



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

JULIANA COELHO DOS SANTOS

**DO DÉFICIT HABITACIONAL À MORADIA DIGNA: um estudo acerca da
viabilidade de uma política de locação social no ordenamento jurídico brasileiro**

Belém/PA

2021

JULIANA COELHO DOS SANTOS

**DO DÉFICIT HABITACIONAL À MORADIA DIGNA: um estudo acerca da
viabilidade de uma política de locação social no ordenamento jurídico brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará – PPGD/UFPA, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito. Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente – Área temática: Desenvolvimento urbano e direito à cidade.

Profa. Orientadora: Dra. Daniella Maria dos Santos Dias

Belém/PA

2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

S237d Santos, Juliana Coelho dos
Do déficit habitacional à moradia digna : um estudo acerca da
viabilidade de uma política de locação social no ordenamento
jurídico brasileiro / Juliana Coelho dos Santos. — 2021.
141 f. : il.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2021.

1. Direito à Moradia Digna. 2. Déficit Habitacional. 3.
Política Habitacional Brasileira. 4. Locação Social. 5.
População de Baixa Renda. I. Título.

CDD 341.374

JULIANA COELHO DOS SANTOS

**DO DÉFICIT HABITACIONAL À MORADIA DIGNA: um estudo acerca da
viabilidade de uma política de locação social no ordenamento jurídico brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará – PPGD/UFPA, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito. Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente – Área temática: Desenvolvimento urbano e direito à cidade.

Profa. Orientadora: Dra. Daniella Maria dos Santos Dias

Avaliado em: 24 / 09 / 2021

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias – Orientadora
Programa de Pós-graduação em Direito/UFPA

Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer – Examinadora
Programa de Pós-graduação em Direito/UFPA

Profa. Dra. Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos – Examinadora
Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA)/UFPA

Belém/PA

2021

*Aos meus pais, Edilson e Jucilene, e minha
irmã, Caroline, meu alicerce de amor.*

AGRADECIMENTOS

Ingressar no curso de Mestrado desta Universidade era um grande sonho meu, pois eu sempre quis estudar aqui na UFPA, vivenciar esse ambiente tão rico em diversidades e tão representativo da nossa região. É impossível não me emocionar ao olhar para trás e lembrar, com saudosismo, de todas as experiências incríveis que vivi nessa Universidade, desde a profunda e genuína felicidade de ver meu nome na lista de aprovados para ingresso no PPGD, passando pelos primeiros contatos com os colegas e professores em sala de aula, os debates instigantes que se sucederam, os seminários, o estágio docência junto aos alunos da graduação em Direito, as inúmeras noites e madrugadas de estudo... e, em meio a isso tudo, sobreveio a pandemia, que impôs ainda mais desafios a todos nós.

Chegar ao final dessa jornada só foi possível porque tive ao meu lado pessoas maravilhosas que me deram todo o suporte necessário para tanto.

Primeiramente, agradeço a Deus, por ter me dado forças para superar os desafios que se apresentaram e por ter me guiado por todo esse caminho.

Aos meus pais, Edilson e Jucilene, e à minha irmã, Caroline, agradeço, profundamente, por terem me incentivado e vibrado junto comigo a cada etapa vencida, a cada obstáculo superado nesse percurso, bem como por terem me acalentado nos momentos difíceis e por estarem sempre comigo. Meu amor por vocês é imensurável e incondicional.

À minha querida professora Daniella Dias, minha orientadora, agradeço não apenas pela primorosa orientação do trabalho, mas, sobretudo, pela amizade que construímos ao longo do caminho. Agradeço-lhe por todas as palavras e gestos de carinho que teve comigo dentro e fora da sala de aula, sempre se fazendo presente, com sua escuta atenta e seu olhar sensível. Tenho uma enorme admiração pelo seu trabalho na Universidade, profa.! Saiba que a senhora deixará em mim muitas lições enriquecedoras – muito além da esfera acadêmica –, e que lhe terei sempre como um exemplo inspirador na docência e na vida.

Ao meu querido professor e amigo, Dennis Verbicaro, agradeço por ter sido um grande apoiador desse sonho e por me ensinar, diariamente, a exercer a advocacia, sempre com demasiada paciência, leveza e generosidade! Agradeço-lhe, ainda, por toda a sua compreensão nesse período e pela confiança em mim depositada por todos esses anos. No ensejo, eu não poderia deixar de agradecer à minha querida professora Loiane Verbicaro, por ter plantado em mim, logo no início da graduação em Direito, o amor pela pesquisa acadêmica.

A todos os meus familiares, minha avó materna, Jucirema, e paterna, Maria do Carmo, meu avô materno, José Maria Coelho e paternos, José Maria (*in memoriam*) e Benedito Santos (*in memoriam*), todos os meus tios e tias, madrinha e padrinho, primos e primas, afilhado amado, agradeço pela torcida e pelo carinho que sempre me deram.

Aos meus queridos amigos, agradeço por estarem sempre presentes e por tornarem a vida mais leve, cada um a seu modo: às minhas amigas Flávia e Jennifer, e ao amigo Matheus, agradeço por compartilharem comigo inúmeros momentos de alegria e por termos construído uma linda amizade, com tantas histórias boas pra contar. À Jenny, em especial, agradeço também pela cuidadosa tradução do resumo deste trabalho; agradeço à minha amiga Gisany por todos os conselhos, pelas infindáveis conversas e pelos abraços apertados; À minha amiga Tarcila, agradeço por toda a sua ajuda e pela cumplicidade em todo esse período, sobretudo nos momentos de maior dificuldade, bem como agradeço por sempre estar disposta a me ouvir; à minha amiga Elane, agradeço pela parceria e pelas constantes palavras de incentivo; e às minhas amigas de longa data, Bianca Ferreira, Louise e Amanda Alves, agradeço por nunca se esquecerem de mim e por sempre mantermos contato, apesar da distância.

A todos os professores e professoras da UFPA, agradeço pelos conhecimentos transmitidos ao longo do curso e por terem contribuído fortemente nessa etapa da minha formação acadêmica. Agradeço, ainda, a todos os docentes que os antecederam, tanto no meu período escolar quanto no período da graduação, pois todos contribuíram para esse momento.

Agradeço, por fim, aos que me ajudaram, direta ou indiretamente, na concretização desta dissertação.

RESUMO

A presente pesquisa apresenta uma reflexão acerca da política da locação social como instrumento de acesso à moradia digna, levando-se em consideração o aumento do déficit habitacional no Brasil ao longo dos últimos anos. O objetivo geral da pesquisa é analisar se a criação e promoção de uma política de locação social podem reduzir o déficit habitacional e garantir o acesso da população brasileira de baixa renda à moradia digna. Para tanto, realiza uma análise a respeito da situação atual da moradia no Brasil, com base no estudo do fenômeno do déficit habitacional, destacando-se os dados atuais, assim como os contrastes e problemas sociais decorrentes dessa problemática. Do mesmo modo, apresenta uma análise do direito à moradia digna, visando uma ampla compreensão quanto ao seu conceito e estrutura. Avalia o modelo de política habitacional adotado no país, sobretudo no que se refere às medidas adotadas pelo poder público para atender a demanda por moradia das camadas sociais mais necessitadas. O estudo resultou na constatação teórica quanto à viabilidade da implementação e consolidação de uma política de locação social no ordenamento jurídico brasileiro, como forma de enfrentamento ao déficit habitacional e de acesso da população de baixa renda não apenas ao direito à moradia digna, mas também ao direito à cidade. Com os resultados da pesquisa, espera-se contribuir para a reflexão acerca da necessidade de se adotar a locação social e outras medidas alternativas aos programas sociais de provisão da casa própria, eis que se mostraram insuficientes para assegurar uma habitação digna à população de baixa renda. A metodologia utilizada baseia-se no método dedutivo e em pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Direito à Moradia Digna; Déficit Habitacional; Política Habitacional Brasileira; Locação Social; População de Baixa Renda.

ABSTRACT

This research presents a reflection about social lease policy as an access tool to decent housing, taking into account the increase in housing shortage in Brazil over recent few years. The general objective of this research is to analyze whether the creation and promotion of a social lease policy can reduce housing deficit and ensure access to decent housing by low-income Brazilian population. For this, it conducts an analysis of current housing situation in Brazil, based on the study of housing shortage phenomenon, highlighting current data along with contrasts and social problems arising from this issue. In the same way, it presents a analyze of decent housing rights, aiming a broad understanding of its concept and structure. It assesses the housing policy model adopted in the country, mainly regarding the measures adopted by the government to address housing demand of the neediest social layer. The study resulted in theoretical finding in regard to implementation and consolidation feasibility of a social lease policy in Brazilian legal system, as a way to face the housing shortage and of access for the low-income population not only to the right to dignified housing, but also to the right to city. The results here presented are expected to contribute on the discussion concerning the urge to adopt social leasing and other alternative measures in social programs for provisioning of home ownership, since it was proved insufficient to ensure decent housing for the low-income population. The methodology used is based on the deductive method and on bibliographic and documental research.

Keywords: Right to Decent Housing; Housing Deficit; Brazilian Housing Policy; Social Lease; Low-income population.

“A necessidade de morada é uma constante na vida humana – no seu início, o útero materno, a concha inicial, indiscutivelmente uma doce e cálida morada; depois, a ideia de casa, nosso canto no mundo.

A moradia constitui uma dimensão fundamental da existência humana: é o lugar de encontro do ser humano consigo e com o outro”.

Marcelo Milagres, 2009.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Domicílios vagos em condições de ocupação e em construção, por situação de domicílio, segundo regiões do Brasil, no ano de 2015.....	31
Tabela 2 – Componentes do déficit habitacional, conforme dados coletados no Brasil em 2017.....	35

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas do programa Serviço de Moradia Social, segundo a proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em 2019.....	106
Quadro 2 – Etapas do programa Locação Social Financiada, segundo a proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em 2019.....	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composição do déficit habitacional no Brasil, no ano de 2015, por situação de domicílio (urbano e rural) e regiões metropolitanas selecionadas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre).....	33
Gráfico 2 – Composição do déficit habitacional no Brasil, no ano de 2015, segundo as regiões geográficas do país.....	34
Gráfico 3 – Distribuição relativa do déficit habitacional no Brasil, por faixa de renda familiar, ano de 2017.....	37
Gráfico 4 – Número de moradias e taxa de domicílios de inquilinos do sistema <i>Habitation à Loyer Modéré</i> (HLM) – Habitação de Aluguel Moderado – na França, em 2018.....	95
Gráfico 5 – Número de pessoas inscritas na lista de espera do <i>New York City Housing Authority</i> (NYCHA), para ingresso nos programas de locação social em Nova York, EUA, no período de julho de 2020 a julho de 2021.....	99

LISTA DE SIGLAS

ABRAINCC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
ANAH	Agência Nacional para a Melhoria da Habitação
BNH	Banco Nacional de Habitação
CF/88	Constituição Federal de 1988
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CEF	Caixa Econômica Federal
CFMH	Conselho do Fundo Municipal de Habitação
CMH	Conselho Municipal de Habitação
COHAB-SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
DESCs	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ESH	<i>Les Entreprises Sociales Pour l'Habitat</i>
FCP	Fundação da Casa Popular
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HLM	<i>Habitation à Loyer Modéré</i>
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MPF	Ministério Público Federal

NYCHA	<i>New York City Housing Authority</i>
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPH	<i>Les Offices Publics de l'habitat</i>
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de lei
PLS	Programa de Locação Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB	Produto Nacional Bruto
PNH	Política Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
RMs	Regiões Metropolitanas
SEHAB	Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEMs	Sociedades de Economia Mista
SMS	Serviço de Moradia Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 MORADIA E DÉFICIT HABITACIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO	24
1.1 CONCEITO DE DÉFICIT HABITACIONAL.....	25
1.2 DADOS ATUAIS E PANORAMA GERAL DO DÉFICIT DE HABITAÇÕES NO BRASIL.....	29
1.3 DIAGNÓSTICO ACERCA DOS DADOS COLETADOS: OS CONTRASTES DA MORADIA NO BRASIL.....	37
2 DIREITO À MORADIA DIGNA E POLÍTICA HABITACIONAL	46
2.1 O DIREITO À MORADIA DIGNA COMO DIREITO HUMANO E SALVAGUARDA DO MÍNIMO EXISTENCIAL.....	46
2.1.2 Os primeiros passos da proteção internacional da moradia digna.....	46
2.1.2 A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial: pilares da moradia digna.....	50
2.1.3 A positivação do direito à moradia na Constituição Federal brasileira de 1988.....	57
2.2 POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E OS REFLEXOS DA PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO.....	62
2.2.1 Breve histórico da política habitacional brasileira.....	63
2.2.2 As consequências sociais da produção capitalista do espaço: desigualdade e segregação socioespacial.....	72
3 UM NOVO OLHAR SOBRE O DIREITO À MORADIA: A LOCAÇÃO SOCIAL COMO FORMA DE ACESSO À MORADIA DIGNA NO BRASIL	77
3.1 MORADIA, PROPRIEDADE E CULTURA PATRIMONIALISTA.....	77
3.2 NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE A LOCAÇÃO SOCIAL.....	84
3.3 ANÁLISE DA LOCAÇÃO SOCIAL EM OUTROS PAÍSES.....	88
3.3.1 Reino Unido.....	89
3.3.2 França.....	92
3.3.3 Estados Unidos.....	96

3.3.4 Conclusões acerca da análise.....	100
3.4 A LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM INSTRUMENTO DE ACESSO À MORADIA DIGNA E A UMA POLÍTICA HABITACIONAL INCLUSIVA.....	103
3.4.1 O Serviço de Moradia Social – SMS (2009) e a Locação Social Financiada (2019).....	104
3.4.2 Experiências de locação social no Brasil: São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG.....	109
3.4.3 Em busca de uma política pública de locação social.....	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
REFERÊNCIAS.....	133

INTRODUÇÃO

O processo de ocupação do espaço urbanizado no Brasil foi forjado a partir da articulação de fatores socioeconômicos e políticos, que, historicamente, provocam e acentuam a desigualdade social no país. Nesse sentido, o desenho das cidades brasileiras segue, em geral, o mesmo molde: formam-se nas áreas centrais os espaços urbanos com melhor infraestrutura e com maior acesso aos serviços públicos básicos e, em razão disso, são mais valorizados e também mais onerosos, de modo que são ocupados por uma pequena parcela da população, que detém maior poder aquisitivo; por outro lado, nas áreas distantes desses centros, situam-se os espaços carentes de infraestrutura urbana e com poucos investimentos públicos e/ou privados, que são ocupados pela grande maioria da população, desprovida de recursos financeiros para arcar com os custos de uma moradia em uma área valorizada.

Kowarick (1993) elucida que esse cenário de segregação socioespacial é reflexo da espoliação urbana, processo perverso de supressão de direitos que atinge as classes sociais de menor poder aquisitivo. Esse fenômeno decorre da dilapidação das massas trabalhadoras, consubstanciada na deterioração das condições de trabalho, na compressão de salários, no aumento das jornadas laborais e da exploração da mão de obra dos trabalhadores, em especial aqueles de menor qualificação (KOWARICK, 1993).

Além disso, os centros urbanos passaram a se desenvolver rapidamente e sofreram contínua valorização, o que provocou o aumento do valor do solo urbano e do custo de vida nessas áreas. Desprovida de meios para manter suas moradias nos centros urbanos, não restou outra via à classe trabalhadora, senão a autoconstrução de suas moradias nas áreas mais afastadas das cidades, onde o valor do solo é mais baixo e menos atrativo para o mercado imobiliário.

O déficit habitacional consiste na carência de moradias e é um fenômeno que acomete, sobretudo, a população de baixa renda, em razão do processo espoliativo citado alhures. Trata-se de um problema crônico existente no Brasil (DIAS, 2011), que afeta, diretamente, um direito humano essencial, a saber, o direito à moradia digna.

Antes mesmo de ser incluído no rol dos direitos sociais previsto no artigo 6º, da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), por meio da emenda constitucional nº 26/2000, o direito à moradia já estava presente em diversas normas da CF/88, ainda que de forma implícita (SARLET, 2008). Ademais, o direito em estudo decorre do próprio princípio

da dignidade da pessoa humana, pois o núcleo fundamental deste direito é justamente proporcionar uma vida digna e saudável aos indivíduos (SARLET, 2003).

No Brasil, as medidas adotadas pelo poder público para enfrentar o déficit habitacional são voltadas, prioritariamente, à provisão de moradias populares, com base no paradigma da casa própria. Cita-se, como exemplo emblemático, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado pelo governo federal no ano de 2009, com o objetivo de disponibilizar moradias a baixo custo, mediante financiamento bancário subsidiado pelo poder público. O referido programa se espalhou Brasil adentro, a ponto de se tornar a própria política habitacional brasileira, pautada apenas e tão somente na promoção da casa própria como instrumento único de acesso à moradia pela população de baixa renda (ROLNIK, 2015). No entanto, apesar da pretensão de atender às necessidades habitacionais dessa parcela da população, o PMCMV não logrou êxito em cumprir esse intento, uma vez que essa classe social foi pouco contemplada pelo programa.

Conforme assinala Shimbo (2013), o PMCMV não promoveu a redução das desigualdades sociais e tampouco amenizou a segregação socioespacial presente nas cidades brasileiras. Em vez disso, o referido programa acentuou tais disparidades, uma vez que não alcançou as camadas sociais de baixa renda.

Tendo em vista que as políticas de habitação social adotadas atualmente no país, as quais são guiadas pelo paradigma da casa própria e pela concepção de que a moradia digna só é acessível por meio da aquisição de sua propriedade, têm sido ineficientes para atender a demanda por moradia da população de baixa renda, faz-se necessário buscar outras formas de acesso à moradia, dissociadas dessas ideologias.

Ante o exposto, a presente pesquisa objetiva enfrentar o seguinte problema: De que forma a criação e promoção de uma política de locação social podem reduzir o déficit habitacional e garantir o acesso à moradia digna no Brasil, sobretudo em relação à população de baixa renda?

O objetivo central da presente dissertação é, portanto, analisar se a criação e promoção de uma política de locação social podem reduzir o déficit habitacional e garantir o acesso da população brasileira de baixa renda à moradia digna. Os objetivos específicos desta pesquisa, os quais visam alcançar o objetivo geral supracitado e aplicá-lo em situações concretas, são os seguintes:

a) Compreender o fenômeno do déficit habitacional existente no Brasil, com base nas pesquisas e relatórios desenvolvidos por entidades oficiais, sobretudo o Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação João Pinheiro (FJP), no intuito de mensurar a situação da moradia no país, destacando-se os contrastes e problemas sociais daí decorrentes;

b) Estudar o conceito e a estrutura do direito à moradia digna, com base na doutrina, na legislação vigente, incluindo a Constituição Federal brasileira (1988), e nos principais documentos internacionais que preveem a proteção deste direito, em cotejo com a avaliação da política habitacional brasileira, em especial no tocante às medidas que foram adotadas pelo poder público para atender à demanda por moradia da população de baixa renda;

c) Avaliar a política da locação social, destacando as suas principais características, as experiências de execução dessa política em outros países e também no Brasil, assim como a viabilidade da implementação da locação social, de forma permanente, no âmbito da política habitacional brasileira.

A pesquisa foi desenvolvida através do método dedutivo, bem como elaborou-se uma hipótese, ou seja, uma resposta ou solução provisória ao problema, a ser testada no decorrer da pesquisa, através de testes de falseamento, cujo resultado será a corroboração ou não da proposição.

Assim sendo, a hipótese desta pesquisa baseia-se na ideia de que a locação social, enquanto política pública, é uma medida viável de enfrentamento ao déficit habitacional e instrumento de acesso à moradia digna à população de baixa renda no Brasil, posto que promove a concessão da moradia por meio da prestação de um serviço público, sem implicar no ônus de aquisição da propriedade do imóvel.

Quanto às técnicas metodológicas, o presente estudo foi estruturado a partir de pesquisa bibliográfica e documental.

De acordo com Marconi e Lakatos (2010), o objetivo da pesquisa bibliográfica é o de possibilitar o contato direto do(a) pesquisador(a) com todo o material existente sobre determinado assunto. Assim, a pesquisa bibliográfica foi realizada mediante consulta a livros, artigos publicados em revistas científicas e demais trabalhos acadêmicos referentes ao tema em análise, a fim de estabelecer um referencial teórico consistente para a elaboração da dissertação. Consultou-se, em especial, autores que se dedicam ao estudo do direito à cidade e, sobretudo, do direito à moradia, tais como Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Lúcio Kowarick, Edésio Fernandes, Henri Lefebvre e David Harvey.

O referido material teórico foi coletado através de consulta às bibliotecas da UFPA e em sites, tais como o portal de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de

Pessoal de Nível Superior (CAPES), portal do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPA e google acadêmico.

No que tange à pesquisa documental, foram consultadas as leis vigentes no ordenamento jurídico brasileiro que tratam do objeto de estudo em questão, como por exemplo: Constituição Federal de 1988, Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida). Ainda nesta seara, foram analisados os dados concretos do déficit habitacional existente no país, através de pesquisas realizadas por órgãos e entidades, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação João Pinheiro (FJP), mediante consulta a sites na internet.

A estrutura da presente dissertação está organizada em três seções, conforme será delineado a seguir:

A primeira seção pretende analisar a situação atual da moradia no Brasil, a partir do estudo do fenômeno do déficit habitacional. Assim sendo, antes de se adentrar na análise desta problemática, a pesquisa apresenta uma breve contextualização acerca da falta de acesso à moradia a nível mundial, demonstrando que não se trata de um problema exclusivo do Brasil. Ademais, busca-se elucidar o conceito de déficit habitacional definido pela Fundação João Pinheiro (FJP), posto que este conceito foi adotado pelo governo federal, através do extinto Ministério das Cidades, e, além disso, é utilizado, usualmente, por diversas entidades e centros de pesquisa do Brasil.

Outrossim, a primeira seção pretendeu demonstrar os dados atuais acerca do déficit habitacional, com base no relatório elaborado pela FJP em 2018, a respeito do déficit habitacional no Brasil em 2015, e, também foi analisado o relatório da FGV (2018), contendo os dados do déficit habitacional em 2017.

Com base nesses dados, analisaram-se os contrastes existentes no acesso à moradia no Brasil, dentre os quais, têm-se: a ausência de dados sobre a demanda por moradia em relação às pessoas que vivem em situação de rua; a coexistência entre um elevado índice de déficit habitacional e um elevado número de imóveis vagos no país; e a alta concentração do déficit habitacional em relação às classes de baixa renda.

Por fim, para se compreender a razão pela qual o déficit habitacional se concentra nas classes de baixa renda, utilizou-se a obra de Lúcio Kowarick (1993), que aborda a problemática da habitação no Brasil no cerne de dois processos vinculados entre si: o primeiro

corresponde às condições de exploração e desvalorização dos trabalhadores; e o segundo consiste na espoliação urbana.

O conceito de espoliação urbana é fundamental para o estudo da situação da moradia no Brasil, e, por essa razão, foi analisado nesta primeira seção, bem como serviu de substrato teórico para as demais seções da presente pesquisa.

A segunda seção apresenta um estudo acerca do direito à moradia digna, visando uma ampla compreensão a respeito desse direito, posto que este é o objeto central desta pesquisa. Desse modo, buscou-se elucidar o conceito e a estrutura do direito à moradia digna, levando-se em consideração a doutrina e a legislação vigente no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a Constituição Federal de 1988.

Delineou-se, ainda, a concepção de direito à moradia consagrada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em seu Comentário Geral nº 4, que trata do direito ao alojamento adequado (sinônimo de moradia digna), previsto no artigo 11.1, do Pacto Internacional sobre os DESCs (1966). Ademais, com base na Teoria das Capacidades, de Amartya Sen, a pesquisa realizou uma análise acerca do direito à moradia como componente do bem-estar dos indivíduos e de que modo é possível maximizar esse bem-estar.

Após o estudo teórico do direito à moradia, realizou-se uma análise desse direito a partir do estudo da política habitacional brasileira. Assim, apresentou-se um breve histórico acerca desta política, sobretudo no que se refere às medidas adotadas pelo poder público para atender a demanda por moradia da população de baixa renda.

Destarte, com base no estudo da política habitacional e da demanda social por moradia, realizou-se uma reflexão a respeito da insuficiência das políticas públicas que visam atender a esta demanda apenas através da construção de moradias populares, bem como foram analisadas a desigualdade e segregação socioespaciais presentes nas cidades brasileiras, decorrentes da influência da lógica capitalista na política habitacional do país.

Uma das principais obras utilizadas na parte final desta seção foi o livro de Raquel Rolnik (2015), intitulado “Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças”, a respeito da financeirização da moradia, sem prejuízo de artigos e obras complementares sobre o assunto, assim como o resgate de ideias delineadas na primeira seção, em especial, na obra de Lúcio Kowarick (1993).

A terceira e última seção desta pesquisa analisou a política da locação social, mas, antes de adentrar nesse estudo, destacou-se a necessidade de se desmistificar a cultura da extrema valorização da propriedade, arraigada na tradição do país, e difundir o entendimento

de que o direito à moradia não se limita à casa própria, a uma mercadoria, pois também pode ser realizado através de um serviço público (BALBIM, 2015), como é o caso da locação social.

Em seguida, ressaltou-se em que consiste a locação social, quais são as suas características principais e de que forma se diferencia do aluguel social. Destacou-se, ainda, de que forma vem sendo aplicada em outros países, especificamente no Reino Unido, França e Estados Unidos, assim como no Brasil, com destaque aos municípios de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG. Ao final, avaliou-se de que forma a locação social pode atender a demanda por moradia da população de baixa renda, pontuando-se os desafios a essa pretensão.

Com os resultados da pesquisa, espera-se contribuir para a reflexão acerca da necessidade de se adotar a locação social e outras medidas alternativas à construção de moradias populares como forma de solução ao déficit habitacional e acesso à moradia digna à população de baixa renda.

1 MORADIA E DÉFICIT HABITACIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

O processo de urbanização tornou-se um fenômeno global, em constante ascensão, de tal modo que as cidades são, atualmente, as principais responsáveis pelo crescimento populacional no mundo, sobretudo aquelas pertencentes aos países em desenvolvimento (DAVIS, 2006). Entretanto, o aumento do número de habitantes nas cidades tem causado inúmeros efeitos, dentre os quais destaca-se o problema crônico da falta de acesso à moradia digna (DIAS, 2011).

Como reflexo dessa demanda crescente por moradia, dados do Banco Mundial (ONU, 2015) revelam a necessidade de construção de um bilhão de novas habitações em todo o mundo, até o ano de 2025, para atender em torno de cinquenta milhões de novos moradores dos centros urbanos por ano.

Nesse contexto, a garantia da habitação adequada surge como um dos maiores desafios da urbanização, notadamente no que tange às classes sociais de menor poder aquisitivo e aos vulneráveis, como as mulheres, pessoas com deficiências, idosos, dentre outros, pois representam a parcela da população que, em sua grande maioria, vive em situação precária e que está mais suscetível a despejos forçados e ao desalojamento (ONU, 2015).

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a nível mundial, em torno de um quarto da população urbana reside em favelas e em assentamentos informais (ONU, 2015). Tais ocupações, em geral, ocorrem em solo urbano desvalorizado, distante dos centros das cidades, e, ainda, em locais de risco, tais como encostas e morros, sujeitos a enchentes e deslizamentos (DAVIS, 2006).

