 jun.2022

²¹³CRUZ, B; MORAIS, M P. Housing demand, tenure choice, and housing policy in Brazil. In: Urban Land Markets, 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269364687916/6892589-1269394475210/piedade.pdf>. Acesso em 4 jan. 2022.

programa de financiamento de moradia, por melhores que fossem as condições oferecidas. Diferente é a situação de uma pessoa que possui renda fixa de até cinco salários mínimos. Esta conseguiria adquirir uma casa própria por meio de financiamento com condições de facilitação oferecidas pelas políticas habitacionais aplicadas atualmente.

Desse modo, estabelecer alternativas de políticas de provisão habitacional específicas para determinadas situações e necessidades é de suma importância. Especificar o público alvo, dirigir esforços para atingir objetivos previamente definidos para cada nível de renda é uma forma de diversificar a política habitacional, tornando-a mais democrática e materialmente igualitária.

Além do reconhecimento da heterogeneidade das necessidades habitacionais, as políticas de provisão habitacional devem salvaguardar o acesso igualitário à cidade. Para que isso ocorra é necessária que a ideia da “desmercantilização” da moradia seja uma prioridade, a qual pode se dar por meio de políticas públicas que utilizem medidas e lógicas próprias do serviço público e não a lógica de mercado, como vem acontecendo.

De acordo com Carraz, em qualquer programa de promoção de habitação social, pelo menos duas premissas devem ser levadas em consideração, quais sejam: a de que somente é possível corrigir as falhas de mercado, encontradas nas políticas de financeirização da moradia, fora dessas condições de mercado, ou seja, deve-se adotar uma lógica diferente da lógica capitalista; e a de que os poderes públicos devem garantir a diversidade da moradia social, considerando as peculiaridades de cada público alvo e de cada região.²¹⁴

Contudo, a transformação da locação social em um serviço público de provisão autônoma, separada da lógica de mercado exige uma extensão no conceito jurídico de serviço público social.²¹⁵ De acordo com Luft, a fim de que a locação possa ser inserida na concepção de serviço público social é necessário que ela se submeta a um regime jurídico que justifique a utilização de bens públicos e a adoção de um tratamento financeiro e tributário diferenciado que permitam uma intervenção maior do poder público.²¹⁶

²¹⁴CARRAZ, M. Logement social et habitat: une nécessité faite lois. In: Actualité juridique du droit ad -ministratif - AJDA (tribune). 17 mars 2008

²¹⁵ LUFT, Rosangela Marina. LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Locação Social como alternativa de moradia: características e experiências para uma política pública habitacional. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v.16, n.2, p.85099, 2021. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/274/173>. Acesso em 3 jan. 2022.

²¹⁶ De acordo com Luft, “nosso sistema jurídico dispõe de elementos conceituais e normativos para mediar essa desmercantilização, assim como, em determinadas setores de atuação, o poder público já opera por mecanismos

A atuação do poder público de forma mais direta em uma política de provisão habitacional, por meio da locação social, permitiria que o Estado saísse das regras ditadas pelo mercado, de modo que algumas diretrizes regulatórias da administração da política poderiam ser estabelecidas de forma mais democrática, como: regular o uso e ocupação solo a fim de viabilizar a produção habitacional social e conter a especulação imobiliária; regular os atributos dos beneficiários, a fim de o programa de habitação esteja de acordo com as possibilidades financeiras do público alvo; estabelecer critérios de priorização de atendimento; regular a utilização de equipamentos públicos e próprias propriedades públicas que estão sem utilidade; e estabelecer benefícios tributários para favorecer o interesse do setor privado em relação aos programas de habitação.²¹⁷

O modelo de política de locação social predominante no país é o aluguel social, que se assemelha mais um benefício assistencial temporário e excepcional, conforme será analisado adiante. O município de São Paulo, contudo, vem aplicando algumas modificações na promoção do aluguel social, a fim de aproximar-se mais dos modelos internacionais, como o da França, onde existem os parques locatícios e a utilização de parcerias entre o setor público e o privado. Esse modelo paulista está em transição, mas a análise faz-se pertinente diante da discussão traçada a respeito desse tipo de política.

capazes de ajustar a locação social dentro de uma provisão autônoma. Essa perspectiva conceitual envolve a extensão do conceito jurídico de serviço público social para a locação destinada à população de baixa renda – para além dos já qualificados dessa forma como a educação e a saúde públicas, a cultura, a pesquisa etc. Enquadram-se na categoria de serviço público social - também denominado serviço de relevância pública, serviço compartilhado, serviço de interesse público ou serviço público não privativo - aquelas atividades que podem ser prestadas ao mesmo tempo pelo Estado e pela iniciativa privada, podendo envolver a obtenção de lucro ou não. Uma vez que são consideradas atividades que materializam direitos essenciais e que os setores não estatais não são capazes de provê-las de forma ampla, “o Estado também as presta, mas o faz gratuitamente ou de forma bastante subsidiada, pois do contrário as necessidades sociais correlatas continuariam insatisfeitas, razão pela qual o Constituinte entendeu deverem elas ser em regra satisfeitas independente das condições financeiras dos cidadãos usuários”. LUFT, Rosângela Marina. LIMA, Mateus Fernandes Vilela. *Locação Social como alternativa de moradia: características e experiências para uma política pública habitacional*. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v.16, n.2, p.85099, 2021. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/274/173>. Acesso em 3 jan. 2022.

²¹⁷ LUFT, Rosângela Marina. LIMA, Mateus Fernandes Vilela. *Locação Social como alternativa de moradia: características e experiências para uma política pública habitacional*. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v.16, n.2, p.85099, 2021. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/274/173>. Acesso em 3 jan. 2022.

4.2.4 Exemplos de “Programas de Locação Social” no Brasil

Como apontado acima, a locação social no Brasil tem caráter de política assistencial, funcionando como um auxílio aluguel, bolsa aluguel ou aluguel social (termo mais utilizado). Para tal constatação, analisa-se o programa de aluguel social de quatro das maiores cidades brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza.

4.2.4.1 São Paulo

O Programa de Locação Social do município de São Paulo foi criado em 2002, por meio de resolução do Conselho do Fundo Municipal de Habitação, objetivando contemplar as famílias com renda mensal até três salários mínimos e que não conseguiam se encaixar nos programas de financiamento habitacional.

No início Programa objetivava disponibilizar habitações de propriedade do próprio município, construídas por meio de recursos federais e municipais, provenientes do Fundo Municipal de Habitação. O valor do aluguel era calculado com base no parcelamento do valor investido na construção do imóvel, de modo que somente poderia comprometer, no máximo, até 15% da renda do indivíduo beneficiado.

A gestão do Programa era feita pela Secretaria de Habitação do Município-Sehab²¹⁸, sendo responsável por: detalhar a demanda; realizar acompanhamento socioeducativo e avaliação socioeconômica dos beneficiados; aprovação das prestações de conta e monitoramento do Programa. Já a parte de operacionalização do Programa era feita pela Cohab de São Paulo, a qual era responsável pela viabilização, reforma, construção,

²¹⁸ SÃO PAULO. Instrução Normativa SEHAB 01/2003. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2003. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao_social/conselhos_e_organos_colegiados/cmh/index.php?p=184582. Acesso em 5 jan.2022.

manutenção e conservação do empreendimento, bem como todas questões relacionadas aos contratos de locação.²¹⁹

O público alvo do Programa são indivíduos e famílias cuja renda mensal seja equivalente até três salários mínimos, ou ainda famílias com renda superior a esse valor, mas desde que a renda per capita não ultrapasse um salário mínimo. Os beneficiários também não podem ser proprietários de nenhum outro imóvel. Dentre as pessoas que atendem aos requisitos apresentados, terão prioridade de atendimentos aqueles que tiverem mais de sessenta anos, que estejam em situação de rua, portadores de direitos especiais, ou que estejam morando em áreas de risco e de insalubridade.

Os interessados em ingressar no Programa realizam cadastro, pela Secretaria de Habitação, que confere os critérios exigidos, bem como realiza avaliação social, a fim de determinar o valor do subsídio concedido. A aludida avaliação ocorre a cada dois anos, a fim de identificar se os beneficiários ainda se enquadram nas exigências do Programa.

Quando contemplados pelo Programa de Locação Social, os beneficiários são vinculados por meio de contrato de locação com o poder público, com duração de quatro anos, podendo ser prorrogado. Como em todo contrato, o beneficiário possui direitos e deveres. Um dos deveres é a utilização apenas para fins de moradia, bem como o pagamento da taxa de condomínio.

Existe ainda um valor de referencia que determinado considerando-se a recuperação mensal do investimento, que corresponde ao valor investido pelo Poder Público na aquisição, construção ou recuperação das unidades habitacionais; a taxa de administração, que remunera o agente operador do Programa; e a taxa de manutenção, destinada aos serviços para manter a estrutura básica do imóvel. O valor do aluguel social pago pela família deve atingir o valor de referencia, caso isso não ocorra, devido às condições de renda dessa família, a diferença será subsidiada pelo Fundo Municipal de Habitação.²²⁰

²¹⁹ RIBEIRO, Amanda de Almeida; FILOCOMO, Guilherme; BERNARDES, Mayara Marques; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. Locação Social no município de São Paulo: reflexões sobre os custos e benefícios. **Anais XVII ENANPUR**. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=842>. Acesso em 5 jan.2022.

²²⁰ RIBEIRO, Amanda de Almeida; FILOCOMO, Guilherme; BERNARDES, Mayara Marques; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. Locação Social no município de São Paulo: reflexões sobre os custos e benefícios. **Anais XVII ENANPUR**. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=842>. Acesso em 05 jan.2022.

Entre os anos de 2004 e 2014 foram construídos seis empreendimentos dentro do Programa de Locação Social, totalizando uma quantidade de 903 unidades habitacionais quais sejam: Parque do Gato, com 486 unidades habitacionais, destinadas às famílias da favela do Gato; o edifício Olarias, 137 unidade habitacionais, construído em 2004; a Vila dos Idoso, com 145 unidades, inaugurada em 2007; o edifício Fernando Feijó, com 45 unidades habitacionais, inaugurado em 2009; o Astrúbal do Nascimento, com 40 unidades ; e o Palacete dos Artistas, com 50 unidades, inaugurado em 2014, para atender uma demanda de idoso artistas.²²¹

O Programa de Locação Social aplicado na cidade de São Paulo apresenta-se como o mais inovador, ao aproximar o oferecimento pelo Estado de habitação social como uma espécie de serviço público. No início de 2019, trinta e quatro famílias moradoras de rua foram transferidas para o empreendimento Astrúdal do Nascimento II- Edifício Mario de Andrade, configurando-se a primeira experiência de acolhimento de moradores de rua pelo Programa de Locação Social de São Paulo, com fim de proporcionar moradia definitiva.²²²

Apesar do pioneirismo e da inovação da prefeitura de São Paulo, o política de provisão habitacional por meio de aluguel apresentou algumas falhas na operação que demandam atenção para formulação e aplicações futuras. Após dez anos de programa de locação social, o Banco Interamericano de desenvolvimento- BID elaborou um relatório avaliativo e identificou situações de inadimplência no pagamento do aluguel e nas taxas de condomínio e algumas ocupações irregulares, por causa de cessão ilegal de unidade e invasões, bem como problemas estruturais que comprometiam a sustentabilidade programa.

223

²²¹ LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Se a demanda por maradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada. Dissertação (mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro. 178 p. 2018. **UFRJ**. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9788/1/Mateus%20Fernandes%20%20PROTEGIDO.pdf>. Acesso em 03 jan. 2022.