Não se pode olvidar que, além dos grupos sociais supracitados, existe uma parcela da população que sofre de forma ainda mais acentuada e alarmante com a falta de habitação adequada, a saber, os moradores de rua. A carência habitacional, vista sob a perspectiva desses indivíduos, tem consequências ainda mais graves, pois não se limita apenas à falta da moradia, eis que também abrange a marginalização, a extrema vulnerabilidade, a falta de oportunidades, o descaso e, em muitos casos, a violência que tais indivíduos sofrem. A gravidade desse quadro, portanto, reside no fato de que se tratam de pessoas que, além de sofrerem com a falta de moradia, são constantemente invisibilizadas, em razão do forte estigma social a que estão submetidas (NONATO; RAIOL, 2016).

Desse modo, nota-se que a problemática habitacional é complexa e possui inúmeras interfaces, destacando-se, sobretudo, o déficit habitacional, a exclusão socioterritorial e, ainda, a negação do acesso à cidade, isto é, aos recursos urbanos e a serviços públicos essenciais, tais como abastecimento de água, saneamento básico, coleta de lixo, transporte público, dentre outros – em todos os casos, a parcela da população que é mais atingida e que mais sofre com tais problemas são os mais pobres.

Com efeito, a presente pesquisa optou por analisar essa problemática a partir da compreensão do déficit habitacional, no intuito de mensurar a situação da moradia no Brasil e os problemas sociais decorrentes, bem como avaliar a política habitacional vigente no país (tema que será objeto de análise do segundo capítulo desta pesquisa).

Assim sendo, a seção em apreço objetiva analisar, primeiramente, o conceito e, após, os dados do déficit habitacional no país, para, ao fim, refletir acerca desses dados.

1.1 CONCEITO DE DÉFICIT HABITACIONAL

Em 1995, a Fundação João Pinheiro (FJP) publicou a obra “Déficit habitacional no Brasil”, como resultado de um convênio de assistência técnica celebrado entre a referida entidade e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no ano de 1993 (GENEVOIS; COSTA, 2001). Desde então, a metodologia criada pela FJP para mensurar o déficit habitacional passou a ser referência no Brasil, não apenas para o governo federal, mas também para grande parte dos governos estaduais e municipais, universidades, centros de pesquisa, dentre outros (AZEVEDO; ARAÚJO, 2007).

Tal metodologia é inovadora e representou um marco no debate acerca do déficit habitacional, pois parte da premissa de que a solução para esta problemática não se limita apenas à construção de novas moradias, eis que, em muitos casos, outras medidas complementares podem ser mais adequadas, como, por exemplo, a reforma e melhoria da estrutura física das moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

Nesse sentido, a FJP (2018a) estuda esta problemática a partir de um conceito geral denominado “necessidades habitacionais”, que se divide em duas vertentes distintas: déficit habitacional e inadequação de moradias. Tais conceitos serão elucidados a seguir.

No Brasil, o extinto Ministério das Cidades¹ adotou o conceito de déficit habitacional definido pela FJP. Assim, de acordo com esta entidade:

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como *déficit por reposição de estoque* e *déficit por incremento de estoque*. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a, p. 20, grifo do autor).

Nota-se, portanto, que o déficit habitacional está relacionado à falta de moradias, isto é, à necessidade de construção de novas unidades habitacionais. Este conceito possui quatro componentes: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a), os quais estão inseridos em duas categorias distintas, quais sejam, déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

Cumpra mencionar que tais componentes são excludentes entre si, pois, ainda que um domicílio se enquadre em dois ou mais desses critérios, este só é contado uma única vez nos relatórios da FJP (2018a).

A primeira categoria (déficit por reposição de estoque) refere-se às moradias que não fornecem condições de habitabilidade, em razão de sua precariedade ou desgaste de sua estrutura física. O componente do déficit habitacional que integra esta categoria é o da habitação precária, o qual se desdobra em dois elementos, a saber: domicílios rústicos e domicílios improvisados.

Citando o conceito utilizado pelo IBGE, a FJP (2018a) aduz que os domicílios rústicos não possuem paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada, o que, além de causar desconforto aos seus ocupantes, ainda propicia a proliferação de doenças. Quanto aos domicílios improvisados, a FJP (2018a) esclarece que este conceito abrange os locais e imóveis que não possuem fins residenciais, incluindo, ainda, os locais que são utilizados como moradia alternativa, como, por exemplo, embaixo de pontes e viadutos.

¹ O Ministério das Cidades foi criado em 2003, através da Medida Provisória nº 103/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683/2003, e extinto em 2019, por meio da Lei nº 13.844/2019 (BRASIL, 2019a).

Destarte, nessa primeira categoria, a medida adequada é a reposição de estoque, ou seja, a substituição completa das moradias precárias por novas moradias.

Por outro lado, a segunda categoria (déficit por incremento de estoque) é mais abrangente, pois compreende a coabitação familiar, o ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo de domicílios alugados, que correspondem ao segundo, terceiro e quarto componentes do déficit habitacional, respectivamente.

A coabitação familiar, isto é, a situação em que famílias convivem em uma mesma residência, forçosamente, em virtude da ausência de condições financeiras para adquirirem outra residência ou pagarem aluguel, também possui dois subcomponentes, são eles: famílias conviventes e cômodo. O primeiro, que corresponde às famílias coabitantes do mesmo domicílio, consiste na soma da família convivente secundária àquela denominada família principal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a). Apenas as famílias que têm o desejo de constituir um domicílio próprio são consideradas nesse cálculo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

O segundo subcomponente da coabitação familiar refere-se ao cômodo. Nesse sentido, a FJP (2018a, p. 23) esclarece que:

As famílias residentes em cômodos foram incluídas no déficit habitacional, como nos anos anteriores, porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. Segundo a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco, etc.

O terceiro componente do déficit habitacional, qual seja, o ônus excessivo com aluguel, relaciona-se aos moradores que possuem dificuldades em arcar com o pagamento de aluguel. Esse componente é calculado a partir do número de famílias que vivem no ambiente urbano, em casa ou apartamento, com renda de até 3 (três) salários mínimos, e que gastam mais de 30% (trinta por cento) de seu orçamento com despesa de aluguel (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

Ressalte-se que este percentual – considerado o máximo que os indivíduos podem despende por mês com financiamento de imóvel – foi definido pela FJP com base no parâmetro adotado pelo antigo Banco Nacional de Habitação, e, segundo a Fundação, ainda é utilizado pela Caixa Econômica Federal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

No que tange ao quarto componente do déficit habitacional, a saber, o adensamento excessivo de domicílios alugados, cumpre mencionar, como a própria nomenclatura sugere,

que são considerados somente os adensamentos nos domicílios alugados, pois os ocupantes não podem ampliar e nem vender o imóvel para adquirir outro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

Desse modo, em relação à segunda categoria do déficit habitacional, a solução ao problema é o incremento do estoque, isto é, a construção de novas moradias para atender à demanda da população, seja nos casos de coabitação familiar forçada, de ônus excessivo com aluguel, ou, ainda, de adensamento excessivo de domicílios alugados.

Como já salientado, a FJP (2018a) realiza uma ampla análise das necessidades habitacionais no Brasil, pois, além do déficit habitacional, que implica a construção de novas moradias, esta entidade também desenvolve o conceito de inadequação de moradias, o qual se refere às habitações que não possuem condições adequadas de habitabilidade, mas que não precisam ser, necessariamente, substituídas por novas moradias.

O segmento da inadequação de moradias, portanto, prioriza a adoção de medidas complementares e alternativas à política de construção de novas residências, tais como a reforma e a melhoria das condições das habitações inadequadas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a). A FJP (2018a) esclarece, ainda, que os domicílios inseridos em alguma categoria do déficit habitacional são excluídos da vertente de inadequação de moradias e, além disso, essa vertente não inclui as moradias localizadas nas áreas rurais.

Segundo a FJP (2018a, p. 26),

Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

Ressalte-se que os componentes da inadequação de moradias, citados no excerto acima, não são excludentes entre si, tal como os componentes do déficit habitacional. Desse modo, uma moradia pode ser classificada como inadequada por se enquadrar em mais de um componente do segmento em estudo.

O primeiro componente da inadequação de moradias é o de domicílios carentes de infraestrutura. Tais domicílios não possuem pelo menos um dos serviços públicos básicos a seguir: rede de esgoto, coleta de lixo, abastecimento de água, iluminação elétrica, dentre outros (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

O segundo componente consiste no adensamento excessivo de domicílios próprios, pois o adensamento excessivo em domicílios alugados integra o conceito de déficit

habitacional. Destarte, de acordo com a FJP (2018a), estão inseridos neste componente os domicílios que possuem mais de três moradores por dormitório.

O terceiro componente corresponde à inadequação fundiária, e ocorre nos casos em que ao menos um dos moradores detém a propriedade da residência, porém não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou, quando se trata de apartamento, da fração ideal em que está localizado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a). A FJP (2018a) ressalta que a inadequação fundiária não ocorre somente nos assentamentos informais, como as favelas, pois também se estende aos bairros populares.

Segundo a FJP (2018a), o quarto componente consiste na cobertura inadequada, a qual se refere aos domicílios que, apesar de apresentarem paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada, contêm um telhado improvisado, feito com madeira aproveitada ou palha, por exemplo.

Por fim, o quinto componente corresponde à ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, a qual ocorre nos domicílios que não possuem um banheiro exclusivo, eis que, nesses casos, o banheiro existente é compartilhado com os moradores de outras residências (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a). Tal prática é comum nos cortiços e em terrenos ocupados por famílias pobres, cujos moradores possuem parentesco ou fortes relações afetivas entre si, conforme a FJP (2018a).

Dessa forma, na hipótese de um domicílio não se encaixar em nenhum dos componentes supracitados, será considerado domicílio urbano adequado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

Como explicitado acima, a FJP delimita e distingue o conceito de déficit habitacional do conceito de inadequação de moradias, demonstrando que os problemas relacionados às moradias no Brasil são amplos. Contudo, o foco desta pesquisa é o déficit habitacional, de modo que serão apresentados a seguir os dados atuais referentes a essa problemática.

1.2 DADOS ATUAIS E PANORAMA GERAL DO DÉFICIT DE HABITAÇÕES NO BRASIL

A partir da elucidação do conceito e dos métodos de pesquisa utilizados pela FJP, é possível compreender a situação atual do déficit de habitações no Brasil.

A FJP desenvolve seus estudos sobre déficit habitacional com base nos dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contudo, a PNAD foi encerrada no ano de 2016 e substituída pela PNAD Contínua, consolidando, assim, mudanças nos critérios adotados pelo IBGE quanto ao mapeamento do déficit habitacional no Brasil². Desse modo, o último relatório divulgado pela FJP, em 2018, refere-se aos dados coletados pelo IBGE em 2015, através da PNAD anterior.

Com efeito, no ano de 2015, o déficit habitacional no Brasil foi estimado em 6,355 milhões de domicílios, sendo que 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades se encontram na área rural (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

Ao se comparar os dados coletados pela FJP em 2012, os quais apontavam um déficit habitacional de 5,972 milhões de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014), observa-se que houve um aumento desse déficit no Brasil.

Entre os anos de 2014 e 2015, o déficit habitacional aumentou em 20 (vinte) dos 27 (vinte e sete) estados brasileiros (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018b). Contudo, é interessante notar que, paradoxalmente, existe no Brasil um número elevado de domicílios vagos. Segundo a PNAD realizada em 2015, o Brasil possui em torno de 7,906 milhões de imóveis vagos³, sendo que 80,3% destes estão localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. À época, grande parte desses imóveis, a saber, 6,893 milhões, estava em condições de ocupação, enquanto que 1,012 milhão estavam em construção ou reforma (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a), conforme tabela abaixo:

² Dentre as mudanças feitas pelo IBGE, tem-se a supressão da coabitação familiar, componente do conceito de déficit habitacional, bem como a supressão dos dados acerca dos domicílios improvisados, que integrava outro componente do déficit, qual seja, o de habitações precárias (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018).

³ A FJP (2018a) esclarece que os imóveis vagos são aqueles que se encontram desocupados na data da pesquisa do IBGE e não se confundem com os imóveis fechados, que, por sua vez, são imóveis ocupados, mas, no momento da pesquisa, não foram encontrados os moradores.

Tabela 1: Domicílios vagos em condições de ocupação e em construção, por situação de domicílio, segundo regiões do Brasil, no ano de 2015.

Especificação	Total	Urbano	Rural
Domicílios vagos			
Norte	535.688	408.531	127.157
Nordeste	2.583.664	1.839.872	743.792
Sudeste	3.075.114	2.684.406	390.708
Sul	1.106.724	893.716	213.008
Centro-Oeste	605.577	523.485	82.092
Brasil	7.906.767	6.350.010	1.556.757
Distribuição percentual dos domicílios vagos			
Norte	6,8	6,4	8,2
Nordeste	32,7	29,0	47,8
Sudeste	38,9	42,3	25,1
Sul	14,0	14,1	13,7
Centro-Oeste	7,7	8,2	5,3

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018a, p. 39).

Cumprе ressaltar que para calcular o montante total do déficit de habitação no país, a FJP considera os números relativos a cada um dos seus componentes (habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados) e avalia a participação de cada um nesse total.

Nesse sentido, de acordo com a FJP (2018a), no ano de 2015, havia no país 942 mil habitações precárias, sendo que mais da metade (517 mil) estavam situadas nas áreas rurais. A maioria destas habitações, isto é, 655 mil, pertenciam às regiões Norte e Nordeste, o que causa uma variação significativa na composição do déficit habitacional de uma região para outra.

Quanto aos números do segundo componente do déficit habitacional, a FJP (2018a, p. 40) destaca que “a coabitação familiar que, em anos anteriores, era o fator que mais contribuía em números absolutos para o cálculo do déficit habitacional no país, continua tendo um peso importante na sua composição”. Em outras palavras, muito embora não seja mais o componente de maior peso na composição do déficit habitacional, a coabitação familiar ainda apresenta dados expressivos dentro dessa problemática.

De acordo com os dados coletados em 2015, existiam 1,902 milhão de habitações nessa situação de coabitação familiar, destacando que 86,6% estão situadas nas áreas urbanas. As regiões que apresentaram maior incidência deste índice foram a Sudeste (651 mil) e a Nordeste (662 mil), porém na região Norte, tal índice é o que possui maior peso na avaliação geral do déficit habitacional em relação às demais regiões do país.

No que se refere aos dados do terceiro componente, a FJP (2018a, p. 41, grifo do autor) aduz que:

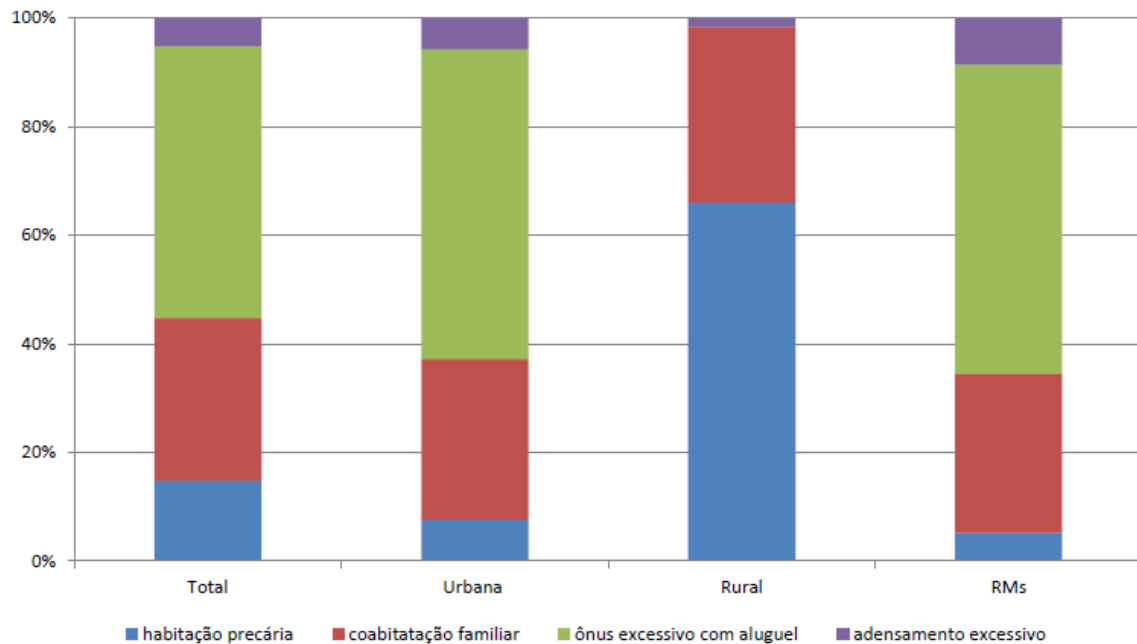
O **ônus excessivo com aluguel** tornou-se desde 2011 o componente de maior peso no déficit habitacional. Em 2015, metade do total do déficit habitacional está associado a este componente, o que em número absoluto representa 3,177 milhões de famílias urbanas no país.

Este, portanto, representa o fator de maior expressividade na composição do déficit habitacional e está mais presente nas áreas dos centros urbanos. Contudo, também apresenta uma variação significativa de região para região, posto que, em 2015, a região Sudeste detinha 61,4% das famílias nessa situação, o que corresponde a 1,524 milhões de famílias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a). Quanto às demais regiões, este componente foi menos expressivo na região Norte, mas, apesar disso, ainda é o segundo componente de maior peso do déficit habitacional desta região.

Em relação ao adensamento excessivo de domicílios alugados, este “é o componente que menos contribui para o déficit habitacional e é um fenômeno quase exclusivo das áreas urbanas” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a, p. 41). No total, em 2015, foram detectadas 332 mil de habitações nessa situação, sendo que 96,3% estavam situadas nas áreas urbanas, de acordo com a FJP (2018a).

Os dados apresentados acima estão descritos nos gráficos a seguir, ambos elaborados pela FJP (2018a). O primeiro retrata as porcentagens dos componentes do déficit habitacional nas áreas urbana, rural e regiões metropolitanas (RMs), assim como a composição total destes índices:

Gráfico 1 – Composição do déficit habitacional no Brasil, no ano de 2015, por situação de domicílio (urbano e rural) e regiões metropolitanas selecionadas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre).

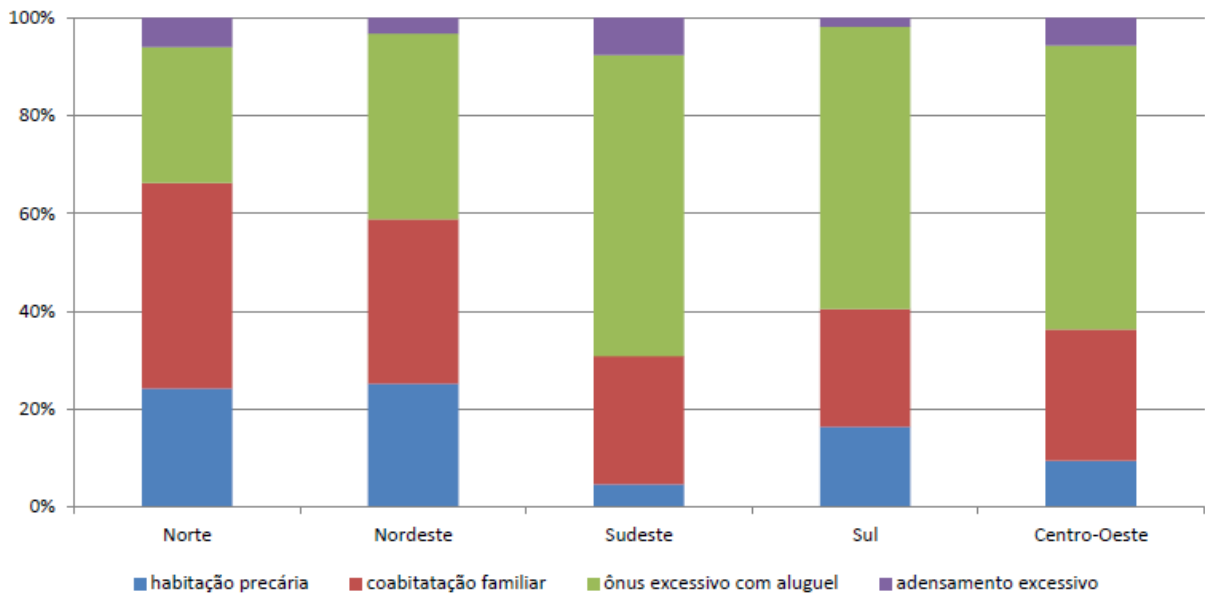


Fonte: Fundação João Pinheiro (2018a, p. 42).

Neste gráfico, é possível visualizar, sob uma análise geral, que o ônus excessivo com aluguel (representado pela cor verde) é, de fato, o elemento mais expressivo do déficit habitacional no país. Ao se analisar os resultados específicos das áreas urbana, rural e RMs, observa-se que este componente é o que possui maior peso na área urbana e nas RMs; enquanto que, na área rural, tal componente sequer integra o índice de déficit habitacional. Nesta área, o componente mais expressivo, que, inclusive, ultrapassa o nível de 60%, é o da habitação precária (representado no gráfico acima pela cor azul).

Por outro lado, o segundo gráfico demonstra a composição do déficit habitacional segundo as regiões do país, permitindo, assim, visualizar as variações dos índices conforme a região estudada:

Gráfico 2 – Composição do déficit habitacional no Brasil, no ano de 2015, segundo as regiões geográficas do país.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2018a, p. 42).

Com efeito, nota-se que um mesmo componente pode ser mais expressivo em uma região e menos em outra. Por exemplo, na região Norte, o componente de maior peso do déficit habitacional é a coabitação familiar (representado no gráfico pela cor vermelha), seguido do ônus excessivo com aluguel, bem como a porcentagem de habitações precárias nesta região ultrapassa o patamar de 20%; ao passo que, na região Sudeste, o componente de maior peso é o ônus excessivo com aluguel, seguido da coabitação familiar, e, além disso, o componente de habitações precárias é bastante reduzido, pois não alcança sequer o nível de 5%.

Além do déficit habitacional, a FJP também analisa os dados referentes à inadequação de moradias, os quais serão brevemente explicitados a seguir.

No que se refere à inadequação de moradias, a FJP (2018a) aduz que o seu primeiro componente – carência de infraestrutura – é o fator de maior incidência, eis que, em 2015, em torno de 7,225 milhões de domicílios foram classificados como carentes de ao menos um serviço básico de infraestrutura, tais como rede de esgoto, coleta de lixo, abastecimento de água, iluminação elétrica. Do mesmo modo, o segundo componente da inadequação de moradias, a saber, inadequação fundiária, é o segundo fator de maior incidência, pois 1,871 milhão de unidades habitacionais no Brasil se encontravam nessa situação em 2015 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

O terceiro e quarto componentes do referido segmento (ausência de banheiro exclusivo e cobertura inadequada, respectivamente) são menos expressivos, pois, segundo a FJP (2018a), atingiam 213 mil e 834 mil domicílios no Brasil, nessa ordem. Por fim, o quinto componente (adensamento excessivo em domicílios próprios) correspondia, em 2015, a 1,025 milhão de domicílios.

É válido ressaltar que a FJP (2018a) não realiza a soma total dos componentes supracitados e, portanto, não fornece a composição final da inadequação de moradias, pois, diferentemente do déficit habitacional, um imóvel pode ser classificado como inadequado por se enquadrar em mais de um componente. Logo, a somatória desses componentes poderia incorrer em dupla contagem.

Ademais, como já explicitado, os dados acima foram coletados pela FJP com base na PNAD realizada no ano de 2015. A mudança feita pelo IBGE, de extinguir a PNAD e substituí-la pela PNAD Contínua, implicou na alteração de itens e supressão de variáveis do questionário utilizado pela PNAD anteriormente. Assim, em estudo contratado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), intitulado “Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos”, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) adaptou a metodologia de análise da FJP às mudanças feitas pelo IBGE nesse campo, a partir da reconstrução de componentes do déficit habitacional que foram suprimidos pelo IBGE através da PNAD Contínua (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018).

Nesse sentido, os dados utilizados pela FGV são mais recentes, pois foram coletados pela PNAD Contínua no ano de 2017. Com base nos ajustes metodológicos explicitados em seu relatório, a FGV (2018) sistematizou os dados do déficit habitacional da seguinte forma:

Tabela 2 – Componentes do déficit habitacional, conforme dados coletados no Brasil em 2017.

Componentes	Número de unidades	Participação relativa
Habitação precária	967.270	12,4%
Improvisados	161.710	2,1%
Rústicos	805.560	10,4%
Coabitação familiar	3.209.299	41,3%
Cômodos	117.350	1,5%
Famílias conviventes	3.091.949	39,8%
Ônus excessivo com aluguel	3.289.948	42,3%
Adensamento excessivo	303.711	3,9%
Déficit Total	7.770.227	100,0%

Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2018, p. 10).

Observa-se, desse modo, que o déficit habitacional manteve um ritmo de crescimento no Brasil, pois, no ano de 2015, a FJP estimou o aludido déficit em 6,355 milhões de domicílios e a FGV, em 2017, calculou esse mesmo índice em 7,770 milhões de domicílios no país, representando um aumento de mais de 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil) de domicílios em situação de déficit.

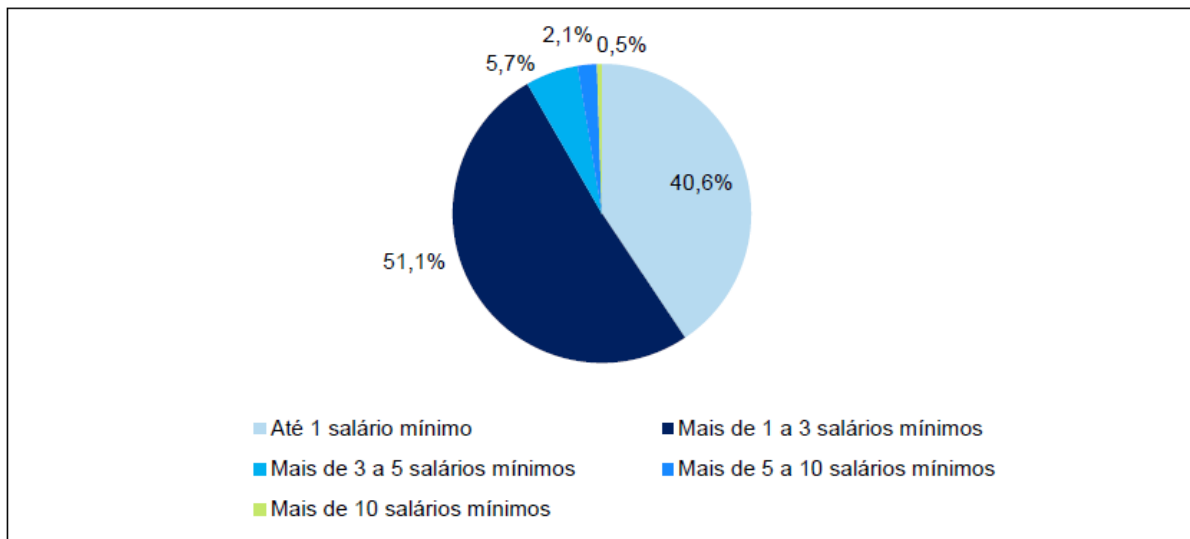
Outro ponto importante a ser destacado é o de que os componentes da coabitação familiar e o do ônus excessivo com aluguel representaram os fatores de maior incidência do déficit habitacional no Brasil em 2017, pois contemplam, respectivamente, 41,3% e 42,3% do montante total desse déficit, ou seja, mais de 80% do cálculo final apresentado no referido gráfico.

Interessante notar que em 2015, os componentes supracitados (coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel) também despontavam como os índices de maior incidência do déficit habitacional, pois, segundo a FJP (2018a), a coabitação familiar representava 29,9% e o ônus excessivo com aluguel correspondia a 50% da composição total do déficit de habitações no Brasil.