²²² SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Relatório II- Acompanhamento da fase III do Projeto Piloto de Locação Social para População em Situação de Rua:** Trabalho social de acompanhamento da população, pós-ocupação das unidades e gestão do conjunto Habitacional Astrúdal do Nascimento II. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/programas_e_projetos/index.php?p=269811. Acesso em 22 set.2021.

²²³ LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Se a demanda por maradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada. Dissertação (mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro. 178 p. 2018. **UFRJ**. Disponível em:

Recentemente, o Sindicato de Habitação de São Paulo desenvolveu outra proposta alternativa para redução do déficit habitacional na cidade, a Locação Acessível Residencial-LAR. O modelo proposto é dividido em duas etapas. Na primeira, um empreendedor do setor de imóveis constrói uma edificação, com a obrigatoriedade de, nos primeiros dez anos depois da finalização da obra, disponibilizar as unidades para locação, para população de baixa renda, com preços regulados pelo município. Na segunda fase, o empreendedor finaliza os contratos de aluguel, reforma os apartamentos e vende a preço de mercado. Entre a primeira e a segunda fase, há um período de transição de três anos.²²⁴

A lógica da aludido modelo, é seguida pelo menor envolvimento possível do poder público em toda a transação. A fim de atrair empreendedores para construir seguindo a lógica do LAR foi fornecer aumentar o coeficiente de aproveitamento, o qual funciona como subsídio, que não envolve desembolso por parte do município. Outro ponto interessante no LAR, o a forma para atrair inquilinos. Para fazer parte do programa os indivíduos interessados não precisam atender a nenhum requisito, o contrario do que normalmente acontece em muitos programas de locação social no País.

O programa aplicado na cidade de São Paulo é apenas um exemplo de ampliação da prática das políticas de locação social que vêm sendo criadas e instituídas no Brasil. Contudo, de acordo com os casos analisados até o presente momento, a maioria das leis municipais instituem programas que estabelecem auxílio para locação de forma excepcional e temporária.

De acordo com a aplicação da política de locação social, compreende-se que a moradia é um serviço. O que é um caráter inovador, uma vez que as políticas habitacionais atualmente aplicadas tratam a habitação como um bem de consumo, inserido no mercado de imóveis. Desse modo, quebra-se com o paradigma da habitação como um bem imóvel, indivisível e multidimensional.²²⁵ Portanto, no estudo da política de locação social, busca-se

<https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9788/1/Mateus%20Fernandes%20%20PROTEGIDO.pdf>. Acesso em 3 jan. 2022.

²²⁴ LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada. Dissertação (mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro. 178 p. 2018. **UFRJ**. Disponível em:

<https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9788/1/Mateus%20Fernandes%20%20PROTEGIDO.pdf>. Acesso em 03 jan. 2022.

²²⁵ BALBIM, Renato. Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional. Brasília: IPEA, 2015, p.12. **IPEA**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. Acesso em 20 set. 2021.

compreender como o serviço de habitação pode ajudar a diminuir o déficit habitacional brasileiro.

Considerando os dados da Fundação João Pinheiro, acima apresentados, em que o componente do déficit habitacional que apresentou maior elevação até o ano de 2019 foi o custo excessivo com aluguel e que as políticas habitacionais de financiamento de habitação aplicadas até momento não trouxeram grandes modificações, compreende-se que a utilização de uma política alternativa, pautada na utilização da habitação como um serviço poderia ser um plano a ser seguido pelo Estado para tentar efetivar o direito à moradia.

Contudo, a problemática que se apresenta está relacionada à dificuldade orçamentária do Estado de reformar e administrar os imóveis vazios destinados à locação social ou na instituição de parques locatícios. Para tanto, de forma pioneira a prefeitura de São Paulo está analisando se o sistema de Parceria Público-Privada poderia ser suficiente e viável para assumir gerir tal demanda.

A Parceria Público-Privada apresentada pela Prefeitura de São Paulo pretende destinar alguns edifícios públicos adquiridos do INSS para o Programa Locação Social. De acordo com a proposta, esses prédios serão reformados e mantidos pelo ente privado enquanto durar o período previamente estipulado de concessão. O empreendedor privado tem a garantia da concessão e o pagamento dos alugueis os quais terão preços populares e pré-definidos, a fim de atender e possibilitar o pagamento por famílias que recebem até três salários mínimos. Caso o inquilino não pague o aluguel, o ente privado não arcará com a inadimplência que será ressarcida por meio de recursos municipais. Depreende-se dessa proposta que o ente público, inicialmente, não terá custos, apenas realizará a concessão do imóvel vazio.²²⁶

Percebe-se que o imóvel e a responsabilidade pela política de locação e a gestão operacional do Programa continua sendo pública, o que passa para o ente privado é reforma e gestão condominial. De acordo com a prefeitura, o ponto positivo da utilização a Parceria Público-Privada é a agilidade na reforma e administração, bem como a diminuição das despesas públicas e a possibilidade de lucro para o ente privada.

²²⁶SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Relatório II- Acompanhamento da fase III do Projeto Piloto de Locação Social para População em Situação de Rua:** Trabalho social de acompanhamento da população, pós-ocupação das unidades e gestão do conjunto Habitacional Astrúdal do Nascimento II. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/programas_e_projetos/index.php?p=269811. Acesso em 22 set.2021.

Contudo a pergunta que permeia esse projeto piloto paulista está relacionada à efetividade dessa parceria para o Estado, para o ente privado e para os principais interessados, que são pessoas de baixa renda que habitarão nesses imóveis, tendo em vista que se trata da efetivação de um direito fundamental social de caráter e responsabilidade eminentemente pública.

São muitas as variáveis e as consequências que permeiam a aplicação de uma política desse porte. Contudo, vale a busca para encontrar meios alternativos que possam trazer eficácia a essa problemática social que é a falta de moradia digna para as famílias de baixa renda, ou melhor, a falta de oportunidade de acesso desses indivíduos à habitação de qualidade.