Nesse ínterim, ressalte-se que a diferença entre os dados desses componentes é de que o ônus excessivo com aluguel era de 50% em 2015 e caiu para 42,3% em 2017, enquanto que o da coabitação familiar era de 29,9% em 2015 e subiu para 41,3% em 2017. Tais dados sugerem que nesse período de tempo ocorreu, ao menos, uma das três situações a seguir: a primeira é de que houve redução do número de famílias que pagam aluguel, pois estas passaram a residir em domicílio próprio ou em coabitação familiar forçada/involuntária; a segunda é de que houve um aumento da renda das famílias, de modo que o aluguel passou a comprometer menos de 30% da renda familiar; por fim, a terceira possibilidade é de que a redução do índice de ônus excessivo se deve pelo aumento do número de famílias em situação de coabitação familiar, ou seja, famílias que pagavam aluguel acima de 30% de sua renda total passaram a conviver no mesmo domicílio, no intuito de reduzir os custos com habitação.

A FGV (2018) também destaca outro dado relevante, que se refere à distribuição do déficit habitacional por faixa de renda familiar. Em 2017, os estratos que concentraram a grande maioria do déficit foram os de renda mais baixa, representados pelos grupos de renda familiar de até 1 (um) salário mínimo e aqueles de renda familiar que varia de 1 (um) até 3 (três) salários mínimos. Tais estratos concentraram 91,7% do montante total de déficit, o que corresponde a 7,1 milhões de habitações (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018), vide gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Distribuição relativa do déficit habitacional no Brasil, por faixa de renda familiar, ano de 2017.



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2018, p. 12).

Os dados apresentados ao longo deste tópico evidenciam que o déficit habitacional ainda persiste como problema crônico no Brasil (DIAS, 2011) e suscitam o debate acerca da situação da moradia no país e dos problemas sociais daí decorrentes.

1.3 DIAGNÓSTICO ACERCA DOS DADOS COLETADOS: OS CONTRASTES DA MORADIA NO BRASIL

Os relatórios apresentados pela FJP (2018a) e pela FGV (2018) são uma amostra dos contrastes que marcam o acesso à moradia no Brasil, dentre os quais, destaca-se: a ausência de informações concretas sobre a demanda por moradia da população que vive em situação de rua; a coexistência de um alto índice de déficit habitacional junto a um elevado número de imóveis vagos no país; e a forte concentração do déficit habitacional em relação às classes sociais mais carentes.

Antes de analisá-los, cumpre observar que tanto a FJP quanto a FGV ratificam que o déficit habitacional aumentou no Brasil nos últimos anos, totalizando mais de 7,7 milhões de domicílios no país em 2017. Esse número representa a demanda da população por novas moradias, porém, só é considerada a parcela da população que se encaixa em um dos quatro

componentes do conceito de déficit habitacional: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados.

O cálculo do déficit habitacional, destarte, não inclui a parcela da população que possui moradia considerada inadequada, posto que este número está inserido na categoria de inadequação de moradias. Nesse último caso, a quantidade de moradias inadequadas, somente pelo critério da carência de infraestrutura (como a falta de iluminação elétrica ou abastecimento de água, por exemplo), foi calculada em 7,225 milhões em 2015.

Nesse contexto, o primeiro contraste exsurge ao se constatar que os dados da FJP e da FGV não indicam, de forma expressa, que as pessoas que vivem em situação de rua estão incluídas no montante do déficit habitacional – e são justamente essas pessoas que mais necessitam de uma moradia. Infere-se que não estão incluídas, pois o déficit habitacional é calculado a partir da somatória do número de moradias existentes que se encaixam em algum dos componentes supracitados (habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados), logo, as pessoas que não possuem moradia alguma e vivem ao relento não poderiam integrar esse cálculo, pois não se encaixam em nenhum desses componentes.

A FJP (2018a) apenas afirma que no cálculo do déficit habitacional, no componente da habitação precária, são considerados os domicílios rústicos e os improvisados, sendo que nesse segundo aspecto seria possível encaixar ao menos uma parte das pessoas que moram nas ruas e que improvisam a sua moradia embaixo de pontes e viadutos, por exemplo. Todavia, mesmo nesse caso, não há referência expressa a essas pessoas, concluindo-se, portanto, que tais dados não refletem a realidade da população em situação de rua.

Genevois e Costa (2001) apontam que, evidentemente, as pessoas em situação de rua devem ser consideradas no cálculo do déficit habitacional, porém, a falta de informações sobre esses indivíduos ainda é uma das limitações das pesquisas da FJP. Tal limitação, entretanto, não se aplica somente à FJP, pois, segundo o IPEA (2016), o Brasil não possui estatísticas oficiais sobre a população em situação de rua.⁴

Em um esforço para tentar quantificar, de forma aproximada, o número de pessoas que vivem nessa situação, o IPEA (2016) efetuou um levantamento através de censos

⁴ De acordo com o IPEA (2016), ainda que a ausência de dados oficiais sobre a população em situação de rua seja justificada em razão da dificuldade em se operacionalizar uma pesquisa de campo com pessoas que não possuem residência fixa, tal carência prejudica a realização de políticas públicas em relação a essas pessoas e corrobora a invisibilização social por elas sofrida.

realizados em 1.924 municípios do país, e concluiu que, em 2015, havia em torno de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil.

Desse modo, a realidade do déficit habitacional no país pode ser muito superior ao número total indicado pela FJP e pela FGV, pois não é possível inferir nesse cálculo a demanda específica de moradias advinda da população que vive nas ruas das inúmeras cidades brasileiras.

O segundo contraste está situado nesse cenário, em que, de um lado, há milhões de pessoas sem moradia adequada e milhares, talvez milhões, de pessoas sem moradia alguma, e de outro, há milhões de imóveis vagos no país. Conforme supracitado, a FJP (2018a) revelou que, em 2015, havia 7,906 milhões de imóveis vagos no Brasil – sendo que 80,3% estão localizados em áreas urbanas – e 6,893 milhões desse total estão em condições de habitação. Desse modo, observa-se um paradoxo entre a quantidade de imóveis vagos e a quantidade de domicílios em situação de déficit habitacional no país.

Maciel e Baltazar (2011) denominam essa ociosidade de domicílios como o fenômeno da “vacância imobiliária”, cujas origens estão atreladas à lógica capitalista de produção de moradias. Essa lógica funciona a partir da ideia de acumulação de capital, que, por sua vez, corresponde ao motor, ao elemento central do sistema capitalista (HARVEY, 2005). Destarte, a construção desenfreada de imóveis visa atender a esse ideal de acumulação do capitalismo, em detrimento das necessidades sociais.

Com efeito, “no contexto específico da produção capitalista de moradias, a contínua acumulação tem como resultado um enorme excedente de imóveis” (MACIEL; BALTAZAR, 2011, p. 527). Em outras palavras, a vacância imobiliária é consequência do processo de acumulação capitalista aplicado ao setor habitacional, que estimula a construção de imóveis não para satisfazer a demanda da população por moradia, mas sim para atender, prioritariamente, a outros fatores que são, economicamente, mais vantajosos para a manutenção do sistema capitalista, tais como a geração de empregos e o crescimento da economia (MACIEL; BALTAZAR, 2011).

Ao lado da vacância imobiliária, outro fenômeno comum nas grandes cidades é a chamada “retenção especulativa de terrenos” (KOWARICK, 1993) pela iniciativa privada, que, do mesmo modo, incentiva a ociosidade de lotes de terra, na esperança de uma futura valorização. Em ambos os casos, o objetivo primordial é a obtenção de lucro.

Para o capitalismo, o setor habitacional se tornou um novo campo para a acumulação e investimento de capital, e, desse modo, passou a ser controlado pelo setor financeiro

(ROLNIK, 2015). Assim, a vacância imobiliária e a retenção especulativa de terrenos são apenas alguns dos efeitos perversos da apropriação do setor habitacional pelas finanças e estão intrinsecamente relacionados ao processo de transformação da moradia em mercadoria, que Rolnik (2015) denomina de financeirização da moradia.⁵

Apesar de se tratar de um tema de extrema relevância para a compreensão das diversas nuances da questão habitacional, a análise da vacância imobiliária ainda é negligenciada e pouco estudada a nível nacional (MACIEL; BALTAZAR, 2011). Dessa forma, ainda permanece no Brasil a tendência de se analisar o problema habitacional somente pela perspectiva de construção de novas moradias, sem atentar para a alta taxa de ociosidade de imóveis:

A retomada da discussão sobre o problema da habitação no Brasil continua se dando sob o enfoque de que a solução para o problema é a construção de milhões de habitações, sem levar em conta a imensa quantidade de imóveis fechados em nossas cidades (STUMPF; SANTOS, 1996, p. 40-41).

É de suma importância ampliar o debate acerca da questão habitacional, levando-se em consideração a existência da vacância imobiliária e as consequências sociais relacionadas a esse fenômeno, pois, em que pese uma parcela dos imóveis vagos pertencer a particulares, tais imóveis devem cumprir a sua finalidade social, em observância ao princípio da função social da propriedade⁶, previsto no artigo 5º, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988.

O terceiro contraste da moradia no Brasil reside no fato de que tanto no déficit de reposição quanto no déficit de incremento de moradias (ambos, como visto, são categorias do déficit habitacional), a parcela da população que mais sofre é, indubitavelmente, aquela pertencente às classes sociais de menor renda.

Como apontado pela FGV (2018), as classes sociais de renda familiar de até 1 (um) salário mínimo e aquelas de renda de 1 (um) até 3 (três) salários mínimos concentraram mais de 90% do montante total do déficit habitacional em 2017. A FJP (2018a) também alerta quanto à alta concentração de moradias inadequadas, pelo critério da carência de infraestrutura, em domicílios de renda familiar de até 3 (três) salários mínimos, em 2015.

A falta de acesso e/ou o acesso deficitário à moradia, portanto, ocorrem de forma mais acentuada em relação aos mais pobres, posto que são, histórica e majoritariamente, excluídos das modalidades formais de acesso à moradia e à terra, isto é, tanto pela via do

⁵ O processo de financeirização da moradia no Brasil será analisado na segunda seção desta pesquisa.

⁶ Segundo Dias (2010a), o princípio da função social da propriedade substituiu a visão puramente individualista que predominava sobre o direito de propriedade, passando a redimensionar e direcionar o exercício desse direito ao atendimento do bem-estar social.

mercado, em razão do baixo poder aquisitivo dessas pessoas, quanto por meio das políticas públicas, que são insuficientes para atender a essa demanda (CARDOSO, 2016). Fernandes (2010, p. 179) assevera nesse sentido:

Enquanto o mercado formal historicamente não tem oferecido opções viáveis de acesso ao solo e à moradia para os grupos socioeconômicos mais pobres, ao longo de décadas do processo de urbanização os governos também não têm implementado políticas habitacionais suficientes, adequadas e acessíveis.

As consequências dessa exclusão são inúmeras. Dentre elas, pode-se citar a proliferação de assentamentos informais, através da autoconstrução de moradias pela população pobre. Importante destacar que a autoconstrução não consiste em opção escolhida pela população pobre como forma de economia ou contenção de gastos, mas sim como forma de subsistência, por não restar outra opção a seu alcance (KOWARICK, 1993).

Ademais, como já salientado, tais assentamentos, em geral, estão situados em áreas de risco, ambientalmente frágeis, pois não interessam para o mercado imobiliário privado e, destarte, são a única alternativa acessível aos mais pobres (MARICATO, 2010).

As favelas despontam como as principais moradias precárias no Brasil, segundo Maricato (2010), e cujas origens remontam ao processo de urbanização e ao crescimento desordenado das cidades brasileiras (QUEIROZ FILHO, 2011). No mundo, a população favelada cresce de forma exponencial, sobretudo nos países em desenvolvimento (DAVIS, 2006).

A ONU (2015) destaca que as habitações precárias têm também causado a desigualdade no âmbito da saúde e exposição ao risco, eis que a população pobre está mais propensa a ameaças à saúde, em razão da ausência de condições adequadas de habitabilidade, bem como devido à superlotação e aglomeração de muitas pessoas no mesmo domicílio (o que facilita a propagação de doenças). Sem olvidar dos riscos de deslizamentos e enchentes, por exemplo, a que essas pessoas estão sujeitas, em virtude da localização e da baixa qualidade da estrutura física de suas habitações (ONU, 2015).

A exclusão ao acesso à moradia adequada da população pobre também é marcada pela precariedade da infraestrutura pública e pela dificuldade de acesso a serviços públicos básicos, como iluminação pública, abastecimento de água, saneamento básico e coleta de lixo (CENCI; SEFFRIN, 2019). Segundo Soares (2006), a justificativa utilizada pelo poder público para explicar a falta de investimentos ao fornecimento dos referidos serviços nas

favelas foi a precariedade jurídica desses espaços, o que somente reforça o estereótipo de que se trata de áreas ilegais, excluídas da cidade.

Como afirma Rolnik (2009, p. 33), desse modo “foi sendo produzida a cidade ‘fora da cidade’, eternamente desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade”. Isto posto, a instalação dos assentamentos informais pelos próprios moradores, por meio da autoconstrução, produziu uma dualidade, uma lógica de contrastes, onde, de um lado, tem-se a cidade, com todos os seus recursos urbanos acessíveis a uma pequena parcela da população; e, de outro lado, os assentamentos informais – com sua estrutura precária e carente de serviços públicos básicos –, que representam a negação da vida urbana, a não-cidade (SOARES, 2006), ou seja, um local apartado daquilo que se entende por cidade.

Nesse sentido, tais problemas, que são apenas parte dos desafios enfrentados pelos moradores de habitações precárias, como as favelas, intensificam ainda mais o agravamento da desigualdade social no Brasil, em todos os seus aspectos: desigualdade econômica, desigualdade na saúde, desigualdade de acesso aos recursos e serviços públicos, etc.

Trazendo a célebre frase de Marcio Pochmann (apud ALVES, 2003): “O Brasil tem ilhas de inclusão cercadas por um mar de exclusão”, para o contexto da problemática habitacional, constata-se que no Brasil, as ilhas de inclusão são representadas por uma pequena parcela da população que tem acesso à moradia adequada, enquanto o mar de exclusão corresponde à grande maioria da população que vive em habitações precárias, insalubres, inseguras e marginalizadas.

À guisa de conclusão das ideias até aqui expostas, é importante refletir acerca da problemática habitacional sob uma perspectiva mais abrangente, pois, segundo Kowarick (1993), os problemas habitacionais estão inseridos na conjuntura dos mecanismos que engendram a desigualdade social no Brasil:

Os assim chamados problemas habitacionais, entre os quais a própria favela, devem ser entendidos no âmbito de processos sócio-econômicos e políticos abrangentes, que determinam a produção do espaço de uma cidade e refletem sobre a terra urbana a segregação que caracteriza a excludente dinâmica das classes sociais (KOWARICK, 1993, p. 83).

Em outras palavras, a questão habitacional não pode ser analisada de forma isolada, sem levar em consideração os processos socioeconômicos e políticos que estão na sua origem, eis que tais processos ensejam tanto a ocorrência quanto o acirramento dos problemas

habitacionais e, além disso, também provocam outras formas de exclusão social no cenário urbano.

Destarte, o autor situa a problemática da habitação no Brasil no cerne de dois processos vinculados entre si: o primeiro corresponde às condições de exploração e desvalorização dos trabalhadores; e o segundo consiste na chamada “espoliação urbana” (KOWARICK, 1993).

No que tange ao primeiro processo, Kowarick (1993) elucida que a exploração da classe trabalhadora está diretamente relacionada à lógica da acumulação capitalista, na medida em que incentiva o aumento da quantidade de trabalhadores disponíveis no mercado de trabalho, criando excedentes e tornando-os facilmente substituíveis, a fim de baratear os custos com mão de obra e beneficiar os setores produtivos.

A formação desse excedente de mão de obra – que concentra, principalmente, a classe trabalhadora de menor qualificação –, permitiu a compressão dos salários, a superexploração dos trabalhadores, em virtude do aumento das jornadas de trabalho, bem como o aumento do desemprego, sobretudo em relação aos trabalhadores de idades mais avançadas. Tais fatores ocasionaram o processo perverso de “dilapidação da força de trabalho” (KOWARICK, 1993, p. 45), resultante de um modelo de crescimento econômico que visa o lucro a qualquer custo.

Entretanto, o referido processo de dilapidação não se resume a negar direitos trabalhistas, pois também limita o acesso à moradia e aos demais serviços públicos essenciais por parte da população trabalhadora:

Além da abundância da reserva de mão-de-obra, o processo de dilapidação está diretamente relacionado à capacidade de organização da classe trabalhadora em defender tanto seus níveis salariais e condições de trabalho em geral, como o acesso aos serviços de caráter coletivo, que têm reflexos diretos nos níveis de reprodução ampliada da força de trabalho, dos quais a habitação constitui um componente essencial (KOWARICK, 1993, p. 62).

Para o autor, a habitação surge como elemento importante nesse processo de dilapidação da força de trabalho, sobretudo a partir do momento em que as empresas passaram a transferir o ônus da moradia para os próprios trabalhadores, o que ocorreu diante da aceleração da industrialização e da formação do excedente de mão de obra nas cidades (KOWARICK, 1993). Dessa forma, os trabalhadores, que compõem, em sua grande maioria, a parcela pobre da população, historicamente excluída das modalidades formais de acesso à

moradia (via mercado e via políticas públicas), passaram a utilizar a autoconstrução como forma de atender a essa necessidade por moradia, como já salientado.

Como resultado disso, tem-se a formação da periferia: “aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica” (KOWARICK, 1993, p. 35).

Desse modo, Kowarick (1993) evidencia o segundo processo relacionado à problemática habitacional, que decorre da dilapidação da força de trabalho, qual seja, a espoliação urbana.

A espoliação urbana consiste na exclusão sistemática de grande parte da população trabalhadora do acesso às condições mínimas a uma vida digna na cidade, a saber: acesso à terra urbanizada; à moradia adequada; ao trabalho remunerado com salário justo; aos serviços públicos básicos; à infraestrutura urbana; ao direito de participar da cidade.

Trata-se de importante conceito, concebido por Kowarick (1993), para demonstrar que todas essas privações sofridas pela classe trabalhadora não são acidentais ou casuais, pois resultam da intensa exploração perpetrada em face dos trabalhadores, isto é, da dilapidação da força de trabalho, que ultrapassa os limites das relações trabalhistas e afeta o exercício de direitos sociais da maior parcela da população (BARREIRA, 2010).

Para Kowarick (1993), a espoliação urbana é uma forma de extorsão dos direitos pertencentes às classes sociais menos favorecidas, pois retira-lhes direitos básicos e, além disso, ainda as exclui do direito de usufruir dos benefícios decorrentes do desenvolvimento, o qual, entretanto, apenas se tornou possível devido ao árduo trabalho desempenhado pela classe trabalhadora.

A espoliação urbana é, portanto, o retrato das cidades brasileiras e da desigualdade social nelas enraizada, assim como é o reflexo do sistema capitalista, cujo principal objetivo é a obtenção de lucro, ainda que em detrimento dos direitos daqueles que são imprescindíveis para a manutenção desse sistema: os trabalhadores. Ademais, Kowarick (1993) adverte que para o capitalismo, além dos trabalhadores, a própria cidade é vista como fonte de lucro⁷.

⁷ A transformação da cidade em fonte de lucro e instrumento para a expansão do sistema capitalista tornou ainda mais acirradas as disputas e os conflitos sociais por espaço, sobretudo o espaço urbanizado: “A cidade, colonizada pelas finanças, explode em insurgências, conflitos e violência. Mais uma vez trata-se de processos globais e ao mesmo tempo profundamente locais de disputa pelos territórios – a guerra dos lugares [...]” (ROLNIK, 2015, p. 16). Ressalte-se que os desdobramentos desse processo serão analisados no segundo capítulo desta pesquisa.

Destarte, os relatórios sobre o déficit habitacional estudados ao longo deste capítulo demonstram que a situação da moradia no Brasil é marcada por graves problemas sociais, o que lança desafios ao modelo de política habitacional adotado no país, tema esse que será tratado no capítulo subsequente.

2 DIREITO À MORADIA DIGNA E POLÍTICA HABITACIONAL

Pretende-se apresentar na segunda seção do presente trabalho um estudo acerca do direito à moradia digna, visando uma ampla compreensão a respeito desse direito, posto que este é o objeto central desta pesquisa. Desse modo, o tópico 2.1 desta seção busca analisar, primeiramente, o direito à moradia digna como um direito humano, intrinsecamente relacionado à dignidade da pessoa humana e à concepção de mínimo existencial.

Nesse contexto, abordar-se-á o conceito consagrado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em seu Comentário Geral nº 4, a respeito do direito à moradia adequada (sinônimo de moradia digna), previsto no artigo 11.1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESCs), de 1966.

Outrossim, serão analisadas a doutrina e a legislação vigente no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a Constituição Federal de 1988, assim como as demais normas internacionais acerca do direito em estudo.

Após a análise teórica do direito à moradia, o tópico seguinte, 2.2, pretende realizar uma análise desse direito a partir do estudo da política habitacional brasileira. Assim, o referido tópico objetiva apresentar um breve histórico acerca desta política, sobretudo no que se refere às medidas adotadas pelo poder público para atender a demanda por moradia da população de baixa renda, por ser a classe social que mais carece do acesso a esse direito.

Destarte, com base no estudo da política habitacional e da demanda social por moradia, almeja-se concluir este capítulo, respondendo à seguinte indagação: Em que medida a política habitacional brasileira buscou atender a demanda por moradia da população de baixa renda?

2.1 O DIREITO À MORADIA DIGNA COMO DIREITO HUMANO E SALVAGUARDA DO MÍNIMO EXISTENCIAL

2.1.2 Os primeiros passos da proteção internacional da moradia digna

Para José Ramos Pascua (2007), os direitos humanos são exigências de justiça que ultrapassam todas as fronteiras, constituindo uma espécie de código ético de validade universal, presidido pelo princípio do respeito à dignidade da pessoa humana. Tais direitos pertencem indistintamente a todas as pessoas e constituem legítimos instrumentos de limitação à arbitrariedade do poder estatal.

A inserção dos direitos humanos à pauta mundial ocorreu a partir da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no ano de 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU). Historicamente, tal fato se deu logo após a Segunda Guerra Mundial, como uma forma de conscientizar a todos os povos acerca da necessidade de garantia e respeito de um conjunto mínimo de direitos, dos quais são titulares todos os seres humanos.

Diante da necessidade de vincular os países-membros ao dever de garantir e promover os direitos humanos previstos na referida Declaração, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou dois Pactos internacionais, visando complementar os termos da DUDH, a saber, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos em 1966 (BENTES; BRÍGIDA, 2018).

Segundo Pereira (2019), a DUDH representa a primeira tentativa de se consagrar o direito à moradia como direito humano, ainda que de forma indireta. Isto porque o artigo XXV.1 da Declaração assevera que todo o ser humano tem direito de possuir um padrão de vida capaz de assegurar-lhe as condições mínimas necessárias para viver, tais como a habitação:

Artigo XXV

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

Nota-se que a DUDH não prevê, expressamente, o direito à moradia, mas sim o direito à habitação⁸ e, ainda, cita-o apenas como uma das prerrogativas que compõem o direito a um padrão de vida que assegure o gozo de outros direitos, demonstrando que ainda não se tinha, naquele momento, uma fundamentação jurídica sólida a respeito do direito em estudo (PEREIRA, 2019).

⁸ Cumpre ressaltar que, para Stefaniak (2010), moradia e habitação possuem significados diferentes: habitação consiste na estrutura física, na edificação designada à moradia, podendo ser provisória ou habitual; ao passo que moradia contempla outros aspectos relevantes, conforme a conceituação consagrada pela ONU, que será apresentada neste capítulo.

O PIDESC (1966) ratificou o aludido dispositivo da DUDH, porém, substituiu o termo “habitação” por “moradia” e, além disso, acrescenta o termo “adequada” para qualificar o direito à moradia, conforme se observa no artigo 11, nº 1 do Pacto:

Artigo 11.

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, 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.

Muito embora seja sutil, a mudança quanto ao uso do termo “habitação” para “moradia” demarca um importante passo na proteção do direito à moradia digna, pois reconhece que a moradia não se limita a um teto, a um mero local de abrigo do indivíduo, devendo ser interpretada de forma extensiva, não restritiva.

Destarte, o Comitê sobre os DESCs, da ONU, elaborou o Comentário Geral nº 4 para esclarecer o conteúdo do direito à moradia digna. Inicialmente, ressaltou-se a definição do conceito de “adequação” da moradia, que, segundo o Comitê, serve para determinar as formas de abrigo que podem ser consideradas apropriadas para os efeitos do PIDESC (1966).

Para o Comitê (ONU, 1991), muito embora a adequação seja determinada por diversos fatores, tais como sociais, econômicos e culturais, é possível identificá-la através de alguns critérios, que independem do contexto nos quais se inserem.

Tais critérios são: a) segurança legal da ocupação: todas as pessoas devem ter a segurança da posse, que as proteja contra a expulsão, esbulho, despejos ilegais e outros tipos de ameaças; b) disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas: como já afirmado, para ser considerada adequada, a moradia deve permitir o acesso aos serviços públicos básicos; c) acessibilidade: este critério exige que os custos financeiros da moradia não comprometam a realização e o gozo dos demais direitos dos indivíduos que nela residem; d) habitabilidade: a moradia adequada também deve ser habitável, ou seja, deve garantir aos seus ocupantes abrigo contra o frio, o calor, a chuva, a propagação de doenças, dentre outros; e) facilidade de acesso: a população menos favorecida deve ter prioridade nas políticas habitacionais dos Estados signatários do Pacto, em razão de suas necessidades especiais. Assim, a moradia adequada deve considerar tais especificidades; f) localização: segundo este critério, para que seja adequada, a moradia deve estar próxima das oportunidades de emprego,

serviços públicos (saúde, educação, transporte, etc.) e, ainda, não deve estar localizada em locais poluídos; e g) respeito pelo meio cultural: a moradia adequada também deve respeitar a identidade e a diversidade cultural das pessoas que a rodeiam. (ONU, 1991).

Com efeito, o direito à moradia digna ou adequada é um conjunto de liberdades, garantias e proteções (BRASIL, 2013). Como liberdades, cita-se o direito de escolha da própria moradia, do local onde se quer viver e ter liberdade de locomoção; como garantias, tem-se o acesso igualitário à moradia digna e o direito de participar da tomada de decisões relacionadas à moradia; e como proteções, tem-se o direito de não sofrer remoções forçadas, o que está diretamente relacionado à segurança da posse (BRASIL, 2013).

Nesse passo, o direito em estudo não se limita apenas a garantir a todas as pessoas um lugar para se abrigar, pois é necessário que esse local seja adequado e permita o acesso aos serviços públicos básicos, como, por exemplo, transporte público, saneamento básico e coleta de lixo. Além disso, de acordo com Dias (2010b), este direito também abrange a segurança da habitação, ou seja, os moradores podem ir e vir em segurança e, ainda, o local de sua habitação deve estar protegido diante da ocorrência de desastres naturais.

O direito à moradia digna, assim, corresponde ao direito de ter uma habitação que assegure viver em segurança, em paz e com dignidade (ONU, 1991). Desse modo, o direito em análise deve ser entendido de forma ampla, eis que depende de uma série de fatores e condições importantes para a sua plena realização – e é justamente por esse motivo que comumente se utiliza o termo “digna” ou “adequada” para qualificar este direito⁹.

Além da DUDH e do PIDESC, já citados, outros documentos e tratados internacionais também preveem a proteção do direito à moradia digna, seja de forma expressa ou implícita. A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH, 1969), da qual o Brasil é signatário desde 1992, traz previsão do direito em estudo no seu artigo 11, no bojo da garantia de proteção da honra e da dignidade. Ainda a título exemplificativo, cita-se a Declaração de Viena (1993), que também ratifica o direito de todo ser humano a ter um padrão de vida adequado, incluindo o acesso à moradia.