4.2.4.2 Fortaleza

A Lei 10.328 de 12 de março de 2015 que redefine o Programa de Locação Social no âmbito municipal de Fortaleza, afirma que o Programa tem caráter excepcional e temporário, buscando atender famílias que estejam em situações específicas, como: condições subumanas e de risco iminente, desalojamento temporário ou em processo de reassentamento, mulheres em situação de violência doméstica, moradores de rua, situação de infortúnio público. Além do atendimento às situações específicas, as famílias beneficiadas têm que ser de baixa renda, assim entendidos como aqueles que possuem renda mensal inferior a 3 (três) salários mínimos e que não possuem meios próprios para adquirir ou alugar moradia.²²⁷

O Programa de Locação Social consiste em um benefício mensal fornecido pelo governo municipal para os cidadãos que se encaixem nos requisitos apontados acima. Os imóveis fornecidos para locação têm que estar localizado dentro do Município e que estejam com condições de habitabilidade. A escolha do imóvel, a negociação e a contratação da locação e o pagamento do valor acordado é feita pelo beneficiário diretamente com o

²²⁷ FORTALEZA. Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015. Redefine o Programa de Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4284/4284_texto_integral.pdf. Acesso em 7 fev. 2021.

proprietário do bem, sem nenhuma intervenção do poder público, tampouco qualquer responsabilização por ônus financeiro.

O Programa de Locação Social tem caráter temporário, de modo que cada família pode permanecer como beneficiária durante 2 (dois) anos, submetendo-se a uma reavaliação semestral para verificar a continuidade das condições que ensejaram o recebimento do benefício. O valor do benefício é definido e instituído por meio de decreto do Poder Executivo do Município de acordo a disponibilidade financeira e orçamentária e com os valores imobiliários praticados no local.²²⁸

A Locação Social em Fortaleza é executada pelo governo municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza- Habitafor e da Secretaria Municipal de Segurança Cidadã- SESEC. Tal execução deve ocorrer de forma integrada com áreas da saúde, assistência social, proteção e defesa civil, cidadania e direitos humanos.²²⁹

A partir dessa breve análise legislativa, depreende-se a locação social aplicada no município de Fortaleza segue o modelo de benefício assistência, como na maioria das cidades brasileiras, em que o aluguel configura como uma política acessória, a fim de trazer solução para uma situação específica e excepcional, assim como acontece nos exemplos que seguem adiante.

²²⁸Art. 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. Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015. Redefine o Programa de Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em:

https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4284/4284_texto_integral.pdf. Acesso em 7 fev. 2021

²²⁹Art. 3º. O Programa Locação Social será executado pelo Município de Fortaleza, por intermédio da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC). § 1º O Programa Locação Social deverá ser executado de forma integrada com as áreas da saúde, da assistência social, da proteção e defesa civil, e da cidadania e direitos humanos, devendo a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e a Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC) articularem-se com a Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), com a Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) e com a Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos (SCDH) para dar efetividade aos fins dispostos nesta Lei. § 2º O Chefe do Poder Executivo fixará, por meio de Decreto, o campo de abrangência e os limites das competências da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), para os fins de que trata esta Lei. FORTALEZA. Lei Municipal nº 10.328, de 12 de março de 2015. Redefine o Programa Locação Social no Âmbito do Município de Fortaleza, e dá outras providências.

4.2.4.3 Rio de Janeiro e Salvador

No estado do Rio de Janeiro foi instituído o benefício do aluguel social ou bolsa aluguel a partir do Programa Morar Seguro do Governo do Estado, por meio do Decreto estadual nº 44.052 de 30 de janeiro 2013, juntamente com o Decreto municipal nº 23.381 de 2003.²³⁰

Tanto de acordo com o Decreto Estadual como com o Decreto Municipal, o aluguel social objetiva atender famílias removidas de áreas de risco, desabrigadas ou que não tenham condições de pagar aluguel. O benefício tem valores que variam entre R\$400,00 e R\$500,00, sendo temporário, destinado apenas às famílias que se encontram em situação de risco, podendo ser concedido por um período de doze meses.²³¹

Considera-se em situação de vulnerabilidade as famílias que apresentam as seguintes necessidades: destruição total ou parcial do imóvel residencial do beneficiário, decorrente de calamidade pública ou de remoção de pessoas residentes em áreas de risco. A situação de vulnerabilidade precisa ser comprovada mediante laudo de interdição ou de destruição total ou parcial do imóvel emitido pela Defesa Civil.

O cadastro do beneficiário é feito pelo município e o pagamento do benefício é feito pelo estado, por meio de uma parceria entre Estado e Municípios, de acordo com os artigos 3º e 4º do Decreto nº 42.406 de 2010.

Para ser beneficiário, o interessado precisa realizar cadastro no Cadastro Único de programas Sociais do Governo Federal, que cadastra famílias de baixa renda para programas sociais do governo federal, estadual e municipal.

²³⁰ Art. 1º. O Decreto nº 43.091, de 20 de julho de 2011, que regulamenta os procedimentos para concessão, fiscalização e supervisão do Aluguel Social no Estado do Rio de Janeiro, passa a vigorar com a redação deste Decreto. Art. 2º. O Aluguel Social é um benefício assistencial, não definitivo, destinado a atender necessidades advindas da destruição total ou parcial do imóvel residencial do beneficiário, decorrente de calamidade pública ou de remoções de pessoas residentes em áreas de risco, nos casos definidos por ato do Governador do Estado. § 1º O Aluguel Social poderá ser concedido à família afetada por um período de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado desde que haja comprovação da real necessidade do seu pagamento.