Além dos tratados internacionais supracitados, cumpre ressaltar que:

Várias conferências, declarações e planos de ação, como a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976), a Agenda 21 (1992), a

⁹ Para Ingo Sarlet (2003), o legislador constitucional brasileiro acertou ao referir o direito à moradia sem qualquer adjetivo, uma vez que, à luz da Constituição Federal de 1988, não é possível conceber um direito a uma moradia inadequada. Assim, uma moradia compatível com a dignidade da pessoa humana será, necessariamente, adequada, o que justifica a desnecessidade do uso de adjetivação. Inobstante a isso, o referido autor reconhece que a adjetivação deste direito possui o mérito de afastar interpretações restritivas quanto ao seu objeto.

Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996) e a Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000) também ajudaram a esclarecer vários aspectos do direito à moradia adequada e reafirmaram os compromissos dos Estados-membros da ONU para a sua realização. (BRASIL, 2013, p. 33).

O direito à moradia, junto com os direitos a uma alimentação adequada e à saúde, compõe o núcleo fundamental, ou seja, o mínimo existencial necessário para se ter uma vida digna (BRASIL, 2013), daí porque goza de ampla proteção nos tratados e documentos internacionais. Para melhor compreender tais considerações, será apresentada no tópico a seguir a relação entre moradia digna, dignidade da pessoa humana e mínimo existencial.

2.1.2 A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial: pilares da moradia digna

O direito à moradia digna está intrinsecamente relacionado à dignidade da pessoa humana, pois o núcleo fundamental deste direito é justamente proporcionar uma vida digna e saudável aos indivíduos. Destarte, afirma Ingo Sarlet (2003, p. 345):

Com efeito, 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, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.

Segundo Outeiro (2014), o direito à moradia constitui uma dimensão da dignidade da pessoa humana, eis que a moradia digna é o local de repouso do indivíduo e onde este desenvolve suas relações familiares e sociais, em geral. No mesmo sentido, Milagres (2009, p. 6) afirma que a moradia é um elemento fundamental para a própria existência humana, pois: “é o lugar de encontro do ser humano consigo e com o outro”; é onde o indivíduo guarda não apenas os seus pertences, mas também os seus sonhos, as suas memórias, a sua história, e, assim, desenvolve o seu existir (MILAGRES, 2009).

Logo, sem moradia digna não há como se ter uma vida digna, inclusive porque o direito à moradia permite a garantia e o gozo de outros direitos, como, por exemplo, o direito à intimidade e à privacidade (OUTEIRO, 2014). Por outro lado, a ausência de moradia prejudica, senão impede, o exercício de outros direitos fundamentais. O exemplo que melhor representa essa triste realidade é a parcela da população que vive em situação de rua, que não

possui sequer um teto para se abrigar, posto que o poder público tem dificultado o acesso dessas pessoas a serviços públicos básicos como saúde e educação, em virtude da ausência de comprovação de moradia (NONATO; RAIOL, 2016).

Desse modo, a dignidade da pessoa humana é o alicerce normativo e axiológico do direito à moradia digna e dos demais direitos fundamentais (BARROSO, 2010). E, considerando que a dignidade da pessoa humana possui uma relação indissociável com a ideia de mínimo existencial (SARLET, 2013), pode-se afirmar que a promoção do direito à moradia digna assegura não apenas o cumprimento do primado da dignidade da pessoa humana, como também salvaguarda a garantia do mínimo existencial, em uma de suas variadas dimensões.

Em outras palavras, o direito objeto deste estudo preserva o mínimo existencial em apenas uma de suas facetas, que, nesse caso, corresponde ao núcleo do direito à moradia digna, a saber: “morar com dignidade” (OUTEIRO, 2014). Destarte, para compreender em que medida ocorre esse liame entre o direito em apreço e o mínimo existencial, faz-se necessário discorrer, brevemente, sobre o conteúdo dessa garantia fundamental.

Segundo Sarlet (2013), o mínimo existencial, compreendido tanto como direito quanto como garantia fundamental, consiste na prestação de todas as condições materiais necessárias para permitir a todas as pessoas viver com dignidade, bem como é considerado o núcleo duro dos direitos fundamentais sociais, protegido contra a intervenção arbitrária do Estado e da sociedade.

Cumprido ressaltar que o mínimo existencial deve ser contextualizado e analisado em cada situação, pois varia de acordo com o direito social em análise (SARLET, 2013). Como dito, o mínimo existencial, isto é, o núcleo duro do direito à moradia digna é “morar com dignidade”, e não corresponde ao mesmo núcleo duro do direito à saúde, à educação, etc.

O termo “mínimo” não denota, de modo algum, a ideia de que o Estado deve apenas promover o chamado “mínimo vital”, ou seja, somente aquilo que é indispensável para a mera sobrevivência física das pessoas, pois esse mínimo, no sentido supracitado, é demasiadamente limitado e, portanto, não é suficiente para a garantia do mínimo existencial (SARLET, 2013).

Outrossim, Weber e Cordeiro (2016, p. 63) ratificam esse entendimento e defendem que “a noção de uma vida condigna exige mais do que a singela existência, demandando, também, condições que permitam o pleno desenvolvimento da personalidade”.

No âmbito da ONU, o Comitê dos DESCs é o órgão responsável por monitorar a efetivação dos direitos em apreço, no intuito de “evitar que o mínimo existencial seja restringido ao mínimo vital” (BENTES; BRÍGIDA, 2018, p. 111). Sendo assim, nota-se que

há uma preocupação legítima em não se restringir o mínimo existencial à mera garantia de subsistência, ao mínimo vital, não porque este não seja relevante, mas sim porque não basta para que os indivíduos possam viver com dignidade.

Bentes e Brígida (2018) defendem que o mínimo existencial deve ser garantido na sua maior medida possível, afirmando que “o Estado deve fazer o máximo possível com o mínimo progressivo” (BENTES; BRÍGIDA, 2018, p. 110). Significa dizer que o Estado deve promover as prestações materiais necessárias para garantir, no maior grau possível e de forma progressiva, o mínimo existencial dos direitos sociais.

O “mínimo progressivo” citado acima refere-se à imperiosa obrigação estatal de empreender esforços para garantir o avanço desse conjunto de prestações materiais e do arcabouço de políticas públicas que se destinam à proteção dos direitos fundamentais, visando a maximização do mínimo existencial (BENTES; BRÍGIDA, 2018).

Além disso, o “mínimo progressivo” fundamenta-se no princípio da vedação ao retrocesso, o qual proíbe a limitação e restrição indevidas dos direitos fundamentais. Este princípio está previsto, de forma implícita, no artigo 5º, §1º do PIDESC (1966):

Artigo 5º

§1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele previstas.

Malgrado a existência de limitações para a garantia do mínimo existencial, como, por exemplo, as limitações financeiras que dificultam a concessão de moradias dignas e de atendimento médico e medicamentos gratuitos para todas as pessoas que necessitam, ainda assim, tais limitações não podem servir de escusas para o Estado não se empenhar ao máximo para promover o mínimo existencial de forma progressiva. Com efeito, Bentes e Brígida (2018, p. 111) asseveram que:

Portanto, o mínimo é um conceito que deve ser interpretado da forma mais ambiciosa possível (visão maximalista), para não incorrer em justificações de limitação de direitos (visão minimalista), e se evitar que, em prol de certos direitos (aqueles escolhidos pelo legislador ordinário), outros direitos “sejam desnecessários”.

De acordo com Scaff (2006), o mínimo existencial não possui uma natureza universal e imutável, pois varia de um lugar para o outro. Além disso, o critério econômico

não é o mais relevante na avaliação do mínimo existencial, posto que tal garantia depende do nível de capacidades que os indivíduos dispõem para exercer liberdades básicas (SCAFF, 2006).

Nesse ínterim, é válido destacar a Teoria das capacidades, de Amartya Sen, para compreender de que forma poder-se-á alcançar a maximização do mínimo existencial, a partir da expansão das liberdades humanas (SEN, 2010).

De início, ressalte-se que, para Amartya Sen (2010), a pobreza não se resume, simplesmente, a uma situação de carência econômica, de baixa renda, pois, além do aspecto econômico, a pobreza também afeta o exercício das capacidades básicas dos indivíduos, tais como a capacidade de alimentar-se, vestir-se e morar em uma habitação adequada.

Para demonstrar a necessidade de uma mudança de perspectiva quanto ao real alcance da pobreza, Sen (2010) utiliza como exemplo o desemprego. O autor afirma que o desemprego não se trata apenas de uma privação de renda, pois acarreta uma série de consequências danosas à vida das pessoas, tais como a exclusão social, redução da autonomia e prejuízos à saúde física e mental (SEN, 2010).

Com efeito, a pobreza é uma forma de privação de capacidades, e não apenas de privação de renda. Por esse motivo, o acúmulo de riqueza, por si só, não é relevante, posto que a renda e a riqueza, de um modo geral, são apenas instrumentos que possibilitam elevar o bem-estar dos indivíduos (SEN, 2010). Desse modo, busca-se a riqueza não como um fim em si mesma, mas sim como um meio para alcançar uma melhor qualidade de vida, na medida em que permite que os indivíduos desfrutem das liberdades essenciais (SEN, 2010).

Da mesma forma que os indivíduos não buscam a riqueza pelo simples desejo de possuí-la, mas para, através dela, alcançar um melhor nível de vida, um Estado, em sentido amplo, também não deve perseguir o crescimento econômico por si só. O crescimento econômico é relevante, decerto, mas tal qual a riqueza, deve refletir na melhora da qualidade de vida e na expansão das liberdades dos cidadãos, não somente no aumento do Produto Nacional Bruto, PNB (SEN, 2010). É a partir dessa premissa que Sen (2010) concebe a ideia do desenvolvimento como liberdade, como será delineado mais à frente.

A análise do bem-estar deve levar em consideração a capacidade que as pessoas têm para escolher livremente o estilo de vida que almejam (SEN, 2010). Outeiro (2014, p. 38) ressalta a importância desse poder de escolha, afirmando que “o simples fato de ‘poder escolher a vida que se deseja’ está intrinsecamente ligado à ideia de dignidade humana – e um indivíduo não pode realizar seu projeto de vida se ele está em situação de extrema privação”.

Nesse sentido, o bem-estar depende, necessariamente, da capacidade e da liberdade que as pessoas têm para alcançá-lo, de modo que quanto menor a capacidade do indivíduo, menor será a sua liberdade para perseguir o estilo de vida que deseja para si, assim como menores serão as opções a seu dispor.

Capacidade, para Sen (2001), corresponde à liberdade dos indivíduos de realizar funcionamentos, isto é, de exercer as ações que permitem alcançar o bem-estar. Logo, tais funcionamentos integram o bem-estar das pessoas e a capacidade para realizá-los demonstra a liberdade que os indivíduos têm para escolher o estilo de vida que desejam (SEN, 2001).

Nesse passo, é importante destacar a relação existente entre liberdade e desenvolvimento, à qual Sen dedicou sua obra intitulada “Desenvolvimento como liberdade” (2010). De acordo com o autor, o desenvolvimento consiste em um processo de expansão das liberdades concretas dos indivíduos, sendo que a liberdade não é apenas o principal fim, mas também o principal meio do desenvolvimento (SEN, 2010).

A liberdade desempenha dois papéis relevantes no processo de desenvolvimento, a saber, o papel constitutivo e o papel instrumental. O primeiro corresponde ao reconhecimento da importância da liberdade substantiva, que são capacidades elementares dos indivíduos, razão pela qual o desenvolvimento deve ensejar a expansão dessas liberdades. Sen (2010, p. 55) cita como exemplo dessas capacidades: “ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc”.

Já o segundo aspecto relaciona-se ao fato de a liberdade funcionar como um meio para o processo de desenvolvimento. Para o autor, a liberdade como instrumento deve ser compreendida como resultado da interrelação de diversas liberdades, na medida em que uma liberdade tem o condão de contribuir na promoção de outras liberdades (SEN, 2010).

A liberdade, sob essa perspectiva, pode ser subdividida em cinco tipos de liberdades instrumentais, quais sejam: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 2010). Tais liberdades reforçam-se e complementam-se mutuamente, e juntas promovem o aumento das capacidades humanas (SEN, 2010).

Segundo Sen (2010), as liberdades políticas referem-se aos direitos políticos em sentido amplo. Através dessas liberdades, os indivíduos podem exercer o direito de voto e de escolha dos seus representantes, assim como podem participar do debate político, fiscalizar os governantes e demais autoridades, etc.

As facilidades econômicas são as possibilidades que os indivíduos têm de aplicar recursos econômicos para fins de consumo, produção e troca (SEN, 2010). Para o autor, essa dinâmica determina os chamados “intitamentos econômicos”, que são os serviços, os bens e demais recursos acessíveis a cada pessoa, os quais dependem dos recursos que cada um possui, assim como das condições estabelecidas no mercado (SEN, 2010).

As oportunidades sociais dispõem sobre o acesso da população a serviços básicos como saúde, educação e moradia, que influenciam diretamente o bem-estar dos indivíduos (SEN, 2010). O acesso a tais serviços permite que o indivíduo viva melhor não apenas sob o aspecto de sua vida privada, mas também na vida em sociedade, ao possibilitar uma participação ativa nas esferas econômica e política (SEN, 2010).

As garantias de transparência, por sua vez, são as disposições relativas à transparência e clareza nas relações interpessoais e, sobretudo, na condução da coisa pública, no intuito de evitar ilicitudes como corrupção, superfaturamento das dívidas públicas e desvio de verbas públicas (SEN, 2010).

Por fim, a segurança protetora refere-se às políticas públicas que o governo deve assegurar para atender à parcela da população mais necessitada, que é aquela que se encontra em situação emergencial ou de vulnerabilidade, como, por exemplo, as pessoas em situação de rua, os desempregados e as famílias que vivem abaixo da linha da pobreza (SEN, 2010).

A liberdade, portanto, ocupa o ponto nevrálgico do desenvolvimento, em virtude do seu papel constitutivo e instrumental. Para se alcançar o desenvolvimento como liberdade, à luz da teoria de Sen, é necessária a articulação de diversos fatores, tais como instituir sistemas democráticos, estabelecer mecanismos legais, promover políticas públicas sociais, criar instituições, firmar parcerias com a iniciativa privada, dentre outros (SEN, 2010).

Além dos fatores supracitados, também é necessário fomentar a participação ativa dos cidadãos no processo de desenvolvimento, para que possam atuar como verdadeiros agentes, exercendo a sua liberdade e autonomia, e não como meros beneficiários. Nas palavras de Sen (2010, p. 77):

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação do seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda.

Por conseguinte, a expansão da capacidade de agente dos indivíduos, de sua participação ativa no processo de desenvolvimento, depende da atuação do Estado, não apenas no sentido negativo – de não intervenção –, mas também no sentido positivo – de promoção de políticas públicas –, em especial, com a garantia de oportunidades sociais, pois permitem que os indivíduos exerçam o seu papel de sujeito de direito e seu direito de escolha do tipo de vida e do bem-estar que almejam para si.

O objetivo primordial do desenvolvimento é a melhora da qualidade de vida dos cidadãos, sobretudo através da promoção dos direitos de cunho social, pois estes têm o condão de expandir as liberdades humanas (BENTES; BRÍGIDA, 2018). Tal se dá porque não há como os indivíduos exercerem os direitos individuais (civis e políticos) sem ter acesso às condições materiais mínimas para viver com dignidade, quais sejam: saúde, educação, moradia, dentre outros (BENTES; BRÍGIDA, 2018). Assim, os direitos sociais viabilizam o gozo dos direitos individuais, como o direito à vida, direito de liberdade e de propriedade, e vice-versa.

Destarte, à luz da teoria de Sen, morar com dignidade é um dos funcionamentos que compõem o bem-estar dos indivíduos – e o mais relevante para os fins da presente pesquisa, de modo que a privação da capacidade de realizar esse funcionamento implica na própria privação do direito à moradia digna.

A população de menor poder aquisitivo é a que mais sofre com a falta de acesso à moradia digna, não apenas pelo fator renda, consoante Amartya Sen, mas também porque é a parcela da população que menos dispõe de oportunidades e liberdades para realizar este e outros funcionamentos.

Segundo Fernandes (2010), tendo em vista que as necessidades habitacionais da classe social menos favorecida não têm sido atendidas via mercado formal e via políticas governamentais, a informalidade tornou-se a única opção disponível a essa população. Assim, dada a ausência de liberdade para escolher onde morar, só resta aos mais pobres construir suas próprias moradias nos locais de menor valor para o mercado, desprovidos de infraestrutura urbana e dos demais benefícios advindos da urbanização.

Apesar de ser a única opção ao alcance dos mais pobres, a informalidade não é a opção mais adequada e tampouco é barata, econômica, pois a especulação imobiliária presente nos centros urbanos vem se reproduzindo cada vez mais nos assentamentos informais, sobretudo em razão da prática de aluguel (FERNANDES, 2010).

Portanto, ratifica-se, não há como se ter uma vida digna sem ter acesso a uma moradia adequada, pois essa é uma das condições mais básicas para a própria subsistência do ser humano, na medida em que assegura um abrigo adequado ao indivíduo e ainda viabiliza o gozo de outros direitos, como o direito à intimidade e à privacidade, sendo, por tais razões, imprescindível à garantia do mínimo existencial. Isto porque a função do mínimo existencial é justamente “garantir um *standard* de vida que corresponda às exigências do princípio da dignidade da pessoa humana” (WEBER; CORDEIRO, 2016, p. 64, grifo do autor).

A Teoria das capacidades, de Amartya Sen, consagra a importância da atuação do Estado na expansão das capacidades dos indivíduos, tanto por meio de medidas de cunho negativo quanto de cunho positivo, visando o aumento das liberdades humanas, de modo que as pessoas possam atuar como agentes ativos na busca dos funcionamentos que compõem o seu bem-estar, realizando, assim, o mínimo existencial.

Considerando que, para a presente pesquisa, o funcionamento mais relevante do mínimo existencial é o de morar com dignidade – núcleo do direito à moradia digna –, logo, o Estado e a sociedade devem atuar em conjunto para garantir que os indivíduos tenham a oportunidade e a liberdade necessárias para obter uma moradia adequada, que atenda às suas necessidades básicas e que permita a maximização do seu bem-estar.

O primeiro passo para garantir o exercício do direito à moradia digna, assim como dos demais, é justamente estabelecer normas legais no âmbito do ordenamento jurídico interno, prevendo os instrumentos necessários para a realização do direito e as obrigações do Estado, a fim de que possa ser reivindicado pelos cidadãos.

2.1.3 A positivação do direito à moradia na Constituição Federal brasileira de 1988

Conforme salientado anteriormente, o direito à moradia digna é um elemento intrínseco à dignidade da pessoa humana e, ademais, compõe o mínimo existencial – entendido como o conjunto de prestações materiais necessários para uma vida digna –. Em âmbito internacional, é reconhecidamente previsto como direito humano em diversos documentos internacionais, como já citado.

A partir da inserção do Brasil no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, exsurge o dever de promover ações e políticas públicas destinadas à realização dos referidos direitos (BRASIL, 2013). Assim, neste tópico, serão analisadas as principais normas

existentes no ordenamento jurídico brasileiro que preveem o direito em estudo, para, na subseção seguinte, apresentar as políticas habitacionais adotadas no Brasil.

Entretanto, antes de adentrar na análise do direito à moradia digna no ordenamento jurídico brasileiro, cumpre esclarecer a sua natureza jurídica.

Sarlet (2003) elucida que o direito à moradia é composto por um complexo de direitos e deveres, razão pela qual demanda, simultaneamente, ações de caráter negativo e positivo. Assim, baseando-se na Teoria de Alexy, o autor assevera que este direito possui, ao mesmo tempo, natureza jurídica de direito de defesa e de direito a prestações (SARLET, 2003).

Acerca da diferença entre os direitos de defesa e os direitos a prestações, Alexy (2008, p. 442) aduz que:

Todo direito a uma ação positiva, ou seja, a uma ação do Estado, é um direito a uma prestação. Nesse sentido, o conceito de direito a prestações é exatamente o oposto do conceito de direito de defesa, no qual se incluem todos os direitos a uma ação negativa, ou seja, a uma abstenção estatal.

Contudo, o direito à moradia possui natureza jurídica mista, eis que consiste em direito oponível contra intervenções arbitrárias do Estado (direito de defesa) e de particulares (direito à proteção)¹⁰, bem como a realização deste direito depende de uma ação positiva por parte do Estado, por meio da promoção de políticas públicas (direito a prestações).

Em termos práticos, o direito à moradia assume a feição de direito de defesa (direito negativo) – e direito à proteção – na medida em que se destina a afastar condutas que tenham o condão de violar a moradia das pessoas (SARLET, 2003), tais como o esbulho e despejos ilegais. E, do mesmo modo, o direito em estudo também assume a feição de direito a prestações (direito positivo) quando exige do Estado medidas que garantam o acesso à moradia, tais como a construção de moradias populares e a concessão de aluguel social.

No entanto, segundo Outeiro (2014, p. 58), as dimensões do direito à moradia não são herméticas:

Ambas as dimensões estão intimamente ligadas, e, ainda que seja possível associar a primeira dimensão com deveres de abstenção e a segunda, com obrigações comissivas, essa seria uma classificação estática do direito à moradia, pois, em certas situações, qualquer uma das dimensões pode exigir a ação ou omissão do Estado.

¹⁰ Segundo Alexy (2008), ao lado dos direitos de defesa, existem os direitos à proteção. A diferença entre eles reside no fato de que os direitos de defesa exigem que o Estado se abstenha de intervir nos direitos das pessoas, enquanto que os direitos à proteção exigem que o Estado zele para que terceiros (particulares) não intervenham nos direitos uns dos outros.

A Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88) prevê o direito à moradia em seu artigo 6º, no rol de direitos sociais. Muito embora tal direito tenha sido incluído no caput do referido artigo somente no ano de 2000, por meio da emenda constitucional nº 26, Sarlet (2008, p. 58) afirma que já havia no ordenamento jurídico brasileiro previsão expressa do direito à moradia em outros dispositivos da CF/88:

[...] Seja quando dispôs sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 24, inc. IX), seja quando no artigo 7º, inciso IV, definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre outros elementos, com moradia. Da mesma forma, a vinculação social da propriedade (art. 5º, XXIII, e artigos 170, inciso III e 182, parágrafo 2º), bem como a previsão constitucional dos institutos relativos ao usucapião especial urbano (art. 183) e rural (art. 191), ambos condicionando, dentre outros requisitos, a declaração de domínio à utilização do imóvel para moradia, apontam para a previsão ao menos implícita de um direito fundamental à moradia já antes da recente consagração via emenda constitucional.

O direito à moradia, portanto, mesmo antes da referida emenda constitucional, já estava presente em diversas normas da CF/88, ainda que de forma implícita, posto que, como já explicitado, este direito decorre do próprio princípio da dignidade da pessoa humana, que, por sua vez, consiste em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, à luz do artigo 1º, III da CF/88.

Dentre as disposições infraconstitucionais que consagram o direito em estudo, cumpre mencionar, a título exemplificativo, a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da cidade (BRASIL, 2001). Esta lei regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, os quais tratam da política de desenvolvimento urbano no Brasil a ser implementada pelo poder público municipal, de acordo com as diretrizes gerais fixadas neste Estatuto.

Com efeito, o artigo 2º da referida lei (BRASIL, 2001) elenca as diretrizes gerais a serem observadas pela política urbana brasileira. Dentre elas, destaca-se a garantia do direito a cidades sustentáveis, incluindo, nesse aspecto, o direito à moradia, bem como a gestão democrática da política urbana, através da participação popular na formulação e acompanhamento dos planos de desenvolvimento urbano.

Nos termos do artigo 182, §1º da CF/88, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana brasileira é o plano diretor, o qual é obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. Este instrumento pode ser definido como o

conjunto de diretrizes e regras que orientará a construção e organização do espaço urbano (MORAES; DAYRELL, 2008).

O §2º do artigo supracitado assevera que o cumprimento da função social da propriedade urbana depende do atendimento às exigências expressas no plano diretor. Assim, o plano diretor, na qualidade de instrumento de maior relevância da política de desenvolvimento urbano, exerce um papel fundamental na realização do direito à moradia:

É indiscutível a importância do Plano Diretor na efetivação do direito à moradia: este é o instrumento responsável por definir as ações de política urbana do Município. Dessa forma, é essencial que as associações e os movimentos populares acompanhem a elaboração e gestão das decisões do Plano Diretor. (MORAES; DAYRELL, 2008, p. 19).

De acordo com Costa e Venâncio (2016), a função social da propriedade é indispensável para a realização do direito à moradia, eis que o proprietário do imóvel é obrigado, por lei, a exercer seu direito de acordo com o bem-estar coletivo. Nesse passo, Dias (2010) assinala que a função social é um componente do direito de propriedade, cuja finalidade é qualificá-lo e orientá-lo no sentido de atender aos interesses sociais.

Além do Estatuto da Cidade, outra importante legislação infraconstitucional que trata do direito à moradia é a Lei nº 11.124/2005 (BRASIL, 2005), que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Verifica-se no artigo 2º desta lei (BRASIL, 2005) que o SNHIS objetiva, por exemplo, garantir o acesso à habitação digna e sustentável para a população de baixa renda, bem como visa implementar políticas e programas que viabilizem este acesso.

A lei supracitada também criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. Este Fundo tem como escopo “centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.” (BRASIL, 2005).

Do mesmo modo, a Lei nº 11.481, de 2007 (BRASIL, 2007) também aborda o direito em estudo, posto que “prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União” (BRASIL, 2007). Dentre estas medidas, destaca-se a inclusão da concessão de uso especial para fins de moradia e da concessão de direito real de uso no rol dos direitos reais previsto no artigo 1.225, do Código Civil.

Nesse passo, Mathias e Daneluzzi (2007, p. 194-195, grifo do autor) esclarecem:

Importa ressaltar que, tanto na *concessão de uso especial para fins de moradia* como na *concessão de direito real de uso de bem público*, há a transferência da posse para o(s) ocupante(s), constituindo em favor dele(s) um direito real, mas o bem continua pertencendo à Administração. É ela a proprietária, pois inexistente transferência do domínio.

Estes institutos permitem, portanto, que a população de baixa renda ocupe imóveis pertencentes à União, desde que atendidos os requisitos legais. Muito embora não adquiram a propriedade do imóvel, haja vista que se trata de um bem público¹¹, os ocupantes tornam-se titulares de uma posse que goza de segurança jurídica.

Para Moraes e Dayrell (2008, p. 22), a partir da lei em questão (Lei nº 11.481/2007), “é possível ao Poder Público negociar a transferência de algum prédio ou terreno público para a construção de habitações populares.”.

Importante mencionar, ainda, que está em tramitação junto à Câmara de Deputados o Projeto de Lei nº 6.342/2009 (BRASIL, 2009), que visa instituir o Serviço de Moradia Social (SMS) para famílias de baixa renda, e tem como objetivo “ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda de forma complementar aos demais programas de aquisição de moradia social”. Assim, este Projeto de Lei consagra o aluguel social como uma medida de garantia de moradia digna à população de baixa renda.

Diante das leis e do Projeto de lei supracitados, que representam uma parcela das disposições infraconstitucionais que tratam do direito à moradia, é possível notar que o Brasil tem empreendido esforços, ao menos no campo legislativo, para efetivar esse importante direito fundamental.