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=250876>

²³¹ <http://www.fazenda.rj.gov.br/age/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC277560%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased>

A partir de análise dos Decretos Estaduais e Municipais do Rio de Janeiro, constata-se que o aluguel social aplicado pelo Estado e Município apresenta as características da temporalidade e da excepcionalidade, funcionando de forma semelhante ao que aplicado no Município de Fortaleza, como uma bolsa aluguel, um auxílio em dinheiro, para que o indivíduo afetado por algumas das situações descritas na lei requeira o recebimento do valor.

No município de Salvador, o maior da região nordeste, o sistema de locação social também se aproxima mais das políticas assistenciais. Funcionando como uma espécie de benefício concedido pelo governo municipal, por meio da Caixa Econômica Federal, sendo regido pela Lei nº 8.543, de 15 de janeiro de 2014, que institui os benefícios eventuais de que trata a Lei Orgânica de Assistência Social.²³²

O referido benefício é denominado auxílio moradia e é concedido em caráter eventual, sendo destinado às famílias de baixa renda que tenham sofrido perdas do imóvel devido à calamidade pública, que se encontrem em situação de rua, ou outra situação de vulnerabilidade temporária.²³³

O auxílio moradia também tem caráter temporário, sendo concedido pelo período máximo de 12 (doze) meses, sob parecer técnico da secretaria Municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza ou da Defesa Civil.²³⁴

²³² Art. 26. O benefício eventual, na forma de auxílio moradia, constitui-se em ação da assistência social, em parceria com a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil, e destina-se às famílias de baixa renda que tenham sofrido perdas do imóvel devido à calamidade pública e/ou se encontrem em situação de rua. SALVADOR. Decreto nº 25.996, de 30 de abril de 2015. Regulamenta a Lei Municipal nº 8.543/2014 que dispõe sobre os benefícios eventuais no município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2599/25996/decreto-n-25996-2015-regulamenta-a-lei-municipal-n-8543-2014-que-dispoe-sobre-os-beneficios-eventuais-no-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias>. Acesso em 02 jan. 2022.

²³³ Art. 26. [...]. Parágrafo Único - O auxílio moradia será concedido ainda, nos casos em que seja constatada a situação de vulnerabilidade temporária, na forma do Art. 3º da Lei nº 8.543/2014, caracterizada mediante parecer técnico da Defesa Civil ou da Secretaria Municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza - SEMPS. SALVADOR. Decreto nº 25.996, de 30 de abril de 2015. Regulamenta a Lei Municipal nº 8.543/2014 que dispõe sobre os benefícios eventuais no município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2599/25996/decreto-n-25996-2015-regulamenta-a-lei-municipal-n-8543-2014-que-dispoe-sobre-os-beneficios-eventuais-no-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias>. Acesso em 02 jan. 2022.

²³⁴ Art. 28. O auxílio moradia será disponibilizado pelo período máximo de 12 (doze) meses, conforme parecer da área técnica da Secretaria Municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza - SEMPS ou da Defesa Civil, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais. Parágrafo Único - Para pessoas em situação de rua, poderá ser ampliado, excepcionalmente, o período de concessão do auxílio moradia, mediante avaliação e parecer técnico da SEMPS. SALVADOR. Decreto nº 25.996, de 30 de abril de 2015. Regulamenta a Lei Municipal nº 8.543/2014 que dispõe sobre os benefícios eventuais no município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2599/25996/decreto-n-25996-2015-regulamenta-a-lei-municipal-n-8543-2014-que-dispoe-sobre-os-beneficios-eventuais-no-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias>. Acesso em 02 jan. 2022.

Da breve análise da Lei nº 8.543, de 15 de janeiro de 2015, depreende-se que o Município de Salvador não possui ainda uma política própria de locação social, uma vez que é regido por uma lei de benefícios eventuais. Tal constatação demonstra como a política de provisão habitacional por meio de locação no Brasil ainda não é muito difundida, nem mesmo, possui autonomia.

4.3 Desafios para uma política de locação social no Brasil

Para desenvolver uma política de locação social genuína no Brasil é preciso superar algumas dificuldades. A primeira é questão da disponibilidade terras ou imóveis já construídos em áreas centrais das cidades, devido aos altos custos no mercado imobiliário. Para solucionar tal problema, deve-se priorizar a utilização de terras e imóveis públicos vazios ou subutilizados para fins de cumprimento de sua função social. Apesar da existência do Sistema Nacional de Habitação Social, que facilitou a regularização fundiária de imóveis da União e regularizou a disponibilização de imóveis para fins de moradia social, muito ainda precisa ser feito para tentar equalizar o déficit de moradias aos imóveis vazios.²³⁵

O segundo desafio, a ser superado é questão da rentabilidade financeira, a fim de tornar rentáveis os imóveis destinados à locação social. Portanto, um programa desse tipo exige estudo prévio e criação de mecanismos que viabilizem a diminuição dos riscos financeiros e que minimizem os custos de oportunidade dos imóveis para as famílias de baixa renda. No caso de proprietário locadores privados, a questão da rentabilidade financeira poderia ser resolvida por meio de fornecimento de subsídios diretos ou indireto. No caso de locadores públicos, tal questão poderia ser dirimida com a redução de custos com a manutenção dos imóveis vazios, além da percepção de valores advindos do aluguel social.²³⁶

Contudo, apesar de parecer simples as questões financeira que envolve a implementação de qualquer política pública, principalmente as de cunho assistencial e social,

²³⁵BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional.** Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015, p.42.

²³⁶BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional.** Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015, p.43.

envolve estudo prévio de viabilidade, devendo-se considerar o custo público e a reserva do possível e eficiência econômica da ação estatal.

O terceiro desafio é a gestão das unidades criadas para locação, ou seja, a instituição e a gestão de contrato, bem como a manutenção física dos imóveis. De acordo com Balbim, tal questão para ser superada exige a criação de arranjo institucional e parcerias público-privadas para a montagem de entidades gestoras. Este parece ser o desafio que exige maior complexidade na sua superação, tendo em vista que além dos arranjos institucionais, ele envolve a escolha a de imóveis os quais, de preferência, devem se concentrar em áreas centrais; a questão das possíveis inadimplências dos locatários que conseqüentemente levariam ao aumento dos custos do programa.²³⁷

A centralização dos principais programas habitacionais no poder da União também é um desafio a ser superado para a implantação de uma política de locação social. Isso ocorre devido ao fato de os atuais programas de aluguel social ou auxílio aluguel serem competência dos Estados ou Municípios. A falta de incentivos financeiros e de parcerias da União, diante da ainda pequena autonomia dos Municípios, podem ser entraves no momento da implantação e desenvolvimento de um programa de locação social.

Os desafios para implementar de um programa de locação social desse porte são muitos. Contudo, estes não devem limitar a proposta nem mesmo os estudos de viabilidade técnica e financeira. O intuito do presente artigo não é apresentar todas as características da locação social como política pública de locação, mas apenas apresentar a possibilidade de uma alternativa, tendo em vista as falhas de política anteriores que privilegiavam apenas a aquisição de propriedade.

²³⁷ BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social**: Alternativas à Política Habitacional. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015, p.43.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação versou acerca da possibilidade de efetivação do direito à moradia por meio de política de provisão habitacional que não esteja centrada apenas na aquisição da casa própria.

No primeiro capítulo, a partir de estudo a respeito do direito fundamental à moradia, constatou-se que este, por ser um direito social, necessita da atuação estatal por meio de política pública para ser efetivado. De acordo com os ditames legais e doutrinários se observou que a moradia para ser digna não basta apenas a estrutura física de uma casa. A dignidade se perfaz na forma como o indivíduo usufrui essa habitação e como esta se interliga com a cidade e com meio social. Assim, essa atuação estatal deve ser pautada pelas características de uma moradia digna.

A moradia para ser digna precisa oferecer ao indivíduo padrões mínimos de dignidade, como: boa infraestrutura; localização que permita ao morador se desenvolver socialmente na cidade; boa infraestrutura urbanística; facilidade de acesso aos serviços públicos, como saúde, transporte e educação; segurança jurídica sobre o imóvel em relação à posse ou à propriedade; e não comprometimento da renda mensal familiar.

A fim de buscar promover e democratizar essa moradia digna, diante do enorme déficit habitacional brasileiro, políticas habitacionais de cunho social vêm sendo sucessivamente aplicadas. De acordo com o recorte temporal desta dissertação, desde a década de 1930, o Estado promove medidas para conter o déficit habitacional. Ocorre que mesmo diante da atividade estatal o déficit habitacional continua subindo, o que leva à constatação de que algo precisa ser modificado.

Diante da análise legislativa e doutrinária a respeito do seu *modus operandi* das políticas habitacionais, constatou-se que maioria dos programas aplicados pela União estava centrada na oferta de crédito para aquisição da casa própria.

Os Programas de facilitação de financiamentos para aquisição de propriedade obtiveram resultados satisfatórios em relação ao seu objetivo, ou seja, oportunizar a compra ou a construção da casa própria. Contudo, em relação aos indivíduos de baixa renda, aqueles que recebem até três salários mínimos, tais medidas não tiveram resultados satisfatórios

quando se observa os padrões que caracterizam uma moradia digna, pois apenas conseguem adquirir habitações em áreas periféricas, com pouca infraestrutura e com riscos de comprometimento de grande parte da renda mensal.

Ademais, constatou-se que colocar as famílias de baixa renda em sistemas de financiamento para compra ou construção da casa própria, é equivalente a assemelha-los aos indivíduos que possuem renda mais elevada, por mais que existam facilidades de acordo com cada poder aquisitivo. Tal constatação advém do fato de que a habitação popular não deve ser gerida pelas regras de mercado, uma vez que os indivíduos de baixa renda possuem peculiaridades que os diferenciam dos demais participantes do mercado imobiliário.

Uma vez que a moradia digna é um direito humano e fundamental social, necessária à manutenção da vida do indivíduo, o Estado deve priorizar a fruição desse direito para aqueles não podem obter meios próprios. Diante dessa realidade, debruçou-se sobre o estudo da política habitacional por meio da locação social, como um meio alternativo para alcançar esse direito.

Ao analisar a legislação nacional referente aos três entes da federação, União, Estado e Município, constatou-se que a locação social está prevista no Plano Nacional de Habitação, sendo atribuição dos Estados e dos Municípios a implementação dos programas em seus respectivos territórios. Desse modo, analisou-se a legislação municipal de São Paulo, Fortaleza, Rio de Janeiro e Salvador, a fim de constatar como ocorre a provisão habitacional por meio de aluguel.

Em relação aos Municípios de Fortaleza, Rio de Janeiro e Salvador, o provimento de habitação popular por meio de aluguel são políticas assistenciais, temporárias e excepcionais, destinadas às famílias de baixa renda, que não possuem outra propriedade e que estejam em situação de calamidade pública, por exemplo. Observa-se que esses três municípios seguem as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social.

A partir da análise legislativa desses três municípios, constatou-se que ainda não há implantação da ideia de locação social genuína, como acontece, por exemplo, na França, na Itália e em outros países da Europa, onde o Poder Público Municipal possui parques locais destinados à habitação da população mais pobre por meio de alugueis de baixo custo, ou seja, que não chegam a comprometer 15% da renda mensal familiar. O que se apresenta nesses municípios são programas que buscam resguardar o direito à moradia, por

meio de um auxílio aluguel para que determinada família não tenha seu o direito à moradia violado, por determinado tempo.