Outeiro (2014) destaca que parte desses instrumentos legais surgiu no ordenamento jurídico brasileiro após a inclusão do direito à moradia no rol do artigo 6º da CF/88, o que ocorreu por meio da emenda nº 26/2000, consoante já citado. Tal fato demonstra a importância do reconhecimento do direito à moradia como um direito social constitucional, pois impulsionou a criação de leis e de outros mecanismos normativos para orientar a realização desse direito.

Apesar da existência deste profundo arcabouço de normas e instrumentos, nacionais e internacionais, que asseguram o direito em estudo, ainda são elevados os índices de déficit

¹¹ Nos termos do artigo 183, §3º da CF/88: “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. Da mesma forma, o artigo 102, do Código Civil brasileiro assim dispõe: “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.”. Por fim, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento nesse sentido, por meio da súmula 340, *in verbis*: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”.

habitacional em diversos países, de modo que a crise da moradia é uma realidade mundial e não apenas brasileira (PEREIRA, 2019).

Diante das implicações causadas pelo déficit habitacional, que comprometem a concretização do direito à moradia e atingem, sobretudo, a população menos favorecida, que mais carece do acesso a esse direito, exsurge a necessidade de se compreender as raízes da problemática envolvendo a moradia no Brasil, notadamente a partir do estudo do modelo de política habitacional adotado no país nos últimos anos.

2.2 POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E OS REFLEXOS DA PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO

A análise da trajetória da política habitacional brasileira, sobretudo nos idos de 1930 até os dias atuais, perpassa pelo estudo das principais políticas públicas implementadas nesse período, posto que tais medidas moldaram e transformaram a política habitacional ao longo do tempo. Adota-se, a concepção de políticas públicas utilizada por Carvalho (2010), as quais, segundo a autora, devem ser entendidas como um processo constante de decisões sujeitas a uma permanente alteração, em virtude dos diferentes interesses que incidem sobre esse processo, desde a sua elaboração até a sua efetiva execução.

Consoante esse entendimento, as políticas públicas se submetem a uma série de decisões que podem tanto auxiliar na escolha das ações que melhor ajudarão a alcançar o seu objeto, como também podem alterar, de forma significativa, o conteúdo de uma política pública (CARVALHO, 2010). Desse modo, não se trata de um processo linear, pois envolve conflitos de interesses, negociações e tomada de decisões em constante variação.

Com efeito, a presente subseção apresentará, primeiramente, um breve histórico acerca da política habitacional brasileira, destacando as políticas públicas adotadas e os interesses que incidiram ao longo dessa política no período de 1930 até o contexto atual, sobretudo os interesses capitalistas. Com base nessa análise, serão examinadas, em seguida, as consequências sociais decorrentes da influência capitalista na política habitacional e na produção do espaço urbano brasileiro.

Ressalte-se, por fim, que a presente pesquisa não pretende esgotar o tema, mas apenas analisar as principais discussões que o permeiam.

2.2.1 Breve histórico da política habitacional brasileira

O crescimento desordenado das cidades brasileiras deve-se em grande parte “ao processo excludente da urbanização e da produção de habitação pelo Estado durante todo o século XX” (HOLZ; MONTEIRO, 2008, p. 2). Observa-se, nesse período, a ausência de uma política habitacional voltada ao acesso à moradia das camadas populares.

Em verdade, durante o final do século XIX até 1930, as ações do governo brasileiro, no que tange à urbanização, demonstravam somente uma preocupação com a estética dos centros urbanos e com a definição de regras de higiene e salubridade para as edificações (RUBIO, 2014).

Esta realidade começou a mudar de forma gradual, pois, de acordo com Moreira (2013), a partir da década de 30 do século XX, e, mais especificamente, ao final da referida década, com a Revolução de 30, houve o avanço da industrialização e da urbanização no Brasil, o que deu ensejo aos primeiros passos para uma política habitacional no país.

Rubio (2014, p. 3) corrobora: “é a partir da década 1930, no chamado Estado Novo (1937-1945), que o governo passa a prover a habitação popular, em função da intensa demanda social advinda do processo de urbanização.”.

Entretanto, as primeiras medidas adotadas pelo governo brasileiro no âmbito da política habitacional mostraram-se insuficientes, pois, de um lado, o Estado propôs o financiamento de imóveis através de Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), porém os beneficiários deste programa eram apenas aqueles associados a estes institutos (MOREIRA, 2013); de outro, o poder público destinou políticas de remoção aos moradores de habitações precárias, sobretudo os que viviam nas áreas de favela, realocando-os em conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos, que também não atendiam à crescente demanda (RUBIO, 2014).

Destarte, em virtude da insuficiência desses programas, a população menos favorecida e historicamente excluída passou a se instalar em habitações precárias, tais como as favelas (DENALDI, 2003), localizadas, precipuamente, nas áreas periféricas.

Com o fim do Estado Novo, em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), considerado o primeiro órgão federal a se dedicar à provisão habitacional (DENALDI, 2003). Muito embora o projeto de criação desta Fundação objetivasse atender aos interesses sociais, a fim de reduzir a crise habitacional já existente nesse período, não houve êxito, em razão da

forte oposição perpetrada por segmentos como o da construção civil, incorporadores imobiliários, etc. (DENALDI, 2003).

Em 1964, adveio a ditadura militar e, juntamente, a extinção da FCP. Entretanto, nesse mesmo ano, o governo militar criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio da Lei nº 4.380/1964, o qual financiou obras no setor da habitação e saneamento básico, além de fomentar projetos de âmbito regional e nacional nas áreas de transporte e energia (DENALDI, 2003).

O BNH passou a conduzir a política habitacional, em substituição à antiga FCP. Ao criá-lo, o governo militar visava enfrentar a crise da moradia existente no Brasil, a fim de obter apoio perante as camadas sociais urbanas, reduzindo o risco de mobilização social ou de revoltas populares, e, ao mesmo tempo, o governo também pretendia engendrar uma política de financiamento que moldasse o setor habitacional de acordo com a lógica capitalista (ROLNIK, 2009).

Bonduki (2008) afirma que a política habitacional se tornou um dos principais elementos estratégicos do governo militar, pois desempenhou um forte papel no desenvolvimento da economia, por meio da geração de emprego e do aquecimento do setor da construção civil. Destarte, muito embora o objetivo precípua da política habitacional capitaneada pelo BNH fosse a garantia da casa própria aos mais necessitados, o viés econômico dessa política prevaleceu em detrimento do viés social, prejudicando a parcela da população de menor renda.

Nas palavras de Denaldi (2003, p. 15), o BNH:

[...] foi criado sobre uma contradição insolúvel: atender prioritariamente, com a produção de moradias, a população de baixa renda, e ser lucrativo e auto-sustentável financeiramente, supondo que essa população poderia pagar pela casa própria não subsidiada. O balanço final de sua atuação mostra que a maior parte de sua produção habitacional foi destinada aos setores de renda média.

Assim sendo, os maiores beneficiários das obras e projetos do BNH foram os indivíduos de classe média e não aqueles de baixa renda. A estes últimos, residentes em habitações precárias, as políticas prioritárias eram as de remoção e erradicação, ou seja, os moradores eram retirados das favelas e enviados para conjuntos habitacionais nas periferias das cidades (DENALDI, 2003).

Ademais, durante o período em que o BNH esteve em funcionamento (1964-1986), o governo financiou em torno de 25% (vinte e cinco por cento) das novas habitações que foram

construídas no território nacional, o que, apesar de ser um montante significativo, não foi suficiente para enfrentar o déficit habitacional cada vez mais crescente no país (BONDUKI, 2008).

Segundo Carvalho (2010), o não atendimento das demandas populares criou uma insatisfação social cada vez mais crescente. A autora destaca que, muito embora tenham sido empreendidos esforços para atender a tais reivindicações, o Sistema Financeiro de Habitação do Brasil foi atingido por uma crise financeira e institucional, que resultou na extinção do BNH em 1986, sendo este incorporado pela Caixa Econômica Federal (CARVALHO, 2010).

Contudo, ao optar por transferir a administração da política habitacional para a Caixa Econômica Federal (banco) e não para um órgão destinado a fomentar políticas sociais, o governo brasileiro tornou evidente que a condução desta política estava subordinada a uma lógica economicista (CARVALHO, 2010).

Nesse período de redemocratização, após a extinção do BNH, Bonduki (2008) aduz que ocorreu um esvaziamento da política habitacional brasileira, que deixou de ter uma estrutura nacional que conduzisse o setor da habitação – papel esse que, entre erros e acertos, era desempenhado pelo BNH. Assim, o autor afirma que no interregno entre o ano de 1986 (extinção do BNH) e o ano de 2003 (criação do Ministério das Cidades), deixou de existir no Brasil uma política nacional de habitação (BONDUKI, 2008).

Desse modo, a despeito das medidas adotadas no setor habitacional no intervalo supracitado (1986-2003)¹² – dentre as quais, destaca-se a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001 –, um novo período da política nacional para a habitação foi inaugurado no Brasil em 2003, como destaca Moreira (2013, p. 24):

No início dos anos 2000, precisamente com o primeiro Governo Lula, em 2003, inaugurou-se um novo período da política federal para a habitação. [...] Se, até o momento anterior, as políticas habitacionais e urbanas tinham trajetórias erráticas e de poucos investimentos, inclusive com o fim do Banco Nacional de Habitação, já com o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades houve clara definição da elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de maneira federativa e com participação e controle social.

Durante esse período, a política habitacional brasileira voltou-se a planos e programas que buscassem garantir o acesso à moradia, sobretudo para a população menos

¹² Para mais detalhes, consultar: CARVALHO, Sonia Nahas de. Cidades e políticas de habitação. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, pp. 137-151.

favorecida. Como reflexo disso, cita-se a criação do Ministério das Cidades, em 2003¹³; a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH)¹⁴, em 2004, pelo Conselho das Cidades (órgão do extinto Ministério das Cidades); assim como a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei nº 11.124/2005. Esta lei também estabeleceu a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) pelo extinto Ministério das Cidades.

Tal como salientado alhures, o SNHIS tem como objetivo viabilizar o acesso da população de baixa renda à habitação digna e sustentável, assim como criar e implantar políticas de investimentos e subsídios para possibilitar a concretização deste direito (BRASIL, 2005, on-line). O FNHIS, por sua vez, objetiva a centralização e gerenciamento dos recursos destinados às políticas de habitação social inseridas no âmbito do SNHIS (BRASIL, 2005, on-line). Este Fundo é gerido pelo Conselho Gestor, por força do artigo 9º da referida lei.

Apesar de inaugurar um novo marco no que tange à política habitacional, esse período em que o Brasil era governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) é marcado por ambiguidades e contradições, posto que, ao mesmo tempo em que o governo elegeu o acesso à moradia digna e o direito à cidade como prioridades na agenda governamental, também ocorreu o avanço das finanças sobre a política habitacional e urbana do país (ROLNIK, 2015). Vislumbra-se tal fato principalmente ao seu analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), programa de financiamento habitacional criado durante o Governo Lula, em 2009.

O PMCMV foi instituído através da Medida Provisória nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009. Segundo Andrade (2014, p. 6):

O Programa MCMV é um programa direcionado a famílias com rendimentos de até dez salários mínimos e tem como objetivos aumentar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria; geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil, tornando-se uma política de distribuição de renda e inclusão social; além de ter função anticíclica: estimula a demanda e o emprego.

¹³ Segundo Bonduki (2008), a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou um marco importante, pois foi o primeiro órgão nacional, desde a extinção do BNH, a cuidar do problema habitacional, e, além disso, porque passou a tratar esse problema de forma integrada, e não fragmentada, como estava sendo feito nos anos anteriores.

¹⁴ Importante ressaltar que a PNH “estabelece o arcabouço conceitual, estrutura institucionalmente as ações no campo da habitação a partir do Sistema Nacional de Habitação (SNH), identifica os agentes que atuarão na implementação da política, estabelece os componentes e as linhas de ação que direcionam os recursos e financiamentos habitacionais.” (BRASIL, 2009, p. 12).

O objetivo inicial do PMCMV, em 2009, era a construção de 1.000.000 (um milhão) de moradias. A partir de 2011, tal meta foi elevada para 2.000.000 (dois milhões) na segunda fase do programa (ANDRADE, 2014). Daí porque, para Baravelli (2014, p. 199), o PMCMV “se tornou o mais efetivo programa habitacional brasileiro desde a extinção no BNH, em 1986”. Destarte, a partir desse marco, a política habitacional brasileira passou a destinar mais investimentos e subsídios para a construção de moradias, prioritariamente, em favor da população de baixa renda.

Entretanto, Rolnik (2015) destaca que a promoção dos empreendimentos habitacionais do PMCMV foi transferida para as empresas, na medida em que o governo atribuiu ao setor privado a escolha sobre a localização e a elaboração do projeto arquitetônico das moradias a serem construídas. Com isso, o governo federal não enfrentou resistência por parte dos governos locais para a implementação do PMCMV, posto que a execução foi delegada aos agentes privados (ROLNIK, 2015).

A seu turno, os agentes privados adotaram o critério da rentabilidade para tomar as referidas decisões, de modo que, no afã de maximizar a sua margem de lucro e minimizar os custos, estes agentes acabam por optar em construir os conjuntos habitacionais populares em locais periféricos, distantes dos centros das cidades, onde o valor do solo é reduzido (ROLNIK, 2015).

Nota-se que o critério da rentabilidade utilizado pelos agentes privados é essencialmente utilitarista, pois os únicos fatores que são considerados no momento da tomada de decisões são a margem de lucro a ser auferida pelo agente e, por via de consequência, a redução dos custos de produção. Não há, portanto, uma preocupação genuína em garantir o acesso à moradia digna aos que mais necessitam, eis que a prioridade é atender aos interesses do setor imobiliário, ainda que isto represente a supressão dos direitos dos indivíduos envolvidos.

Shimbo (2013) assevera que o objetivo primordial do PMCMV tem sido o de impulsionar o setor da construção civil e o mercado imobiliário, de modo que a produção da moradia, em larga escala, consolidou um verdadeiro mercado de habitação no Brasil.

A moradia passou a ser uma mercadoria, um produto, que, de um lado, é comercializado por empresas (construtoras e incorporadoras) que têm subsídios financeiros garantidos pelo poder público para produzi-lo, e, do outro, é consumido por um elevado número de pessoas que passaram a ter acesso a um crédito habitacional, também subsidiado pelo governo (SHIMBO, 2013).

As políticas públicas voltadas à provisão de moradias populares, como o PMCMV, não lograram êxito em atender aos fins sociais a que se destinavam, pois, em verdade, tais políticas foram moldadas de acordo com os interesses do mercado imobiliário.

Andrade (2014) assevera que as camadas sociais majoritariamente contempladas pelo PMCMV foram as de classe média, que possuem faixa de renda entre 3 a 6 salários mínimos e 6 a 10 salários mínimos. Destarte, as classes que apresentam maior déficit de habitação, a saber, as de menor poder aquisitivo – com faixa de renda entre 0 a 3 salários mínimos –, foram pouco contempladas pelo programa (ANDRADE, 2014).

Assim, afirma Andrade (2014, p. 11):

[...] percebe-se que o Estado brasileiro ao criar o PMCMV no contexto da mundialização do capital busca atender as demandas do setor imobiliário, pois permite a abertura de novos espaços para acumulação e espraiamento das grandes construtoras em escalas cada vez menores via discurso ideológico de romper com o déficit habitacional no Brasil.

Portanto, a pretexto de resolver o problema do déficit habitacional, o governo brasileiro criou programas de provisão de moradias populares, os quais não alcançaram de modo satisfatório as camadas menos favorecidas e, ainda, permanecem beneficiando os setores da construção civil e a classe média (PEREIRA, 2019).

Em sua análise do período de quase 50 (cinquenta) anos de política habitacional no Brasil – de 1964 a 2005 –, Carvalho (2010) afirma que o objeto desta política é, em suma, a oferta da casa própria. Contudo, a referida autora critica essa opção, posto que “a casa própria custa e custa caro, pois dependente de recursos onerosos, que sistematicamente afasta dos financiamentos os setores da população de mais poucos recursos” (CARVALHO, 2010, p. 149).

Segundo Rolnik (2015), a partir da criação do BNH até os dias atuais, a política habitacional brasileira é marcada pelo fato de designar um agente financeiro como responsável pela formulação e execução da política habitacional, e pelo interesse em tornar cada cidadão um proprietário de um imóvel. Afirma a autora que dessas características decorrem 3 (três) dimensões que estão presentes durante todo o desenvolvimento da política habitacional brasileira, em um campo de convergência e, também, de conflito, quais sejam:

Em primeiro lugar, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao “déficit habitacional”, ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de “casas próprias” a serem construídas. Em terceiro

lugar, trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor – a indústria da construção civil –, além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro. (ROLNIK, 2015, p. 282).

Apesar de priorizar a construção da casa própria como forma de acesso à moradia digna, a política habitacional brasileira também é composta por outros programas que visam promover a regularização de assentamentos urbanos informais, tais como a urbanização de favelas e a regularização fundiária (CARVALHO, 2010). Enquanto a política tradicional de provisão de habitações, como o PMCMV, provoca a remoção da população desses assentamentos para conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos, os referidos programas buscam consolidar e incentivar a permanência dos moradores nesses assentamentos, através de ações que lhes assegurem melhores condições de habitabilidade, de acesso à cidade e segurança da posse.

O artigo 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade, consagrou a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos informais como algumas das diretrizes da política urbana brasileira, as quais deverão ser estabelecidas através de “normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.” (BRASIL, 2001).

Nota-se que o dispositivo supracitado enfatizou a necessidade de se estabelecer as políticas de regularização e de urbanização de áreas informais por meio de leis especiais, que atendam às necessidades da população de baixa renda e que estejam em harmonia com os objetivos da política de desenvolvimento urbano previstos no artigo 182, da CF/88, a saber: a garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar dos habitantes.

Antes da CF/88, o fenômeno da ocupação irregular do solo urbano pela população de baixa renda era analisado sob as lentes de ramos tradicionais do Direito, quais sejam, o Direito Civil e o Direito Administrativo (OUTEIRO, 2014). Porém, a partir da CF/88, que inaugurou um capítulo inédito sobre a política urbana e inspirou a criação de leis específicas para orientar e regulamentar a execução dessa política, – como, por exemplo, o Estatuto da Cidade –, tornou-se cada vez mais evidente que tal fenômeno carecia de um tratamento especial, condizente com as peculiaridades dessa forma de ocupação do solo.

A lei do PMCMV é considerada um importante marco em matéria de regularização fundiária, sobretudo em relação aos assentamentos urbanos informais, pois flexibilizou determinados parâmetros urbanísticos e ambientais, no intuito de possibilitar o

reconhecimento jurídico desse tipo de ocupação e de integrá-lo ao espaço urbano ordenado, à “cidade formal” (LEITE, 2017, p. 6).

A precariedade jurídica dos assentamentos informais tem sido utilizada, historicamente, como justificativa tanto para a remoção arbitrária dos moradores que residem nesses locais quanto para a ausência e falha na prestação de serviços públicos essenciais. Além disso, tal precariedade também é um fator que gera um sentimento de incerteza e de insegurança da posse, o que dificulta a realização de investimentos e melhorias por parte dos moradores em suas residências (CÂMARA, 2011).

É nesse contexto que a regularização fundiária se torna ainda mais relevante, porquanto permite que os moradores de assentamentos urbanos informais possam permanecer em suas residências, que, muitas vezes, foram construídas por eles próprios, porém, garantindo-lhes a segurança da posse.

Dada a importância do tema, foi editada a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, para tratar da regularização fundiária rural e urbana, a qual posteriormente foi convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017). Por conseguinte, o capítulo da lei do PMCMV que tratava desse tema foi expressamente revogado pela referida lei.

Segundo o artigo 9º da Lei nº 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017). O objetivo desta política pública é permitir que os assentamentos urbanos informais sejam regularizados e integrados ao ordenamento territorial urbano, tal como preconizado na lei do PMCMV.

No entanto, o parágrafo segundo do referido artigo afirma, expressamente, que a Reurb para fins de legitimação fundiária apenas será realizada nos assentamentos urbanos informais existentes até 22 de dezembro de 2016 (data em que foi editada a Medida Provisória nº 759/2016). Esta limitação temporal demonstra que a lei em apreço não tem a intenção de incentivar a criação de novos núcleos urbanos informais, mas sim de regularizar e consolidar aqueles existentes até a data supracitada, de modo que ocupações recentes, que ainda podem ser revertidas, não poderão ser objeto da Reurb (LEITE, 2017).

O artigo 10, inciso X desta lei reforça essa ideia, ao prever que um dos objetivos da Reurb é o de “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais” (BRASIL, 2017). O papel do município é fundamental para evitar o surgimento de novos

assentamentos informais, sob dois aspectos primordiais: o primeiro é em sentido amplo, pois é dever do município executar uma efetiva política de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 182, da CF/88; e o segundo aspecto é no sentido estrito, uma vez que o poder público municipal deve adotar uma política pública de habitação para atender a demanda da população de baixa renda por moradia (LEITE, 2017).

O aludido artigo elenca os demais objetivos da Reurb, dentre os quais destaca-se: o de identificar os assentamentos urbanos informais que serão objeto de regularização, devendo ser assegurada a prestação dos serviços públicos aos moradores, bem como a melhoria das condições urbanísticas e ambientais desse núcleo urbano; ampliar o acesso das classes sociais de baixa renda ao solo urbanizado, incentivando, assim, a permanência dos moradores nos assentamentos urbanos informais regularizados; e garantir o direito à moradia e às condições de vida digna (BRASIL, 2017).

A Reurb poderá ser aplicada por meio de duas modalidades distintas, a saber, a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A Reurb-S aplica-se aos assentamentos urbanos informais cuja ocupação seja formada, majoritariamente, por pessoas de baixa renda¹⁵. A Reurb-E, por sua vez, aplica-se aos assentamentos urbanos informais ocupados por moradores que não enquadram na modalidade anterior.

A Lei nº 13.465/2017, em estudo, representa um passo relevante em matéria de regularização fundiária, pois flexibiliza o processo de obtenção do título dos lotes pelos moradores de assentamentos urbanos informais, a fim de assegurar-lhes a segurança da posse. Mas, por outro lado, a referida lei relega a um segundo plano os investimentos públicos para melhoria da prestação dos serviços públicos básicos a essa parcela da população (SANTIN; COMIRAN, 2018).

Entretanto, para Edésio Fernandes (2018, p. 16), “os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes”. A finalidade precípua dos projetos de regularização fundiária deve ser a de promover a inserção e a inclusão da população que habita os núcleos urbanos informais à cidade e aos equipamentos urbanos, porém, não se observa na prática essa integração.

¹⁵ Segundo o artigo 6º, parágrafo único do Decreto nº 9.310/2018 (estabelece as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Reurb), para fins de definição de população de baixa renda a ser contemplada com a Reurb-S, o valor da renda familiar não pode ser superior ao quíntuplo do valor do salário mínimo em vigor no país (BRASIL, 2018).

Outra crítica relacionada à regularização fundiária refere-se ao fato de tal programa possuir uma forte dimensão política, a qual se torna evidente sobretudo no período das eleições. Muitas vezes, os investimentos públicos nas áreas periféricas, carentes de infraestrutura urbana, são utilizados como moeda de troca para obtenção de voto, e passam a ser vistos como favores e não como direitos propriamente ditos (ROLNIK et al., 2006).

Apesar do inegável avanço da política habitacional no Brasil ao longo dos últimos anos, especialmente ao se considerar a maior preocupação do poder público em atender as famílias menos favorecidas, são notórias as críticas ao modelo atualmente adotado, sobretudo em virtude da lógica capitalista presente ao longo da formulação desta política.

2.2.2 As consequências sociais da produção capitalista do espaço: desigualdade e segregação socioespacial

Conforme se observa da análise anterior, evidencia-se a racionalidade eminentemente capitalista aplicada à política habitacional brasileira, pois esta política está mais comprometida com o fomento do mercado imobiliário do que com o efetivo acesso à moradia. Como resultado disso, a moradia deixou de ser vista como um direito e passou a ser tratada como uma verdadeira mercadoria, geradora de lucro para o setor privado da construção civil, em detrimento das camadas sociais menos favorecidas (MOREIRA, 2013).

Por via de consequência, as políticas públicas adotadas no setor da habitação no Brasil não surtiram efeitos no tocante à redução da desigualdade e da segregação social. Em vez disso, apenas reforçaram esse cenário:

[...] o programa MCMV não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. (ROLNIK, 2015, p. 314).

Do mesmo modo, Shimbo (2013, p. 10) assinala que:

[...] os extremos da pirâmide social do Brasil permanecem praticamente inalterados quanto à estrutura de produção habitacional. Ou seja, as camadas de renda mais altas, que integram o “mercado de alto padrão”, continuam sendo atendidas tanto por grandes construtoras quanto por pequenos construtores, no caso da produção por encomenda. As camadas pobres - e, a partir do MCMV, cada vez mais pobres, pois são aquelas que não

conseguem se integrar ao programa público - permanecem na lógica da autoconstrução, muitas vezes em assentamentos não regularizados.

Com efeito, a política habitacional brasileira, ao longo de seu desenvolvimento, priorizou atender aos interesses do capital e não aos interesses sociais – processo esse que Rolnik (2015) denomina de “financeirização da moradia e do solo urbano”. Em verdade, a financeirização da moradia e do espaço urbano é um fenômeno global, uma realidade presente em todos os países do mundo que impacta diretamente a oferta de moradia digna e o acesso à terra urbanizada (ROLNIK, 2015).

No entanto, cumpre salientar que o referido processo de financeirização não afeta apenas a política habitacional em si, pois também implica em mudanças irreversíveis na estruturação e no desenho das cidades (ROLNIK, 2015), de modo que não apenas a moradia, mas a própria cidade se tornou uma mercadoria rentável e reprodutora da desigualdade social.

Para Maricato (2016), a cidade é um negócio capitalista, por excelência. Cada elemento que compõe a cidade é uma mercadoria: edifícios, infraestrutura, residências, lojas, dentre outros, posto que todos estão relacionados ao solo urbano, o qual é uma mercadoria não reproduzível (MARICATO, 2016). A mercantilização do espaço urbano está presente no cotidiano das pessoas, em sua vivência na cidade, porém é um fato que passa despercebido, imperceptível, pois não estão escancaradas as forças que atuam no controle e no domínio das cidades, segundo Maricato (2016). Para compreendê-las, é necessário explanar sobre a produção capitalista do espaço.

A transformação da cidade em fonte de lucro é reflexo da produção capitalista do espaço, ou ainda, da colonização do espaço urbano pelo capitalismo. Harvey (2005) elucida que, por ser dinâmico e expansível, o sistema capitalista depende da expansão geográfica para potencializar a acumulação de capital – esta, por sua vez, se encontra no centro do capitalismo, é a sua mola propulsora, pois é através da acumulação que o sistema capitalista obtém subsídios para se autossustentar e se expandir.

A acumulação de capital depende de 3 (três) fatores, precipuamente: 1) da oferta de excedente de mão de obra, ou seja, o mercado de trabalho deve disponibilizar força de trabalho em larga quantidade; 2) da existência e da possibilidade de obtenção dos instrumentos necessários para a produção (maquinários, matéria-prima, insumos, etc.); e 3) da existência de mercado e de demanda para absorver as mercadorias produzidas, pois sem o consumo das mercadorias, a acumulação capitalista não se sustenta (HARVEY, 2005).

Assim, os centros urbanos são peças-chave para a expansão do capitalismo, pois é nesses espaços que ocorre a circulação e o consumo das mercadorias. De acordo com Harvey (2005, p. 52), “a necessidade de minimizar o custo de circulação e o tempo de giro promove a aglomeração da produção em alguns grandes centros urbanos, que se tornam as oficinas da produção capitalista”. Nota-se, dessa forma, que tanto a expansão quanto a concentração geográfica são essenciais para a acumulação capitalista.