Já a cidade de São Paulo possui um programa de locação social mais diversificado, aproximando-se mais dos modelos de locação social aplicados na França e em Nova Iorque, cuja intenção é a construção de parques locatícios, pertencentes ao poder público, destinados à locação de baixo custo para pessoas de baixa renda. O programa, que teve início em 2002, já construiu cerca de nove empreendimentos destinado ao programa de locação. Atualmente, desenvolvem-se projetos de ampliação da política de habitação social por meio da locação, com a utilização de parceiros privados, principalmente para administrar e gerir a manutenção dos imóveis, as questões condominiais e os alugueis.

Não foi objetivo nesta dissertação a realização de uma análise empírica em relação à aplicação do auxílio aluguel ou do aluguel social em Fortaleza, Salvador e no Rio de Janeiro; contudo, a partir da análise legislativa foi possível verificar que é uma política que tem grande potencial de trazer benefícios para os indivíduos que se encontram em uma situação excepcional, mesmo que de forma temporária.

No entanto, utilizando-se os exemplos internacionais e o pioneirismo do programa de locação social da cidade de São Paulo, constatou-se que uma política habitacional centrada na promoção de habitação popular por meio de locação de forma contínua pode ser uma alternativa aos programas habitacionais já existentes, uma vez se verificou que a financeirização da moradia não foi benéfica para os indivíduos que recebem até três salários mínimos e que o componente do déficit habitacional que mais aumentou de forma homogênea em todo território nacional nos últimos anos foi o custo excessivo com aluguel.

Desta feita, acredita-se que uma expansão nos atuais programas de aluguel social ou auxílio aluguel, a fim de transformá-los em políticas habitacionais de cunho definitivo, por meio do desenvolvimento de parques locatícios públicos e da cobrança de aluguéis de baixo custo poderia ser uma alternativa de ação estatal para conter o aumento do déficit habitacional, considerando-se a realidade das famílias de baixa renda.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel; CASTREE, Noel ET al. (orgs). The International Encyclopedia of Geography: Peopl, the eerth, Environment, and Tecnology. Oxford, Wiley, 2015. In: ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ABIKO, Alex Kenya. Introdução à Gestão Habitacional. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12. São Paulo: EPUSP, 1995. **USP**. Disponível em: http://www.pcc.poli.usp.br/files/text/publications/TT_00012.pdf.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. n. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ASCON. Seminário em Defesa da ZEIS. **CEARAH Periferia**. Disponível em: < <http://www.cearahperiferia.org.br/2012/06/seminariozeis/> >.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS-ABRANC. Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos- relatório técnico final. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018. **FGV**. Disponível em:<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>.

AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de Andrade. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitare**. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf.

BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional**. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BENACCHIO, Marcelo. **Art.11. Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Curitiba: Clássica, 2013.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1992.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, 2007. Disponível em:
http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf .

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998.

Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPIUTULOS%204%20E%205.pdf.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema. IN: MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982. pp. 53, 54

BOTEGA, Leonardo. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º semestre de 2007.

BUENO, Laura Machado de Mello; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos Diretores, Aspectos Urbanísticos e Ambientais na Regularização. In: Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Regularização **Fundiária Plena**: Referências Conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CANOTILHO, José. Joaquim. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almeida, 1998.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: as histórias e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUEQUE, Maria do Carmo (org). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

CRUZ, B; MORAIS, M P. Housing demand, tenure choice, and housing policy in Brazil. In: **Urban Land Markets**, 2009. Disponível em:
<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269364687916/6892589-1269394475210/piedade.pdf>.

COMPARATO. Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade**: Comentário à Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

ESPIELL, Hector Gross. **Los derechos económicos, sociales y culturales em El sistema interamericano**. San José: Libro Libre, 1986.

ESTADOS UNIDOS. *The Vancouver Declaration on Human Settlements (1976)*. **Unhabitat**. Disponível em: http://www.unhabitat.org/campaigns/tenure/legal/van_dec.htm.

_____. *Habitat Agenda and Istanbul Declaration. Second United Nations Conference on Human Settlements. Istanbul, Turkey, 3-14 June 1996. New York: United Nations. Department of Public Information, 1996. United Nations*. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 4. ed. São Paulo: Positivo, 2010.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de dez anos depois: Razão da descrença ou razão de otimismo. *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v.20, n.1, pp. 212-233, jan-jun., 2013. **UFMG**. Disponível em: < https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf >.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e Transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. N° de f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)- Universidade de Campinas, Campinas, 2011. Disponível: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854780/mod_resource/content/0/Fix_Mariana_D.pdf f. Acesso em 26 dez. 2021.

FORTALEZA. Lei Complementar n° 62 de 02 de fevereiro de 2009- Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Disponível em: https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf.

_____. Projeto de Lei n° 28 de 03 de maio de 2012. Modifica a Lei Complementar n° 62 de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo de Fortaleza. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**. Disponível em: < <https://docs.google.com/file/d/0B5hNgrng3fzQTmZrejNGWENkNjQ/edit?pli=1> >.

_____. Lei n° 10.328, de 12 de março de 2015. Redefine o Programa de Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4284/4284_texto_integral.pdf.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil- 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf.

FROTA, Henrique Botelho. **Planejamento Urbano e Nova Ordem Jurídico-Urbanística: Planos Diretores Após a Primeira Década do Estatuto da Cidade**. *Revista Opinião Jurídica-Revista do Curso de Direito da Unichristus*, Fortaleza, ano X, n.14, p. 56, 2012.

GOMES, Francisco Donizete. **Direito Fundamental Social à Moradia: Legislação Internacional, Estrutura Constitucional e Plano Infraconstitucional**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005

GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Antônio Mont'Alvene B.; MOREIRA, Sandra Mara V. Plano Diretor Participativo: Instrumento para Democratizar a Gestão Urbana? **ANPOCS**.

Disponível em: <

http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3631&Itemid=318>.

GREMAUD, Amaury P. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HARVEY, David. **A justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e debate**, n.6, v.2, 1982.

KOPPER, Moisés. Entre o mercado e o governo: As políticas habitacionais e a financeirização da moradia no Brasil. **SciELO**. Disponível em : <https://www.scielo.br/j/civitas/a/z7xGKFWy5QgfcD9mNLGXSKR/?lang=pt>. 2021.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada. Dissertação (mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro. 178 p. 2018. **UFRJ**. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/9788/1/Mateus%20Fernandes%20%20PROTEGIDO.pdf>.

LOPES, José Reginaldo de Lima. **Cidadania e Propriedade**: Perspectiva histórica do direito à moradia. *Revista de Direito Alternativo*, 1993.

LUFT, Rosangela Marina. LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Locação Social como alternativa de moradia: características e experiências para uma política pública habitacional. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v.16, n.2, p.85099, 2021. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/274/173>.

MACEDO JR. Ronaldo Porto. **Carl Schmitt e a fundamentação do direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Eduardo Gomes. Planejamento Urbano, Democracia e Participação Popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2009). Tese (Doutorado em Sociologia)- Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2010. **UFC**. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010_Tese_%20EGMACHADO.pdf.

MARICATO, Ermínia. **A política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. IN: CARVALHO, Celso Santos, ROOSBACH, Ana Claudia(Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

_____. O ministério das cidades e a política de desenvolvimento urbano. IPEA. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em 28 dez. 2021

MARGUTI, Barbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio (Org.); GALINDO, Ernesto Pereira. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. IPEA. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28583.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Influxos do Neoconstitucionalismo inclusivo na realização dos Direitos Fundamentais Sociais: análise da primazia do Poder Judiciário na perspectiva das Teorias da Reserva do Possível, do Mínimo Existencial e da Máxima Efetividade. In: Terezinha de Oliveira Domingos; Jaqueline Mielke; Caroline Ferri. (Org.). Direitos sociais e políticas públicas I. 01ed. Florianópolis: **CONPEDI**, 2014, v. 01, p. 371-400. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=96b8ee525c85be84>.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**- Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

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

MONTEIRO, Vitor A. Direito à moradia adequada: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

NÚCLEO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS. Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos e Comitê de direito econômico, social e cultural. São Paulo: **Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. Disponível em:
<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>

OLIVEIRA, Fátima. **Atenção à saúde**: das caixas de aposentadoria e pensões ao SUS. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/opiniaofatima-oliveira/atencao-a-saude-das-caixas-de-aposentadoria-e-pensoes-ao-sus-1.207270>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em:
<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>.

PIETRO SANCHÍS, Luis. **Leys, principios, derechos**. Madrid: Dykinson, 1998.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo. V.1,n.1., Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452004000100003&script=sci_arttext.

RIBEIRO, Amanda de Almeida; FILOCOMO, Guilherme; BERNARDES, Mayara Marques; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. Locação Social no município de São Paulo: reflexões sobre os custos e benefícios. **Anais XVII ENANPUR**. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=842>.

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

_____. **Guia do Estatuto da Cidade**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.

_____. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras- Trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária**. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>.

ROLNIK, Raquel; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: porque nossas cidades continuam tão precárias? Novos Estudos- CEBRAP, n.89, p.89-109, 2011.

ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009. **USP**. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris.

SAULE JUNIOR, Nelson de Saule; RODRIGUEZ, Maria Elena. Direito à Moradia. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTROM, Lena (Org). **Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e à moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2002,

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; LUFT, Rosangela Marina; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. **Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil- a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro**. Planejamento e Políticas Públicas, n.46, p.217-242, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6575/1/ppp_n46_direito_moradia.pdf.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: http://periciajudicial.adm.br/pdfs/Politica_%20Federal_%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20Brasil%20IPEA_1964_1998.pdf

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (Org). **Políticas Públicas e**

Direito à Cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrópoles, 2011. P.67-74.

Disponível em:

https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade_2017.pdf.

SANTOS, Milton. **Urbanização Brasileira**. 5.ed. São Paulo: EdUSP, 2020, p.40.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Direitos Sociais como Direitos Fundamentais:** contributo para um balanço aos 20 anos da Constituição Federal de 1998. Disponível em:

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf.

_____. **Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia.** **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador.n.20, dez/fev. p.15. 2010. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413>.

_____. **O direito fundamental à moradia nos vinte anos da Constituição Federal de 1998: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal.** **Revista Brasileira de Estados Constitucionais**, p. 2, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro**. Cadernos de Pesquisa,n.7, maio 1997.

SALVADOR. **Decreto nº 25.996, de 30 de abril de 2015.** Regulamenta a Lei Municipal nº 8.543/2014 que dispõe sobre os benefícios eventuais no município e dá outras providências. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2599/25996/decreto-n-25996-2015-regulamenta-a-lei-municipal-n-8543-2014-que-dispoe-sobre-os-beneficios-eventuais-no-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias>.

SÃO PAULO. **Instrução Normativa SEHAB 01/2003.** São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2003. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmh/index.php?p=184582.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso. **Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais e Eficácia das Normas Constitucionais.** **Revista de Direito do Estado**. Ano1, n.4-23-51, out/dez, 2006

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SCHULMAN, Maurício. **Financiamentos Imobiliários no contexto de uma economia estabilizada e desindexada.** In : **VIII Encontro da ABECIP**. Brasília: ABECIP, 1996, p.37 .

Disponível em:

http://periciajudicial.adm.br/pdfs/Politica_%20Federal_%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20_Brasil%20_IPEA_1964_1998.pdf.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, 1989.

UNITED STATES. **New York City Housing Authority- NYTCHA**. NYTCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em:

<http://www1.nyc.gov/assets/nytchadownloads/pdf/factsheet.pdf>.

VILLAÇA, **Flavio**. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo. Disponível em:

<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>.

WALDMAN, Ricardo Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à Moradia à Luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n.11 e da Habitat III. **Revista de Direito Ambiental e Sociedade**, v.9, n.1, jan/abr. 2019.