A hegemonia do capitalismo na conformação das cidades, entretanto, deixa marcas indeléveis no ambiente urbano, moldando-o de forma difusa e transformando-o em uma “paisagem hermafrodita”, nas palavras de Mike Davis (2006, p. 20), onde as divisas entre o urbano e rural desaparecem. Nada obstante, as consequências sociais desse processo são muito mais gravosas.

Como afirma Harvey (2005, p. 55), “a paisagem criada pelo capitalismo também é vista como lugar da contradição e da tensão, e não como expressão do equilíbrio harmonioso”. Por ser uma mercadoria altamente lucrativa, o solo urbano se torna um local de disputa e de conflitos, no qual prevalecem os interesses daqueles que detêm o poderio econômico em detrimento dos interesses das camadas sociais de baixa renda.

Nesse sentido, “a cidade, colonizada pelas finanças, explode em insurgências, conflitos e violência. Mais uma vez trata-se de processos globais e ao mesmo tempo profundamente locais de disputa pelos territórios – a guerra dos lugares [...]” (ROLNIK, 2015, p. 16). A cidade, sob o domínio capitalista, se torna palco da guerra dos lugares, provocando exclusão e segregação socioespacial.

A gentrificação é, por exemplo, um dos reflexos dessa segregação socioespacial. Consiste no “processo de elitização de determinadas áreas com a substituição da população tradicional por moradores com maior poder aquisitivo a partir de seu redesenvolvimento, com incremento de infraestrutura e/ou requalificação urbana.” (RIBEIRO, 2018, p. 1338). Através desse processo, as áreas tradicionalmente ocupadas por moradores de baixa renda e que são posteriormente requalificadas, revitalizadas pelo poder público ou que recebem algum tipo de investimento do setor privado, passam a ser ocupadas por moradores com renda mais elevada, pois estes têm condições financeiras de arcar com o inevitável aumento dos custos de moradia que ocorre nessas áreas.

Assim, essa população que outrora ocupava as referidas áreas, quando não tinham qualquer investimento, seja público ou privado, é tolhida do direito de gozar dos benefícios dessa requalificação ou revitalização, sendo excluídas dessas áreas e, sem ter opção, passam a

ocupar as áreas periféricas, distantes das áreas centrais das cidades. Nesse contexto, pode-se afirmar que a gentrificação é uma forma de despossessão perpetrada em face da população pobre.

Segundo Maricato (2016), a segregação socioespacial é um fator necessário para um mercado imobiliário altamente especulativo. Com a segregação e a desigualdade na distribuição de renda, o espaço urbano, sobretudo o solo urbanizado, se torna inacessível para as classes de menor renda, em virtude da alta valorização que essas áreas têm no âmbito do mercado, bem como em razão dos baixos salários de que dispõe esta classe social.

Destarte, é o mercado imobiliário que determina as áreas que a população de baixa renda poderá ocupar – e certamente são as áreas periféricas, de pouco valor para o mercado. O próprio poder público se submete aos interesses do setor imobiliário, pois direciona os seus investimentos de acordo com a dinâmica especulativa desse segmento, encrudescendo, ainda mais a segregação socioespacial (KOWARICK, 1993).

Observa-se que os investimentos públicos se destinam, em grande parte, a viabilizar a reprodução do capital, em prejuízo do bem-estar coletivo. Com isso, o poder público se torna pressuposto para a expansão capitalista, causando a exclusão da massa trabalhadora dos benefícios dessa expansão.

Ademais, Kowarick (1993) afirma que outro papel fundamental desempenhado pelo Estado para manter o sistema capitalista em expansão foi o de exercer o controle, a contenção e a repressão sobre as organizações de defesa e reivindicação de direitos dos trabalhadores. Essa postura autoritária por parte do Estado foi determinante para a manutenção desse modelo excludente de repartição de benefícios, que ainda persiste no país.

Frisa-se, como já delineado no capítulo anterior, que é a partir da predominância da lógica capitalista nas relações de trabalho que ocorre a dilapidação da classe trabalhadora e, como resultado disso, surge a espoliação urbana. Assim, o domínio do sistema capitalista nas relações trabalhistas reflete na configuração do espaço urbano, tornando-o cada vez mais segregador e excludente, na medida em que provoca a destituição de uma série de direitos fundamentais sociais em desfavor da população de baixa renda.

Nesse sentido, inúmeros são os problemas sociais resultantes da produção capitalista do espaço, motivo pelo qual Dias (2012, p. 108) afirma que “o enfrentamento dos problemas decorrentes do processo de produção capitalista do espaço em países periféricos, como o Brasil, é tema intrinsecamente relacionado ao enfrentamento da exclusão social.”. Não há como dissociar, portanto, os efeitos do capitalismo no espaço urbano – e, em especial, na

política habitacional brasileira –, de todo o cenário de exclusão, segregação e desigualdade social que lhe são provenientes.

Ante o exposto, retoma-se à pergunta que norteou a presente seção, a saber: Em que medida a política habitacional brasileira buscou atender a demanda por moradia da população de baixa renda?

Conclui-se que as políticas adotadas pelo poder público no setor de habitação social, que, historicamente, priorizam a construção de casas próprias, além de não atenderem aos interesses da população de baixa renda, que é justamente a que mais carece do acesso à moradia digna, também não alteraram a realidade social no Brasil, a qual ainda permanece fortemente marcada pela desigualdade socioespacial.

Outrossim, os programas relacionados à regularização fundiária também não têm sido eficazes no que tange à integração da população que vive nos assentamentos informais, pois o foco principal dessas políticas é o de garantir a segurança individual da posse aos moradores, sem ter uma preocupação em investir na melhoria da infraestrutura desses espaços e na qualidade de vida dessas pessoas. Com isso, as mazelas decorrentes da informalidade e da segregação permanecem, igualmente, inalteradas.

Diante desse panorama, é necessário superar o modelo atualmente adotado pela política habitacional brasileira, uma vez que ainda se encontra marcado pela adoção de medidas puramente capitalistas em detrimento do efetivo acesso à moradia digna pela população de baixa renda. Nesse contexto, a locação social surge como possível medida de transformação dessa realidade.

3 UM NOVO OLHAR SOBRE O DIREITO À MORADIA: A LOCAÇÃO SOCIAL COMO FORMA DE ACESSO À MORADIA DIGNA NO BRASIL

Em um país onde vigora uma cultura de extrema valorização da propriedade privada, como no Brasil, falar de locação social se torna um desafio. Desse modo, a seção em apreço visa, primeiramente, desmistificar o imaginário arraigado na tradição do país de que a moradia só é acessível por meio da aquisição da propriedade do imóvel, e difundir o entendimento de que o direito à moradia não se limita à casa própria, a uma mercadoria, pois o acesso ao direito à moradia pode ser viabilizado por meio de um serviço público (BALBIM, 2015), como é o caso da locação social.

Para compreender em que consiste a locação social, a presente seção buscará delimitar, inicialmente, o conceito e as principais características dessa política, destacando de que forma se diferencia dos demais programas existentes na política habitacional brasileira. Posteriormente, pretende-se exemplificar as experiências de promoção dessa política em outros países, especificamente, no Reino Unido, França e Estados Unidos, e quais modelos adotados nesses países poderão servir de parâmetro para o Brasil.

Outrossim, serão analisadas as propostas de implementação da locação social no Brasil, destacando-se o Projeto de Lei (PL) nº 6.342/2009, que objetiva instituir o Serviço de Moradia Social (SMS), assim como a proposta atual do Governo Federal de promover os programas de Serviço de Moradia Social (homônimo ao do PL nº 6.342/2009) e de Locação Social Financiada. Do mesmo modo, serão avaliados os programas de locação social existentes nos municípios de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG.

Ao final, busca-se responder ao problema que norteia a presente dissertação, qual seja: De que forma a criação e promoção de uma política de locação social pode reduzir o déficit habitacional e garantir o acesso à moradia digna no Brasil?

3.1 MORADIA, PROPRIEDADE E CULTURA PATRIMONIALISTA

Historicamente, a propriedade privada representou os interesses particulares dos proprietários, sem levar em consideração os interesses sociais, sobretudo em razão da influência do Direito Romano, no qual a propriedade era caracterizada como um dos

componentes da própria personalidade dos indivíduos (DIAS, 2010a). Por muito tempo, prevaleceu o entendimento de que a propriedade poderia ser usufruída de forma ampla e até mesmo ilimitada, devendo obedecer apenas e tão somente a vontade do proprietário.

Contudo, a ideia predominante de que a propriedade conferia direitos amplos e ilimitados ao seu titular criou, ao longo do tempo, um intenso cenário de desigualdade e contradição social, pois, muito embora o exercício do direito de propriedade afetasse a sociedade como um todo, o Estado pouco interferia nesse exercício, limitando-se a adotar uma postura abstencionista e não intervencionista (DIAS, 2010a).

As consequências do gozo do direito de propriedade nessa perspectiva absolutista, sem uma regulação estatal que impusesse limites e obrigações de cunho social ao proprietário, foram devastadoras em relação às classes menos favorecidas, não proprietárias, a ponto de afetar o exercício de direitos fundamentais e a própria cidadania dessa parcela da população.

No Brasil, o acesso deficitário à propriedade e a outros direitos fundamentais afetou, inexoravelmente, a formulação das cidadanias construídas no decorrer da história do país. James Holston (2013) elucida que foi consolidada no Brasil uma espécie de cidadania, que o autor denomina de diferenciada, e é assim intitulada, pois essa cidadania baseia-se na diferenciação dos tipos de cidadão e não na sua equiparação. Nessa espécie de cidadania, as diferenças sociais são utilizadas como ferramentas para promover tratamentos diferenciados e distribuir desigualdades.

A distribuição de direitos, nessa perspectiva diferenciada e desigual, representou uma resposta das elites ocupantes do governo às mudanças sociais ocorridas no Brasil após a Independência e a Abolição da escravidão (HOLSTON, 2013). Desse modo, para controlar o acesso à cidadania política, as elites limitaram o acesso ao voto aos indivíduos alfabetizados, excluindo, assim, a grande maioria dos brasileiros; para limitar o acesso à propriedade, as elites aumentaram o preço das terras e, por outro lado, mantiveram baixos os salários dos trabalhadores, impedindo o acesso da massa trabalhadora à propriedade legalizada, para que não pudessem produzir de forma autônoma, visando, dessa forma, a permanência dessa mão de obra barata (HOLSTON, 2013).

A parcela privilegiada da população que goza dessa cidadania diferenciada tem amplo acesso a direitos fundamentais, como o pleno gozo do direito ao voto, à propriedade, à educação, à moradia e à cidade, e em geral são os habitantes que ocupam as melhores áreas dos centros das cidades, equipadas com toda a infraestrutura urbana. Em contrapartida, o

restante da população é excluído desse acesso e integra uma espécie de cidadania marginalizada e precária (HOLSTON, 2013).

A exclusão da maior parte da população do acesso à propriedade provocou a sua segregação do espaço urbano e conseqüente expulsão para as áreas mais afastadas das cidades, formando, assim, as periferias. Para Holston (2013, p. 197), “as periferias urbanas se desenvolveram no Brasil como o lugar dos trabalhadores pobres e o lugar para os trabalhadores pobres”, ou seja, os trabalhadores encontraram nas periferias o local para se instalarem e construir as suas próprias moradias, através da autoconstrução.

As periferias são reflexo da espoliação urbana sofrida pelos trabalhadores, sobretudo aqueles de menor qualificação (KOWARICK, 1993), como delineado na primeira seção da presente pesquisa. A principal causa desse processo é a dilapidação da mão de obra trabalhadora, consubstanciada na predominância da lógica capitalista nas relações de trabalho, a qual promoveu a compressão de salários, a superexploração dos trabalhadores e a extorsão de direitos de cunho coletivo, imprescindíveis para uma vida digna na cidade (KOWARICK, 1993).

Nesse contexto, o monopólio da propriedade nas mãos da elite foi um dos elementos determinantes para a consolidação da cidadania diferenciada no Brasil. A distribuição desigual do direito à propriedade e a sua concentração em uma pequena parcela da população, juntamente com a exclusão da grande maioria dos brasileiros do exercício dos direitos políticos, permitiram a perpetuação da cidadania diferenciada.

Não se pode olvidar que, no intuito de amenizar os efeitos do uso indiscriminado da propriedade privada, o instituto passou a ser analisado sob a ótica do bem-estar social, que substituiu a concepção individualista anterior e consagra o direito de propriedade como importante instrumento de realização de interesses coletivos (DIAS, 2010a). A Constituição Federal brasileira de 1988 incorporou essa nova concepção ao estabelecer no seu artigo 5º, inciso XXIII, que “a propriedade atenderá a sua função social”, bem como ao prever, em seu artigo 170, inciso III, a função social da propriedade como um dos princípios que regem a ordem econômica brasileira.

Tais mudanças foram paradigmáticas no que tange à interpretação do direito de propriedade. A função social passa a direcionar o exercício desse direito no sentido de compatibilizar os interesses do indivíduo e da sociedade, limitando, assim, o uso puramente individualista da propriedade. No entanto, isso não significa que o direito de propriedade deixou de ser um direito fundamental, pois, segundo Dias (2010a, p. 140):

Não há uma contraposição entre direito de propriedade e sua função social. A propriedade como um dos princípios da atividade econômica, deve ser instrumento para o desenvolvimento com justiça social. Tem uma função social que deve ser cumprida e que de forma alguma a suprime. Ao contrário, a função social indica a forma de utilização da propriedade, sendo o legítimo proprietário aquele que a utiliza segundo os princípios da ordem econômica estabelecida.

Inobstante a isso, tanto a cidadania diferenciada quanto o culto à propriedade privada ainda vigoram no Brasil, obstaculizando o exercício dos direitos fundamentais da grande maioria da população, especialmente os de cunho social. Nas palavras de Harvey (2014, p. 27), “vivemos em um mundo no qual os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direitos em que se possa pensar”.

Não apenas no ideário popular, mas também no dos formuladores de políticas públicas do setor da habitação, ainda permanecem enraizadas as ideias de que moradia e propriedade são conceitos vinculados e que a realização do direito à moradia só se torna possível através da titulação de propriedade. Outrossim, é recorrente o pensamento de que a mera titulação da propriedade garante, por si só, a efetivação do direito à moradia.

Carvalho (2010) destaca que a sociedade brasileira, após ser submetida a longos períodos de inflação, passou a considerar a casa própria não apenas como um patrimônio, mas também como uma forma de estabilidade em momentos de crise, o que se deve, em certa medida, à concepção amplamente difundida de que a propriedade é um bem inviolável.

O poder público, por sua vez, corrobora essa concepção popular, pois sempre priorizou a propriedade escriturada como a forma mais segura de posse, muito embora o ordenamento jurídico brasileiro forneça outras medidas que também poderiam efetivar a realização do direito à moradia, tais como a regularização fundiária e a concessão de uso especial para fins de moradia (ROLNIK, 2015). Segundo Rolnik (2015, p. 321),

[...] o sistema oficial de financiamento da habitação e do desenvolvimento urbano federal, inclusive sob controle da coalizão liderada pelo PT, jamais reconheceu outros instrumentos que não a propriedade plena escriturada como passíveis de garantir a total segurança da posse, apesar de o ordenamento jurídico incluir outros instrumentos.

Com efeito, é necessário desmistificar essas ideias e desvincular o direito à moradia do direito de propriedade, posto que entendê-los como conceitos interdependentes ratifica o caráter patrimonialista há muito presente na política habitacional brasileira. Em verdade, não

apenas a política habitacional, mas a própria formação histórica do Brasil é marcada pelo patrimonialismo, segundo Raymundo Faoro (2001, p. 866):

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi.

Depreende-se do referido excerto a intensa e intrincada relação entre o público e o privado: a coisa pública é tratada como se privada fosse. No contexto da política habitacional brasileira, o patrimonialismo se traduz na relação histórica entre Estado e empreiteiras, na medida em que o crescimento do setor da construção civil foi fortemente marcado pelo incentivo e financiamento público, ao passo que este setor passou a exercer forte influência na formulação das políticas públicas (ROLNIK, 2015).

Para Rolnik (2015), o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é uma típica representação dessa articulação entre os setores público e privado no âmbito do capitalismo brasileiro. Como resultado dessa articulação, tem-se que o setor público assumiu todos os riscos dos empreendimentos e a constante injeção de recursos para fomentar o crescimento do setor privado, enquanto que os lucros dessa atividade permaneceram com as empresas privadas, “reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país” (ROLNIK, 2015, p. 309).

A apropriação dos recursos públicos pelas empreiteiras revela, portanto, o patrimonialismo presente nessa relação e a preponderância dos interesses privados em face dos interesses da coletividade. Tal fato explica a razão pela qual a política habitacional no Brasil sempre incentivou a promoção do direito de propriedade, por meio da casa própria, em detrimento do direito à moradia, propriamente dito e, até mesmo, do direito à cidade.

Como já delineado na segunda seção desta pesquisa, a concessão da propriedade, mediante os programas de financiamento habitacional, tem sido utilizada pelos gestores públicos como o principal instrumento para promover o acesso à moradia da população carente, porém esse modelo não atendeu às necessidades dessa parcela da população e também não propiciou a redução da desigualdade social no país (SHIMBO, 2013).

Fernandes (2010) destaca outro fator que justifica a exclusão da maioria da população brasileira, sobretudo a de menor poder aquisitivo, do acesso ao solo e à moradia,

qual seja: a cultura jurídica dominante. As leis urbanísticas são, via de regra, “elitistas e tecnocráticas”, favorecendo o alto valor da terra e uma leitura do direito de propriedade sob um viés anacrônico, puramente individualista, o que corrobora “uma noção patrimonialista da propriedade tão somente como mercadoria e assim estimulando toda uma série de processos especulativos” (FERNANDES, 2010, p. 179).

Cita-se, como exemplo dessa leitura anacrônica sobre o direito de propriedade, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80/2019, em trâmite no Senado Federal, que visa alterar os requisitos de cumprimento da função social da propriedade previstos nos artigos 182 e 186 da CF/88. O objetivo da PEC é regulamentar a função social da propriedade urbana e exigir que a desapropriação da propriedade urbana e rural seja condicionada à prévia autorização do poder legislativo ou decisão judicial, bem como determinar que a desapropriação, decorrente do descumprimento da função social, seja realizada de acordo com o valor de mercado da propriedade urbana e/ou rural (BRASIL, 2019b).

Se aprovada a referida PEC, os artigos 182 e 186 da CF/88 passariam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 182. [...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:

I - parcelamento ou edificação adequados;

II - aproveitamento compatível com sua finalidade;

III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.

[...]

§ 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos:

[...]

§ 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural.

Segundo as regras atuais, previstas na CF/88, a desapropriação da propriedade urbana e rural independe de autorização prévia do Poder Legislativo ou, ainda, de decisão judicial. Trata-se de ato administrativo, de competência do Poder Executivo, no âmbito de sua

função típica. Além disso, o pagamento da indenização devida ao proprietário que sofrer desapropriação, em virtude de descumprimento da função social da propriedade, é realizado por meio de títulos da dívida pública.

As alterações previstas na PEC nº 80/2019 objetivam desvirtuar todo o conteúdo axiológico conferido pelo legislador originário no momento em que estabeleceu a função social da propriedade e as regras para a desapropriação urbana e rural, o qual era reflexo das demandas sociais à época¹⁶.

A intenção do legislador originário foi a de compelir o cumprimento da função social, de modo que, em caso de desobediência, o proprietário se sujeitaria, portanto, às penalidades sucessivas previstas no artigo 182, §4º da CF/88. A desapropriação é a última e mais gravosa penalidade prevista no referido artigo.

Com efeito, ao condicionar a declaração do descumprimento da função social pelo Executivo à autorização prévia do Legislativo ou a uma decisão judicial, a PEC viola um dos princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro: princípio da separação dos poderes. Essa alteração, portanto, é inconstitucional e impassível de deliberação, à luz do artigo 60, §4º, inciso III da CF/88:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...]

III - a separação dos Poderes;

Outrossim, a indenização prevista na CF/88 nos casos de desapropriação por descumprimento da função social, que se dá mediante títulos da dívida pública, é uma espécie de punição aplicada ao proprietário, evitando, assim, a subutilização ou o uso indevido da propriedade, assim como a especulação imobiliária. Com a PEC nº 80/2019, a desapropriação, nesse caso, seria uma premiação ao proprietário, posto que, ainda que tenha descumprido a função social, o proprietário será indenizado com base no valor de mercado da propriedade, seja ela urbana ou rural (IBDU, 2019).

¹⁶ Segundo Maricato (2010), diversos movimentos sociais se uniram para formar o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), no intuito de convergir as reivindicações a respeito da política urbana, sobretudo em razão da iminente promulgação de uma nova Constituição Federal brasileira. Destarte, o MNRU apresentou uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular à Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, por intermédio da autora citada, Erminia Maricato, na qual foram inseridas as principais demandas do Movimento. Como resultado, a proposta apresentada pelo MNRU inspirou a criação de um capítulo da CF/88 especificamente sobre a política urbana, bem como a inclusão do princípio da função social da cidade e da propriedade, pela primeira vez em uma Constituição Federal brasileira (MARICATO, 2010).

Nota-se que mesmo após décadas de lutas sociais por um acesso mais igualitário ao direito à cidade, à moradia e à propriedade, ainda são frequentes as tentativas de desmantelamento dessas demandas, diante de uma cultura jurídica elitista e patrimonial, que pouco se preocupa em promover políticas públicas que possam, efetivamente, combater as desigualdades sociais.

A persistência de um modelo “excludente, predatório e patrimonialista” de urbanização (ROLNIK, 2015, p. 266), o qual é resultado direto da espécie de desenvolvimento econômico adotada no Brasil, constitui a atual crise urbana. A falta de moradia acessível reside no cerne dessa crise:

Esse modelo desenvolvimentista e socialmente perverso resultou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais do mundo, em que a maioria da população não tem atendidas necessidades básicas, tal como a habitação. De fato, a falta de oferta de moradia acessível tornou-se um dos principais problemas sociais do país, em um contexto de urbanização vertiginosamente rápida. (ROLNIK, 2015, p. 267).

Partindo dessas considerações, urge conceber uma via alternativa à solução da falta de moradias, que seja dissociada da ideologia da casa própria, uma vez que o culto à propriedade privada, como única forma segura de acesso à moradia, se mostrou insuficiente para resolver o déficit habitacional e os demais problemas socioespaciais que assolam o país (COÊLHO, 2020).

A proposta da presente pesquisa é analisar se a locação social é a via alternativa adequada para tanto, haja vista que se trata de uma política que está em sentido oposto à ideologia da casa própria, como será delineado a seguir.

3.2 NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE A LOCAÇÃO SOCIAL

Balbim (2015, p. 12) elucida o conceito de locação social nos seguintes termos:

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou “aluguel”. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo

para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem.

Nesse sentido, a locação social corresponde a uma política pública que visa garantir o acesso à habitação, em geral, às camadas sociais de menor poder aquisitivo, por meio do pagamento de taxa ou aluguel, sem que haja a transferência da propriedade do bem locado ao beneficiário do programa. Consoante o autor supracitado, esse pagamento geralmente é subsidiado pelo poder público ou por entidades privadas que tenham parceria ou convênio com o poder público.

Considerando que o direito à moradia não consiste em um direito à casa própria (TOLEDO; MOKARZEL, 2015), a locação social está em consonância com o sentido genuíno deste direito, que é o de assegurar às pessoas uma habitação digna, adequada e segura. A locação social, longe de desvirtuar o direito à moradia, é uma medida que visa salvaguardá-lo.

Com efeito, a locação social consagra uma interpretação inovadora a respeito do direito à moradia, uma vez que, sob essa perspectiva, a moradia não mais é vista como mero objeto de consumo, mas sim como um serviço que deve ser prestado pelo poder público, no intuito de garantir o acesso ao uso do bem imóvel destinado à moradia e não à sua propriedade (BALBIM, 2015). Em outras palavras, a locação social destina-se à promoção do uso da habitação, em toda a sua plenitude, sem, no entanto, realizar a transferência da propriedade do bem ao morador beneficiário.

Trata-se de expandir o olhar sobre o direito à moradia para além das limitações impostas pela ideologia da casa própria. Por meio da locação social, é possível garantir o pleno acesso à moradia, com segurança da posse, sem a necessidade de conceder o título da propriedade do imóvel ao beneficiário. Demarca-se, assim, a independência existente entre o direito à moradia e o direito à propriedade, consoante elucidado no tópico anterior.

É importante destacar as diferenças entre locação e aluguel social, pois, assaz vezes, esses termos são utilizados como se fossem sinônimos, mas, na realidade, tratam-se de programas com objetivos diametralmente opostos. A única semelhança entre ambos é a ausência de transferência da propriedade do imóvel objeto da locação ou do aluguel.

A locação social visa à permanência duradoura dos beneficiários que atendam aos requisitos deste programa, nos imóveis públicos ou privados, construídos, reaproveitados ou revitalizados pelo poder público ou por agentes privados, em parceria com o poder público, a esse fim. Os beneficiários são contemplados com uma moradia e, a título de contraprestação,

realizam o pagamento de uma taxa mensal, cujo valor é bastante acessível, em favor do poder público ou do agente privado responsável, conforme dito.

Em suma, “a locação geralmente é tida como uma política pública de duração indeterminada, vigorando com garantias duradouras de continuidade, com alocação de orçamento público” (COÊLHO, 2020, p. 148).

Por outro lado, o aluguel social funciona como uma espécie de auxílio financeiro, de natureza temporária, concedido, geralmente, aos indivíduos que foram afetados por alguma calamidade pública (enchentes ou desabamentos, por exemplo), ou, ainda, que tiveram de ser realojados em razão de alguma obra pública (COÊLHO, 2020). Nesse caso, os beneficiários recebem um valor mensal por parte do poder público para custear uma moradia alugada por período determinado. Cumpre mencionar, ainda, que, em se tratando de aluguel social, a escolha da moradia compete ao próprio beneficiário.

O aluguel social, portanto, “é destinado a situações pontuais em que a moradia esteja prejudicada por interferências de projetos públicos (chamados de reurbanizações, revitalizações, desocupações) ou por catástrofes naturais que atingem determinada localidade” (COÊLHO, 2020, p. 150).

A despeito de diversos países do Ocidente possuírem uma política de locação social em desenvolvimento e, em alguns casos, consolidada, tal política ainda é incipiente e pouco executada no Brasil, assim como nos demais países da América do Sul (MELLO; BEZERRA, 2019). Em contrapartida, é comum a utilização do aluguel social, uma vez que consiste em uma medida de menor complexidade, se comparada à locação social, além de ser temporária e, via de regra, destinada a suprir uma demanda urgente e pontual de uma parcela específica da população, conforme delineado.

A título exemplificativo de pagamento de aluguel social, cita-se o caso da comunidade Vila da Barca, situada na região metropolitana de Belém/PA. Diante do déficit habitacional existente nessa comunidade, o poder público municipal, em parceria com o extinto Ministério das Cidades e com a Caixa Econômica Federal (CEF), lançou, em 2004, um Projeto de Habitação Social destinado aos moradores da referida comunidade (“Projeto Vila da Barca”). O objetivo do projeto é a construção de 624 (seiscentas e vinte e quatro) unidades habitacionais, erradicando-se, assim, as palafitas existentes na comunidade (SOUZA, 2011).

A prefeitura do município de Belém/PA realiza o pagamento de aluguel social (também denominado de auxílio-moradia), no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a,

aproximadamente, 120 (cento e vinte) famílias da Vila da Barca que foram remanejadas e tiveram seus imóveis (palafitas) demolidos (MPF, 2019). Tais famílias ainda aguardam a entrega de suas unidades habitacionais, muito embora o poder público não tenha condições de sequer projetar o prazo de conclusão da obra¹⁷.

Segundo o MPF (2019), o valor do auxílio em questão é insuficiente e defasado para arcar com os custos de um aluguel residencial e, além disso, a prefeitura atrasa com frequência o pagamento desse benefício. Desse modo, muitos moradores são obrigados a complementar o valor do aluguel com recursos próprios, comprometendo, assim, a sua renda familiar.

Problema semelhante ocorreu na cidade do Rio de Janeiro durante a realização das obras para sediar a Copa do mundo de Futebol masculino, em 2014, e os Jogos Olímpicos em 2016. Nesse período, o governo estadual concedeu aluguel social no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), em média, às famílias que foram remanejadas de suas casas para viabilizar as referidas obras, porém tal quantia também se mostra aquém dos valores de aluguel praticados no mercado, dificultando a locação de um imóvel no valor do auxílio (SANTOS; LUFT; MEDEIROS, 2016).

Os exemplos acerca da concessão de aluguel social nas diversas cidades brasileiras são extensos e, apesar da diversidade existente quanto ao valor do benefício, todos têm em comum o caráter transitório da política, a qual é aplicada nas situações citadas alhures e destinada a suprir, por tempo determinado, a necessidade habitacional das famílias de baixo poder aquisitivo que se encontram desabrigadas ou desalojadas (COÊLHO, 2020).

Nesse passo, o aluguel social concedido nos casos supracitados não se confunde com o objeto da presente pesquisa, a locação social. Busca-se fomentar uma política de locação que seja implementada de forma definitiva, não transitória como ocorre com o aluguel social, no intuito de combater o déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna àqueles que

¹⁷ O referido projeto possui mais de 16 (dezesesseis) anos de implantação e execução, período em que foi entregue somente uma parcela das unidades habitacionais (em torno de 157), que não corresponde sequer à metade do total previsto originalmente no Projeto (MPF, 2019). Diante disso, em 18/06/2019, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União ajuizaram uma Ação Civil Pública (ACP) em face da União, Caixa Econômica Federal e Município de Belém, a qual tramita sob o número 1003076-23.2019.4.01.3900, perante a 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Pará. Em suma, os autores da ACP pleiteiam a entrega das unidades habitacionais restantes e a finalização do Projeto Habitacional Vila da Barca no prazo de 2 (dois) anos; além do pagamento de indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a ser recolhida ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), assim como indenização por danos morais individuais no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada família beneficiária do referido projeto que ainda não foi contemplada com a nova moradia; e, ainda, pugnam pelo pagamento de aluguel social aos moradores em questão até a efetiva entrega das unidades habitacionais, com reajuste periódico, dentre outros pedidos (MPF, 2019).

mais carecem desse direito, visto que as políticas públicas atuais de provisão de moradias não têm logrado êxito nesse intento.

Considerando que não há no Brasil uma sólida política de locação social¹⁸, faz-se necessário analisar os exemplos de outros países que investiram nessa política nos últimos anos e que a incorporaram em seus respectivos ordenamentos jurídicos, são eles: Reino Unido, França e Estados Unidos. O objetivo do próximo tópico é compreender a forma como vem sendo implementada a locação social nesses países e o que pode ser extraído como exemplo para o Brasil.

3.3 ANÁLISE DA LOCAÇÃO SOCIAL EM OUTROS PAÍSES

A demanda por moradia nos países europeus cresceu vertiginosamente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, diante do rastro de destruição que restou nas cidades que foram palco dos conflitos bélicos. Nesse contexto, a questão habitacional ocupou o cerne das discussões tanto em âmbito internacional como no âmbito da política interna dos países (COELHO, 2020), porquanto os Estados se depararam com a necessidade de reconstrução célere de moradias, a custos reduzidos, a fim de atender a essa demanda social (BALBIM, 2015).

Em virtude disso, as nações europeias passaram a investir na provisão pública de moradias, mormente nos anos de 1950 e 1960, o que serviu de base para uma política de bem-estar social nesse continente (ROLNIK, 2015). Os Estados, em maior ou menor grau, investiram na produção de moradias em conjuntos habitacionais, tornando, assim, a moradia uma peça fundamental no soerguimento da economia europeia nesse período, segundo Balbim (2015).

A locação social surge, nesse cenário, como uma forma viável de provisão de moradias populares, por duas razões principais: a primeira refere-se ao fato de que os imóveis construídos e locados aos beneficiários integram o patrimônio público, ou seja, pertencem ao poder público, não são transferidos aos moradores; a segunda está relacionada ao fato de que a locação social é menos burocrática em relação às políticas que têm por objeto a concessão da casa própria (COELHO, 2020).

¹⁸ Muito embora não se tenha uma política de locação social consolidada no Brasil, há alguns exemplos pontuais de execução dessa política nas cidades de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG, o que será objeto de análise do tópico 3.4 da presente seção.

Outro fator preponderante na escolha dessa política para enfrentar a carência habitacional no período pós-guerra foi o baixo custo para as famílias. Assim, a locação social, “[...] por não exigir do morador uma vultosa quantia em dinheiro, em tempos de crise, se mostra a solução viável de alocação de famílias, visto que no período pós-guerra, era difícil encontrar compradores com renda suficiente para comprar ou reconstruir suas casas.” (COELHO, 2020, p. 107).

A presente pesquisa optou por analisar a execução da política de locação social de dois países europeus (Reino Unido e França) e um país norte-americano (Estados Unidos), no intuito de observar como cada país, a seu modo, logrou êxito em implementar a referida política em seu ordenamento jurídico. Como se tratam de países com realidades totalmente distintas, é importante analisar e extrair as estratégias que poderão servir de inspiração para o Brasil, no que for compatível com as especificidades do país.

A escolha pelos países do Reino Unido e da França se justifica em razão da existência de um expressivo estoque público de moradias populares, as quais, em geral, são concedidas por meio de programas de locação social (ROLNIK, 2015). A forma como essa concessão ocorre, no entanto, difere para cada país, como será delineado a seguir.

Além disso, Rolnik (2015) afirma que o Reino Unido é um dos pioneiros na consecução de uma política de habitação destinada a atender à população de baixa renda, fato que corrobora a necessidade de analisá-lo na presente pesquisa.

Outrossim, optou-se pela análise dos Estados Unidos, uma vez que este país, do mesmo modo que o Reino Unido, também foi pioneiro na implementação de uma política de moradia pública (ROLNIK, 2015) e, demais disso, o país mantém uma sólida política de locação social, sobretudo na cidade de Nova York, conforme assevera Coelho (2020).

3.3.1 Reino Unido

De acordo com Rolnik (2015), as políticas habitacionais no Reino Unido surgiram no final do século XIX, demonstrando que já havia nessa época uma preocupação dos Estados em regulamentar e assegurar o acesso à moradia. No entanto, é no período posterior à Primeira Guerra Mundial, por volta de 1918 até a década de 80, que se observa um maior fluxo de recursos públicos para a construção de habitações com a finalidade precípua de reduzir o déficit habitacional, à luz do modelo de bem-estar social (COELHO, 2020).

Nesse sentido, a política habitacional do Reino Unido foi engendrada no intervalo entre as duas guerras mundiais, sendo aperfeiçoada e consolidada após a Segunda Guerra Mundial, com o desafio dos governos em construir um estoque significativo de moradias para suprir o saldo negativo provocado pelas guerras neste setor (VALENÇA, 2014).

Em 1948, foi criada a Lei de Assistência Nacional, que consagrou as bases da rede de segurança social, incluindo subsídios para a promoção da moradia digna, mormente para os cidadãos que não tinham acesso à moradia e que não poderiam provê-la por si mesmos (ROLNIK, 2015). Rolnik (2015) destaca, ainda, que 5 (cinco) anos após a Segunda Guerra Mundial mais de um milhão de moradias foram construídas, sendo que metade desse quantitativo eram *council housing*: conjuntos habitacionais públicos que garantiam a moradia à população de menor poder aquisitivo por meio de locação social.

As *council housing* se tornaram o principal meio de provisão de moradias para a classe social de renda média e baixa no Reino Unido, de tal modo que, na década de 1970, representavam aproximadamente 1/3 (um terço) do montante total de moradias (VALENÇA, 2014). Os Estados investiram fortemente no setor de habitação popular, pautando-se em uma política de locação social, que logrou êxito em assegurar a moradia a essa parcela da população.

Além disso, em certa medida, os conjuntos habitacionais públicos possibilitaram uma maior diversidade de classes sociais nas áreas urbanas. Isto porque alguns desses conjuntos foram construídos em terrenos públicos situados nas áreas centrais das cidades, cujo valor do solo é mais elevado, permitindo, assim, o acesso da população pobre às zonas urbanas mais valorizadas (ROLNIK, 2015). No entanto, nem todos os conjuntos foram instalados nessas áreas, eis que uma parcela considerável foi construída nas zonas periféricas também, como alerta Rolnik (2015).

A construção e o gerenciamento das *council housing* eram de total incumbência do Estado e funcionavam da seguinte forma: o governo central realizava a transferência de recursos para os governos locais, e estes, por sua vez, utilizavam as verbas públicas para executar e gerenciar os programas de moradias populares (COÊLHO, 2020).

Mello e Bezerra (2019), do mesmo modo, afirmam que a partir dos recursos financeiros enviados pelo governo central, os governos locais promoviam a construção dos conjuntos habitacionais, distribuíam as moradias, segundo suas próprias regras, bem como ficavam responsáveis tanto pela gestão quanto pela manutenção das habitações. Para ter acesso às *council housing*, os indivíduos se inscreviam em uma lista de espera, sendo

selecionadas, prioritariamente, as pessoas em situação de rua e aquelas cujas moradias eram precárias ou lhe provocavam algum tipo de problema de saúde (MELLO; BEZERRA, 2019).

Após serem selecionados, os indivíduos eram contemplados com uma unidade habitacional e, em contrapartida, tinham que arcar com o valor do aluguel, o qual era subsidiado pelo poder público. Inicialmente, o período do aluguel era de 12 (doze) meses, mas, após esse intervalo de tempo, a locação se tornava duradoura, de modo que os inquilinos podiam morar no local por tempo indeterminado, devendo cumprir as regras estabelecidas (MELLO; BEZERRA, 2019).

A decadência desse programa de locação social iniciou a partir do final da década de 1970 e início de 1980, momento em que foram formuladas reformas profundas na política habitacional, com destaque para a privatização das *council housing*, visando a redução dos gastos públicos (ROLNIK, 2015). Nesse período, o governo britânico passou a incentivar os inquilinos a comprarem as unidades habitacionais públicas, que eram objeto da locação social, instituindo, assim, o direito de compra (*right to buy*), segundo Valença (2014).

Com o incentivo do governo, os inquilinos dos conjuntos habitacionais públicos passaram a adquirir a propriedade das unidades, o que resultou na venda de, aproximadamente, 2 (dois) milhões de moradias populares no período de 1980 a 2013 (ROLNIK, 2015). O estoque de moradias populares que restou foi incorporado pelas *Housing Associations*, associações habitacionais, sem fins lucrativos, “que passaram a ser provedores de moradia abaixo dos preços de mercado” (ROLNIK, 2015, p. 45).

Muito embora se trate de organizações privadas, as *Housing Associations* são reguladas pelo poder público. Coêlho (2020, p. 110) destaca a diferença entre essas associações e as *council housing*:

A grande diferença entre as duas organizações é que a *Housing Association* é gerida por funcionários particulares, e seguem as regras de direito privado, embora recebam financiamentos públicos e sejam reguladas pelo Estado, enquanto os *Councils* são públicos, geridas por empregados públicos e toda financiada por verbas públicas e se submetem às regras do governo.

Essa mudança na política habitacional do Reino Unido desvirtuou a finalidade original do programa de locação social, que era a de promover o acesso à moradia digna à população de baixa renda, sem a transferência da propriedade. Ademais, houve uma significativa redução do estoque público de moradias populares, somada à redução dos

investimentos públicos nesse setor, o que tem provocado o desestímulo à política de locação social no Reino Unido, muito embora ainda persista até os dias atuais (COÊLHO, 2020).

Merece destaque também a mudança ideológica da população sobre a política de locação social. Se antes a moradia popular era vista, positivamente, como uma forma de acesso à moradia digna, hoje a visão é deturpada, o que se deve, em grande parte, em virtude do incentivo do governo à privatização dessas moradias e aquisição da casa própria. As moradias populares passaram a ser consideradas como o “lugar dos fracos, dos dependentes dos direitos sociais, dos incapazes de manejar ativos no mercado” (ROLNIK, 2015, p. 56). Nesse sentido, aqueles que não conseguem adquirir a propriedade de um imóvel são estigmatizados.

Rolnik (2015, p. 57) conclui que:

A experiência britânica demonstra como o desmonte político, ideológico e econômico da habitação social e sua exportação para a esfera dos circuitos financeiros impactaram na redução do direito à moradia dos mais pobres e vulneráveis e na regressão das condições de moradia para as atuais gerações.

Observa-se, portanto, que a transformação da moradia popular de um direito social em uma mercadoria impactou profundamente a política da locação social e a própria política habitacional no Reino Unido, cujos efeitos perduram até a contemporaneidade, com a redução dos investimentos públicos neste setor.

Contudo, inobstante tais dificuldades, a locação social permanece vigente no Reino Unido, sendo gerenciada, atualmente, pelos Conselhos (setor público) e pelas Associações de Habitação (setor privado), segundo Coêlho (2020). A demanda por moradia permanece alta na região, sobretudo em virtude da crise habitacional acentuada após a crise financeira de 2007 (VALENÇA, 2014).

3.3.2 França

Tal como o Reino Unido, a França também se deparou com o aumento expressivo da demanda da população por moradia após a Segunda Guerra Mundial, o que é consequência direta da deterioração dos imóveis ocorrida durante os confrontos. O país se encontrava em situação calamitosa no pós-guerra, mergulhado em um profundo déficit habitacional:

A Segunda Guerra Mundial deixa parte da França em ruínas. A situação é catastrófica: 45% das moradias estão superlotadas e 10% da população vive em instalações totalmente insalubres. O conforto é mais do que rudimentar: 90% da população não tem banheira nem chuveiro, 80% não tem banheiro interno e 48% não tem água encanada. Somado a isso está o déficit habitacional crônico, que é dramático em Paris e em todas as grandes cidades. (L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2020).

Para suprir a carência por habitação, a França passou a investir na construção de moradias populares, através do sistema *Habitation à Loyer Modéré* (HLM) – Habitação de Aluguel Moderado –, em meados de 1950. Nesse mesmo ano, o governo criou o Fundo Nacional de Melhoria do Habitat, o qual se transformou, posteriormente, na Agência Nacional para a Melhoria da Habitação (ANAH), segundo Coêlho (2020).

A concessão dessas moradias ocorre por meio da locação social, isto é, os beneficiários, de um lado, obtêm acesso à moradia popular e, por outro lado, realizam o pagamento de aluguel, em valor abaixo do custo de mercado.

A política da locação social funciona na França a partir da forte atuação intergovernamental (governo central e governos locais), em conjunto com agentes privados, sindicatos e instituições bancárias públicas (BALBIM, 2015). Ademais, é o Estado que define as regras, a operacionalização e a gestão da locação social, regulando desde o valor do aluguel por m² (metro quadrado) até a concessão de empréstimos para os agentes privados que realizarem a construção de moradias destinadas à habitação social (COÊLHO, 2020).

Existem três tipos de habitação popular em formato de locação social na França. O primeiro é a Habitação Social Clássica, que mescla classes sociais com rendas diversas, uma vez que o Estado determina que 30% (trinta por cento) das unidades habitacionais sejam ocupadas por inquilinos com renda de 60% (sessenta por cento) abaixo do teto de renda fixado, e, ademais, permite que 10% (dez por cento) dos inquilinos tenham renda superior ao teto fixado, em até 20% (vinte por cento) desse teto; o segundo é a Habitação muito social, que se destina aos inquilinos com teto de renda mais reduzido, isto é, 60% do teto fixado. Nesse caso, o valor do aluguel é menor do que no primeiro tipo; o terceiro é a Habitação intermediária, que visa atender aos inquilinos com teto de renda mais elevado, e, nessa modalidade, o valor do aluguel é mais elevado também (BALBIM, 2015).

As entidades que administram a locação social na França são as *Les Offices Publics de l'habitat* (OPH), Empresas públicas para a habitação, e as *Les Entreprises Sociales Pour l'Habitat* (ESH), Empresas sociais para a habitação, incluindo, ainda, as Sociedades de Economia Mista (SEMs), segundo Balbim (2015). As OPHs são empresas criadas pelos

municípios, com regime jurídico e gestão próprios, enquanto que as ESHs são sociedades anônimas, sem fins lucrativos, e ambas, juntamente com as SEMs, desempenham a função de produção e administração das habitações de locação social (BALBIM, 2015).

As OPHs e ESHs são comandadas por um Conselho de Administração formado por diversos segmentos, que vão desde os representantes dos governos, sindicatos, inquilinos até organizações não governamentais (ONGs) que atuem na área da moradia de interesse social (BALBIM, 2015). A diversidade de agentes que compõem os Conselhos de Administração, incluindo os próprios inquilinos, é um dado importante, pois garante a participação ativa daqueles que são diretamente atingidos pela condução da política e promove o diálogo necessário e permanente entre esses agentes.

De acordo com Mello e Bezerra (2019), as OPHs e ESHs realizam a construção dos imóveis e disponibilizam uma parcela dessas habitações para fins de aluguel, conforme o acordo firmado com o Estado, e vendem as demais habitações para as pessoas que estejam inscritas na listagem do governo para provisão de moradia.

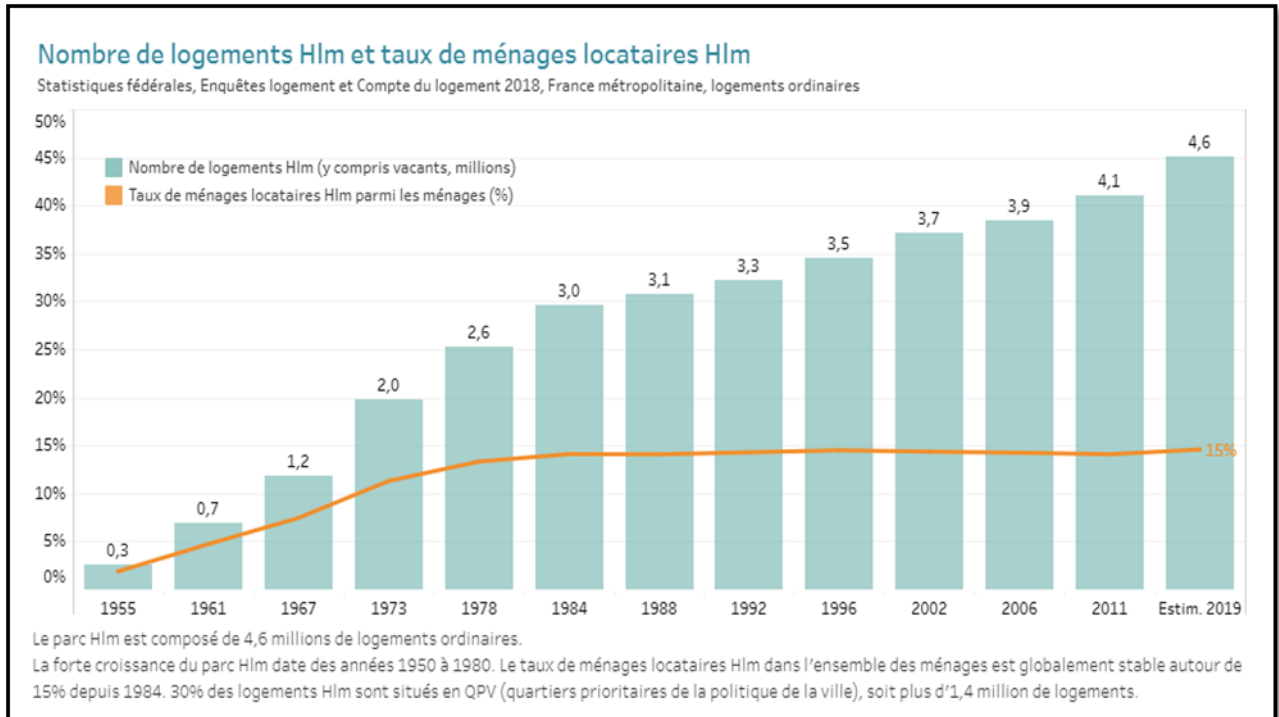
As famílias contempladas no sistema de locação social francês, HLM, podem permanecer nos imóveis públicos locados por tempo indeterminado, contanto que a renda mensal familiar não seja superior ao dobro do teto fixado para o benefício – nessa hipótese, o contrato de locação social é alterado e limitado ao período de 3 (três) anos, sem possibilidade de renovação (MELLO; BEZERRA, 2019). Ademais, os recursos utilizados para investir no programa de locação social advêm de tributos cobrados pelo governo francês, de forma permanente, no intuito de viabilizar a sua manutenção (MELLO; BEZERRA, 2019).

Cumprе ressaltar que o programa de locação social em apreço ainda vigora na França até os dias atuais e continua a garantir o acesso à moradia a milhões de famílias, a maioria de renda baixa. É uma política tão popular e difundida no país que a estimativa é de que 1 (um) a cada 2 (dois) franceses reside ou já residiu em uma habitação popular (L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2020).

O gráfico a seguir, extraído do site oficial da *L'Union sociale pour l'habitat*¹⁹, demonstra que o sistema de locação social francês (HLM) continha, em 2018, um estoque de 4,6 milhões de habitações populares:

¹⁹ Cf.: <https://www.union-habitat.org/union-data/le-parc-hlm>. Acesso em: 15 jul. 2021.

Gráfico 4 - Número de moradias e taxa de domicílios de inquilinos do sistema *Habitation à Loyer Modéré* (HLM) – Habitação de Aluguel Moderado – na França, em 2018.



Fonte: *L'union sociale pour l'habitat* (2020).

A partir do HLM, a política de habitação de interesse social da França passou a ser executada por meio de um sistema de governança, articulando a atuação de diversos agentes: governo central e local, agentes dos setores privados e a própria sociedade civil organizada, os quais, em conjunto, orientam a gestão das políticas habitacionais (COELHO, 2020). Conforme delineado, um dos fatores que permitiram essa articulação foi a composição diversificada do Conselho de Administração das OPHs e ESHs.

Coelho (2020) assevera que o governo francês tem retomado, paulatinamente, a disponibilização e o financiamento das moradias populares, por meio da locação social, haja vista a demanda por moradia da população pobre, incluindo, ainda, os imigrantes e refugiados instalados no país.

O exemplo francês evidencia, assim, que é possível executar uma política de locação social, ainda que em períodos de crise, sendo necessária, nesse caso, uma forte intervenção do Estado na condução da política, com a definição das fontes dos recursos públicos para a manutenção desse sistema (BALBIM, 2015), sem olvidar da importância da participação ativa da sociedade civil e da iniciativa privada.

3.3.3 Estados Unidos

Após a crise financeira ocorrida no mercado de hipotecas dos Estados Unidos, em 1929, o país começou a modernizar a sua política habitacional. Como exemplo, tem-se a criação da Lei Nacional de Habitação, em 1934, que instituiu o *Federal Housing Administration* (FHA), com a finalidade de garantir maior segurança aos credores hipotecários e, além disso, o Estado também passou a intervir de forma mais expressiva no setor da habitação social (ROLNIK, 2015).

Em 1937, foi criada a Lei Wagner-Steagall de Habitação, que permite a construção de moradias populares a serem disponibilizadas para as famílias pobres, mediante locação social. O objetivo da lei era, além de garantir o acesso à moradia, a melhoria da qualidade de vida dos moradores das áreas periféricas e criar oportunidades de emprego no setor construtivo (ROLNIK, 2015).

A partir das leis supracitadas, o Estado buscou atender tanto a classe social de renda baixa quanto a classe média. Assim, o governo promoveu a construção de conjuntos habitacionais públicos, denominados *housing projects*, cujo acesso da população pobre se dava por meio de aluguel subsidiado pelo poder público (locação social) e, concomitantemente, também disponibilizou crédito para a construção de casas próprias para a classe média (ROLNIK, 2015).

Tal como nos países europeus, a locação social também surgiu nos Estados Unidos como uma alternativa adequada para o atendimento das necessidades habitacionais da população em um período pós-crise. No entanto, no caso norte-americano e, sobretudo, na cidade de Nova York, a causa determinante para o aumento da demanda por habitação não decorreu da Segunda Guerra Mundial, como no caso da Europa, mas sim do aumento exponencial do número de habitantes nas cidades (BONNET, 2014 apud COÊLHO, 2020).

No final dos 1970, o estoque de moradias públicas (*housing projects*), sob o regime de locação social, alcançou a marca de, aproximadamente, 1,4 milhão de unidades nos Estados Unidos, tornando-se cada vez mais popularizada e abrangente. Contudo, apesar do êxito obtido, o sistema de locação social no país passou a ser estigmatizado e as *housing projects* começaram a ser rotuladas como os locais que abrigavam a pobreza, a miséria e a delinquência, o que se deve, em parte, em razão da ausência de manutenção dos prédios, bem como pela própria segregação racial vigente no país (ROLNIK, 2015).

Cumprer ressaltar que esse é um ponto em comum entre a política da locação social no Reino Unido e nos Estados Unidos: em ambos os casos, a locação social iniciou como uma política com ampla adesão social, diante da facilitação do acesso à moradia, mormente em um período pós-crise; porém, no decorrer do percurso, tal política passou a ser estigmatizada, desqualificada e menosprezada.

Diante disso, o governo norte-americano criou a Lei de Desenvolvimento da Habitação e da Comunidade, no ano de 1974, por meio da qual estabeleceu o encerramento do financiamento para a construção dos conjuntos habitacionais públicos (*housing projects*) e inaugurou o programa de *vouchers* para a escolha da moradia, *Housing Choice Voucher Program*, popularmente denominado de “Seção 8” (ROLNIK, 2015). O referido programa funciona da seguinte forma, como elucidada Rolnik (2015): os beneficiários recebem um subsídio, por meio de *vouchers*, para o custeio do aluguel de uma moradia à sua escolha, que esteja disponível no mercado privado e desde que o locador aceite os *vouchers* (não se trata mais de habitação pública, portanto).

Desse modo, os inquilinos não arcam com o valor integral do aluguel, mas sim com uma parte desse valor, a qual não pode ser superior a 30% (trinta por cento) do total de sua renda, e o poder público arca com o restante da quantia. Para Rolnik (2015, p. 60), o sistema de *vouchers* “marcou uma mudança importante na política de moradia pública, já que deslocou fundos das autoridades habitacionais públicas – historicamente encarregadas de construir e gerir os *housing projects* – para o setor privado”.

Com efeito, nota-se a tendência do governo norte-americano de reduzir os gastos com a construção de moradias públicas, os *housing projects*, e, por outro lado, incentivar os aluguéis no mercado privado. Concomitantemente a isso, aumentaram os subsídios públicos para a obtenção da casa própria, desencadeando o crescimento do número de proprietários e baixa oferta de moradia popular (ROLNIK, 2015).

Segundo Paolinelli (2018, p. 53), os efeitos do incentivo do governo norte-americano à aquisição da casa própria ultrapassaram os limites territoriais do país e se espalharam pelo mundo, resultando, com isso, na globalização do mercado imobiliário e na transformação da moradia em uma mercadoria:

No entanto foi a herança norte-americana do incentivo à casa própria – suportada pelo desenvolvimento dos sistemas hipotecários e consolidada nos anos 1940 com o “sonho americano” – que predominou e se expandiu mundo a fora na segunda metade do século XX. Mais recentemente, após a década de 1980, a habitação se tornou um ativo líquido e o mercado

imobiliário globalizou-se, ganhando força. É claro que esse processo se deu de forma desigual no tempo e no espaço mundial e, sem dúvidas, não ocorreu sem lutas e resistência.

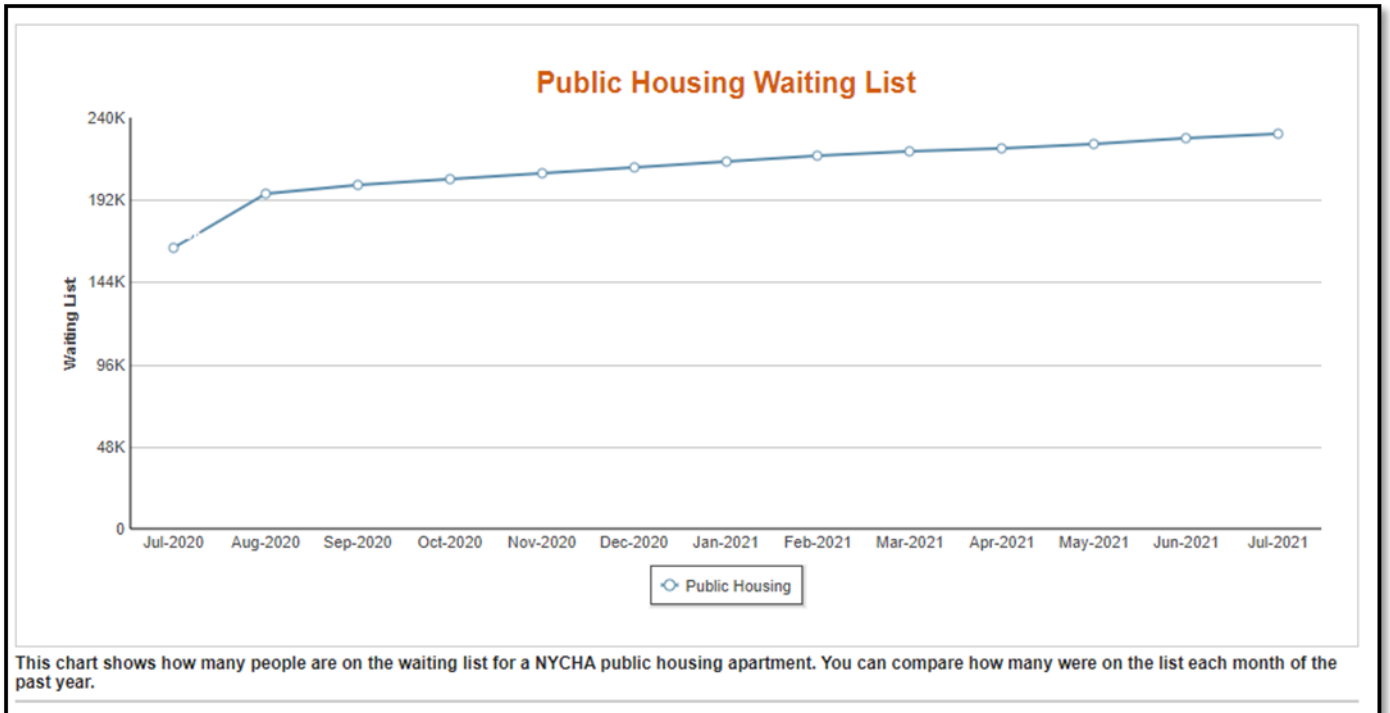
Nesse contexto, a política de habitação social sofreu novas mudanças, na medida em que o governo federal descentralizou a gestão das moradias públicas e transferiu tal responsabilidade para os governos locais (COÊLHO, 2020), tal como ocorreu no Reino Unido e na França. Cada estado e município são responsáveis pela condução dessa política, mas o financiamento da política é incumbência do governo federal.

Em Nova York, a política da locação social é gerenciada por meio do *New York City Housing Authority* (NYCHA), que constrói e administra as moradias populares existentes na cidade, cujos subsídios são financiados e regulados pelo governo federal norte-americano (COÊLHO, 2020). Segundo dados lançados no site oficial do programa, mais de 400.000 (quatrocentos mil) nova-iorquinos residem nos 326 (trezentos e vinte e seis) conjuntos habitacionais do NYCHA e mais 235.000 (duzentos e trinta e cinco mil) recebem auxílio para subsidiar o aluguel de casas particulares, o que também é gerenciado pelo programa (NYCHA, 2021).

Coelho (2020, p. 130) afirma que “a cidade de NY tem duas formas de insumo público para locação social: as habitações disponíveis do estoque público ou o voucher”. Os beneficiários do programa podem optar por residir nas habitações públicas (*housing projects*), mediante pagamento de um valor acessível a título de aluguel, abaixo do valor de mercado, ou podem optar por utilizar os *vouchers*, modalidade de custeio de aluguel em imóvel privado criada pela Lei de Desenvolvimento da Habitação e da Comunidade (1974), conforme citado alhures. Ambas as modalidades de locação social são administradas pelo NYCHA.

O NYCHA atende a uma quantidade significativa de famílias, sendo estimado que 1 (um) a cada 15 (quinze) nova-iorquinos é residente de uma moradia gerenciada pelo programa (NYCHA, 2021). Apesar disso, ainda há uma alta demanda reprimida por moradia, o que é perceptível diante do número cada vez maior de pessoas inscritas nas listas de espera para acesso à locação social e aos *vouchers* – inclusive, no ano de 2008, algumas regiões resolveram cessar as listas de espera dos *vouchers* em razão da demanda excessiva (ROLNIK, 2015). Observa-se essa demanda crescente no gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Número de pessoas inscritas na lista de espera do *New York City Housing Authority* (NYCHA), para ingresso nos programas de locação social em Nova York, EUA, no período de julho de 2020 a julho de 2021.



Fonte: NYCHA (2021).

Depreende-se do referido gráfico que, no período recente de julho de 2020 a julho de 2021, a lista de espera para ingressar no NYCHA vem aumentando constantemente e a tendência é que essa demanda permaneça dessa forma, mormente em razão da crise provocada pela pandemia da covid-19 no mundo.

No âmbito dos Estados Unidos, o NYCHA desponta como a instituição que mais oferta moradias populares para locação social, muito embora esteja situado em Nova York, nada menos que o centro financeiro mundial (COÊLHO, 2020). Tal fato demonstra que é possível conciliar o crescimento econômico do país com a manutenção de políticas sociais, ainda que os investimentos nesta área tenham sido amplamente reduzidos²⁰.

²⁰ Segundos os dados informados pelo NYCHA, a redução dos investimentos públicos no setor vem ocorrendo desde o ano de 1998, o que resultou na deterioração dos edifícios que abrigam as moradias do programa. Estima-se a necessidade de um valor vultoso, qual seja, 40 (quarenta) bilhões de dólares, para realizar os devidos reparos nesses imóveis (NYCHA, 2021).

3.3.4 Conclusões acerca da análise

Serão compiladas a seguir as ideias centrais constantes nos tópicos anteriores a respeito da locação social nos países estudados, as quais foram extraídas das principais fontes consultadas e devidamente referenciadas: ROLNIK, 2015; BALBIM, 2015; COÊLHO, 2020; VALENÇA, 2014; e MELLO; BEZERRA, 2019. A finalidade é destacar similitudes e diferenças na condução da política nesses países e extrair pontos positivos e negativos para o caso brasileiro.

Como visto, a política da locação social surgiu como uma medida célere de enfrentamento ao déficit habitacional existente nos países supracitados, Reino Unido, França e Estados Unidos, em um contexto histórico de pós-crise. No caso do Reino Unido e da França, o aumento da demanda por moradia se deu, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, ocasião em que diversos países europeus encontravam-se devastados e a grande maioria da população carecia do acesso à habitação.

Nos Estados Unidos, muito embora o país também tenha sido atingido pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, esse não foi o fator principal que desencadeou a adoção da política de locação social, mas sim o aumento expressivo da população nas áreas urbanas, bem como a crise hipotecária ocorrida em 1929.

A experiência dos países estudados revela que a locação social foi a opção que melhor se adequou às necessidades da população e dos Estados, uma vez que permitiu o rápido acesso à moradia digna a milhares de famílias, condicionado ao pagamento de um aluguel abaixo do valor de mercado.

Nos três casos analisados, observou-se a forte intervenção do Estado na condução dessa política, especialmente no início de sua formulação, seja com a injeção de recursos, seja com a construção e gerenciamento dos conjuntos habitacionais. Em todos os casos, a iniciativa privada foi sendo introduzida no decorrer da execução do programa, a partir de incentivos públicos, o que foi importante para a expansão da locação social nesses países, pois, segundo Mello e Bezerra (2019, p. 36), o “programa de locação social totalmente público foi um fator de fracasso, seja pela grande estrutura para a sua gestão como pela incapacidade de atendimentos da dinâmica que a manutenção das edificações necessita”.

Coelho (2020, p. 141) corrobora a importância da atuação conjunta entre o poder público e o setor privado no âmbito da locação social:

A intervenção do Estado é crucial para a provisão do financiamento e subsídios por recursos próprios, ajudando as famílias a pagar os aluguéis privados e no controle das rendas privadas, assim como o mercado privado de habitação é primordial, em alguns contextos, por estocarem suas unidades à disposição das políticas sociais de habitação, isentando o Estado a ter que produzir seu próprio estoque.

Desse modo, a participação dos agentes privados permitiu, em certa medida, a desoneração do Estado e a ampliação das opções de acesso à moradia. Nos Estados Unidos, com a criação dos *vouchers*, a população pôde escolher entre morar em habitações públicas (*housing projects*) ou em uma moradia alugada no mercado privado, pagando uma parte do valor do aluguel ao locador (limitado a até 30% da renda familiar mensal) e o restante do valor é subsidiado pelo Estado. Muito embora os *vouchers* tenham provocado a redução dos investimentos na construção de novos conjuntos habitacionais públicos, ao mesmo tempo, permitiram que os moradores escolhessem a opção de moradia que melhor atendesse às suas necessidades, o que representa um ponto positivo na execução dessa política.

Ademais, observou-se que nos três países, o governo nacional descentralizou a gestão dos programas de locação social aos governos locais, permitindo, assim, uma maior autonomia desses entes e uma melhor administração do programa, visto que as entidades locais estavam inseridas nas regiões em que as moradias públicas foram construídas. Apesar da descentralização, os governos nacionais continuaram a financiar a política da locação social em todos os casos. Trata-se também de um ponto positivo, uma vez que a concentração da gestão de uma política dessa natureza em um único ente dificulta a sua manutenção.

A França é um bom exemplo de gestão da política da locação social, uma vez que o gerenciamento do sistema *Habitation à Loyer Modéré* (HLM) – Habitação de Aluguel Moderado –, é realizado, sobretudo, pelas OPHs e ESHs, cujos Conselhos de Administração são formados por diversos atores: do governo nacional aos próprios inquilinos. A participação dos indivíduos beneficiários do programa é essencial para que suas demandas e necessidades sejam atendidas, de modo que esse é um ponto positivo que deve ser considerado quando da execução de uma política de locação social no Brasil.

Outro ponto positivo, também advindo da França, é o fato de o governo francês ter estimulado a participação de entidades privadas sem fins lucrativos para auxiliar na gestão dessa política. Para Balbim (2015, p. 23), “fomentar esse setor no caso brasileiro é fundamental para aparatar o Estado e a sociedade dos instrumentos que respondam aos seus anseios e dinâmicas, algo muitas vezes complexo na burocracia do Estado.”.

Como fator negativo, cita-se a constante redução dos investimentos públicos no programa de locação social. No Reino Unido, isso ocorreu a partir das reformas implantadas no final da década de 1970 e início de 1980, quando o Estado passou a incentivar a privatização das moradias públicas (*council housing*) e a compra dos imóveis pelos inquilinos, por meio do “*right to buy*”. Movimento semelhante ocorreu nos Estados Unidos, com o aumento dos subsídios públicos para viabilizar a aquisição da casa própria, o que ensejou o processo de financeirização da moradia em diversos países no mundo, inclusive no Brasil.

Segundo Mello e Bezerra (2019), a implementação do direito de compra (“*right to buy*”) no Reino Unido ocasionou uma redução da diversidade social antes existente nos conjuntos habitacionais públicos, pois nem todas as famílias tinham condições financeiras de adquirir a propriedade das moradias. Ao lado disso, as autoras também destacam que a construção de conjuntos direcionados a famílias com um só tipo de renda, em geral renda baixa, provocou a segregação social e a guetificação (MELLO; BEZERRA, 2019).

Dessa forma, o incentivo dos governos para que os beneficiários da locação social realizassem a compra das moradias públicas foi um ponto negativo, pois desviou a finalidade precípua dessa política que é a de assegurar o acesso à moradia digna, sem a necessidade de transferir a propriedade do imóvel. Além disso, gerou uma sensação de insegurança nos demais moradores que não puderam adquirir o título de propriedade, pois passaram a enxergar a aquisição da propriedade como forma mais segura de garantir a moradia, em detrimento do contrato de locação (COELHO, 2020).

Outro reflexo negativo da opção de compra das moradias foi a estigmatização dos moradores beneficiários da locação social, conforme supracitado. Surge uma clara discriminação entre as famílias que se tornaram proprietárias e as famílias que permaneceram com locatárias das moradias públicas: enquanto aquelas ascenderam socialmente, por terem realizado o sonho da casa própria (ideia que cada vez mais tomou força no Reino Unido e nos Estados Unidos), estas sofreram com a exclusão social, sendo vistas como incapazes e dependentes dos programas sociais (ROLNIK, 2015).

Entre erros e acertos, a política da locação social nos países estudados foi e continua sendo uma importante modalidade de acesso à moradia digna. Nos três casos, houve uma contínua redução dos investimentos públicos na manutenção dessa política, o que levou a uma deterioração dos imóveis e à estigmatização dos seus residentes, mas, apesar disso, muitas famílias ainda são atendidas por esse programa.

Ademais, é crescente a demanda da população para obter acesso à locação social, conforme observado nas longas listas de espera do NYCHA, nos Estados Unidos. No Reino Unido, a crise habitacional é expressiva, de modo que a locação social tem garantido a moradia à população carente. Por sua vez, a França tem retomado os investimentos nessa política, no intuito de atender a necessidade habitacional das classes sociais de menor poder aquisitivo, assim como dos imigrantes e refugiados (COELHO, 2020).

Malgrado as evidentes diferenças sociais, econômicas e culturais existentes entre os países analisados e o Brasil, o ponto em comum entre eles é a demanda social por moradia, sobretudo da população pobre (COELHO, 2020). Independentemente da origem do problema habitacional, nos diferentes contextos dos referidos países, é a população de baixa renda que mais carece do acesso à moradia digna, logo este deve ser o foco prioritário da locação social.

Tendo em vista que a locação social foi implementada nesses países há várias décadas, como uma solução célere e menos burocrática ao déficit habitacional, é importante levar em consideração os pontos positivos e negativos da execução dessa política, consoante o exposto, sendo relevante incorporar no Brasil as medidas que deram certo nos exemplos estudados.

3.4 A LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM INSTRUMENTO DE ACESSO À MORADIA DIGNA E A UMA POLÍTICA HABITACIONAL INCLUSIVA

Conforme salientado alhures, ainda não se tem no Brasil uma política de locação social consolidada. Entretanto, existem algumas propostas do governo que sinalizam o interesse do poder público em incorporar essa política no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo dos países analisados no tópico anterior.

Ademais, cumpre salientar que há alguns casos isolados de municípios brasileiros que investiram em programas de locação social, os quais visam garantir o acesso à moradia a famílias de baixa renda e apresentam semelhanças com os programas de locação estudados na presente pesquisa. Destacar-se-ão a seguir os casos de São Paulo e Belo Horizonte, por serem os mais avançados no tocante à locação social.

Nesse sentido, apresentar-se-ão nos próximos tópicos um breve panorama do que pode ser considerado como os primeiros passos para o engendramento de uma política de locação social no Brasil, assim como as razões para se buscar a consolidação dessa política

pública no país, com destaque, ainda, aos desafios que precisam ser superados para o êxito dessa empreitada.

3.4.1 O Serviço de Moradia Social – SMS (2009) e a Locação Social Financiada (2019)

Consoante mencionado na seção anterior da presente dissertação, tramita na Câmara de Deputados do Brasil o Projeto de Lei (PL) nº 6.342/2009, que objetiva instituir o Serviço de Moradia Social (SMS), um serviço público permanente de oferta da moradia a famílias de baixa renda, complementar aos demais programas de aquisição de moradia popular (BRASIL, 2009).

O programa visa atender, prioritariamente, as famílias de baixa renda compostas por pessoas com 60 (sessenta) anos de idade ou mais; pessoas em situação de rua; pessoas com deficiência; famílias em situação de vulnerabilidade; e moradores de áreas de risco ou em áreas de proteção ambiental (BRASIL, 2009).

O referido PL prevê a formação tanto de um parque imobiliário público quanto privado para atender aos objetivos do programa (BRASIL, 2009). O artigo 8º define o parque imobiliário público como o conjunto de “unidades habitacionais novas ou requalificadas, de propriedade de pessoa jurídica de direito público, produzidas ou adquiridas de terceiros.” (BRASIL, 2009), ou seja, trata-se de imóveis construídos, requalificados ou adquiridos pelo poder público, que servirão de moradia para o público-alvo desse programa.

Por sua vez, o artigo 9º do Projeto em questão prevê que o parque privado é composto por unidades habitacionais pertencentes a particulares (pessoas físicas ou jurídicas), que são alugadas pelo poder público para integrar o SMS (BRASIL, 2009). É relevante a previsão de um parque imobiliário privado, juntamente ao parque público, pois amplia as opções de moradia aos beneficiários.

Os beneficiários do programa deverão arcar com um determinado valor para fins de manutenção dos parques imobiliários, assim como com o pagamento de tarifas de serviços públicos relativas ao consumo individual e comum aos moradores dos empreendimentos, e eventuais impostos e taxas cobradas pelo município (BRASIL, 2009).

Portanto, os moradores serão responsáveis pelo custeio de uma parte das despesas, a título de aluguel, porém, na medida de suas capacidades financeiras, uma vez que o artigo 2º, §2º do PL determina que: “Cabe ao Poder Público responder pelo custo do aluguel, quando

couber, pelos custos administrativos e pela parcela dos custos de manutenção não suportada pelos beneficiários” (BRASIL, 2009).

Merece destaque, ainda, o disposto no artigo 17 do referido do PL a respeito da gestão do empreendimento:

Art. 17 A gestão do empreendimento deverá ser feita por entidades sem fins lucrativos legalmente constituídas com finalidades estatutárias de apoio a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, devidamente conveniadas para este fim com o ente local.

Como se vê, o Projeto de Lei prevê que a gestão do empreendimento ficará a cargo de entidades sem fins lucrativos, o que é de suma importância para a condução de uma política de habitação social que também não visa o lucro, mas sim o acesso à moradia. Rememora-se que no caso da França, a política da locação social é gerenciada por tais entidades, em parceria com o poder público, o que foi fundamental para a eficácia da referida política no país.

Ante o exposto, observa-se que através do SMS seria possível incorporar a locação social no Brasil, de forma semelhante ao de países como a França. Cuida-se de proposta inovadora no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que se distancia das políticas de habitação vigentes, tradicionalmente pautadas na lógica da propriedade privada (COELHO, 2020).

No entanto, o longo período de tramitação do Projeto de Lei, o qual foi proposto em 2009 e até o presente momento ainda não foi finalizado, demonstra que a locação social não é uma prioridade para o governo brasileiro. Ademais, cumpre destacar que o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCV) foi lançado pelo governo federal no mesmo ano de apresentação do referido PL (COELHO, 2020), evidenciando, assim, a opção do poder público em propagar a ideologia da casa própria e torná-la o fio condutor da política habitacional²¹, em detrimento da locação social.

No ano de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) divulgou os novos programas de habitação de interesse social que estavam na agenda do atual governo federal, destacando-se, para os fins do presente trabalho, o Serviço de Moradia Social (homônimo ao programa previsto no PL nº 6.342/2009) e a Locação Social Financiada.

²¹ De acordo com Rolnik (2015), mais do que um programa de habitação social, o PMCMV se transformou na própria política habitacional do Brasil, limitando o acesso à moradia a uma única via, qual seja, a casa própria, obtida mediante financiamento bancário.

O Serviço de Moradia Social, segundo a proposta elaborada pelo MDR, objetiva garantir o acesso à moradia, sem a transferência da propriedade do imóvel, a famílias de baixíssima renda (renda mensal bruta de até um salário mínimo), que são beneficiárias da Assistência Social básica e não estão aptas ao financiamento habitacional (BRASIL, 2019c). Observa-se no quadro a seguir as etapas do programa:

Quadro 1 – Etapas do programa Serviço de Moradia Social, segundo a proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em 2019.



Fonte: Brasil (2019c, p. 10).

O MDR prevê a construção de um parque imobiliário situado nas áreas centrais da cidade, no intuito de atender às famílias que serão beneficiárias deste serviço público. Quanto ao gerenciamento do programa, o MDR estabelece que os governos estaduais e municipais serão os responsáveis por tal incumbência, em parceria com o setor privado.

Nesse caso, não há previsão de contraprestação financeira por parte das famílias, ou seja, os beneficiários do Serviço de Moradia Social terão acesso à moradia, sem ter que arcar com o pagamento de aluguel ou de qualquer outra taxa a esse título, bem como sem a

transferência da propriedade do imóvel (BRASIL, 2019c). Observa-se nesse ponto uma diferença abissal entre esse programa e o SMS previsto no PL nº 6.342/2009, posto que nesse último há previsão de que as famílias beneficiárias terão que arcar com o valor da locação social para fins de manutenção do programa.

No que tange à Locação Social Financiada, trata-se de programa que visa atender a demanda por moradia das famílias situadas nas regiões metropolitanas e que possuem renda mensal bruta de 1 (um) a 4 (quatro) salários mínimos. O objetivo, portanto, é “disponibilizar imóveis bem inseridos, com acesso a serviços e oportunidades de trabalho, a famílias que pagam aluguel em áreas distantes e precárias” (BRASIL, 2019c, p. 15).

A execução da política ficará a cargo de empresas do setor da construção civil que possuam interesse em realizar a construção do parque imobiliário e gerenciar o serviço público de locação social (BRASIL, 2019c). Desse modo, a iniciativa privada será a responsável tanto pela execução das obras quanto pela gestão do empreendimento.

O financiamento do programa, no entanto, será de incumbência do governo federal, por meio de pacotes de incentivos tributários e garantias. Além disso, as famílias beneficiárias também realizarão o pagamento mensal a título de locação social, diferentemente do programa Serviço de Moradia Social, consoante salientado alhures.

Outra diferença entre os programas propostos pelo MDR é de que o programa Locação Social Financiada prevê a opção de compra das unidades habitacionais pelas famílias residentes, bem como estabelece que as unidades restantes, que não forem adquiridas pelos moradores, poderão continuar a ser disponibilizadas por meio de renovação do contrato de locação social ou, ainda, poderão ser vendidas para outras famílias que possuam a mesma faixa de renda prevista no programa (BRASIL, 2019c).

No quadro a seguir, estão descritas as etapas da Locação Social Financiada, conforme o MDR:

Quadro 2 – Etapas do programa Locação Social Financiada, segundo a proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em 2019.



Fonte: Brasil (2019c, p. 16).

Tanto o Serviço de Moradia Social quanto a Locação Social Financiada integram o Programa Casa Verde e Amarela, elaborado pelo governo brasileiro atual, que visa expandir as modalidades de acesso à moradia para além da provisão da casa própria, típica do PMCMV (BRASIL, 2020). O referido programa foi instituído no Brasil por meio da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021).

Diante do modelo de locação social proposto pelo MDR, Rolnik (2019) afirma que o formato idealizado pelo governo federal será bastante dispendioso, pois o poder público terá que injetar uma considerável soma de recursos públicos, como garantias e contrapartidas, no intuito de atrair a iniciativa privada para a execução do empreendimento.

Com isso, “o governo vai arcar com os custos – e expectativas de lucro – dos parceiros privados” (ROLNIK, 2019, p. 2), isto é, não bastasse ter que arcar com os altos custos do empreendimento, o poder público ainda terá que atender às expectativas de lucro

dos agentes privados. Como corolário, a política da locação social, nesses moldes, não será muito diferente do que já vem ocorrendo em relação ao PMCMV, no qual os interesses do capital privado prevaleceram em face dos interesses sociais.

Outro fator que aproxima o modelo de locação social proposto e o PMCMV é a previsão da opção de compra das unidades habitacionais pelas famílias beneficiárias do programa. Como dito, no programa Locação Social Financiada, o governo federal estabelece a possibilidade de as famílias residentes adquirirem a propriedade das moradias, tal como no PMCMV. Contudo, as experiências internacionais analisadas na presente pesquisa demonstraram que a inserção da opção de compra das moradias populares nos programas de locação social não surtiu efeitos benéficos, posto que ensejou a discriminação entre as famílias que adquiriram a propriedade e aquelas que permaneceram dependentes da locação, bem como gerou um sentimento de insegurança quanto à posse da moradia pela via da locação social.

Inobstante as iniciativas acima, que visam instituir uma política de locação social, mas ainda se encontram no campo da abstração normativa, existem experiências práticas de programas de locação social no Brasil, com destaque para os municípios de São Paulo e Belo Horizonte.

3.4.2 Experiências de locação social no Brasil: São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG

A Resolução nº 23 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH) de São Paulo, de 12 de junho de 2002, instituiu o Programa de Locação Social (PLS) no município de São Paulo, com o objetivo de expandir as formas de acesso à moradia em relação à população de baixa renda. O PLS visa, por meio da oferta de habitação via locação social, atender à demanda por moradia da população pobre, inapta a participar dos programas de financiamento da casa própria ou, ainda, que não possua interesse em adquirir a propriedade do imóvel (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002).

O PLS destina-se a atender pessoas e famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos, porém o programa admite a inclusão de famílias com renda superior a 3 (três) salários mínimos, desde que a renda *per capita*, é dizer, por membro do núcleo familiar, seja inferior a 1 (um) salário mínimo. Ademais, os grupos prioritários para ingressar no programa são as pessoas com idade acima de 60 (sessenta) anos; pessoas em situação de rua; pessoas

portadoras de deficiência; e moradores de áreas de risco e/ou insalubres (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002).

A aludida Resolução dispõe, expressamente, que “a locação social não se destina à aquisição de moradias, pois as unidades locadas permanecerão como propriedade pública, ‘estoque público’.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002, p. 2), ou seja, o PLS não prevê a possibilidade de os beneficiários do programa adquirirem a propriedade das unidades habitacionais, sendo esta uma característica genuína da locação social: promoção da moradia popular sem a transferência da propriedade do imóvel, aliada à previsão de pagamento de uma taxa por parte das famílias beneficiárias para fins de manutenção do programa.

A Resolução em apreço estabelece que cada família deverá contribuir com o pagamento mensal de aluguel, o qual é calculado de acordo com a faixa de renda e a composição familiar dos beneficiários. Prevê, ainda, que o mínimo de comprometimento da renda familiar, para fins de pagamento da referida taxa, é de 10% (dez por cento), ao passo que o máximo de comprometimento permitido é de 15% (quinze por cento) (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002).

Os conjuntos habitacionais são administrados pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), sendo que tal administração pode ser exercida de forma direta, terceirizada ou, ainda, pelos próprios moradores, mediante autogestão (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002).

O detalhamento da operacionalização do PLS está descrito na Instrução normativa nº 01/03, da Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB). A Instrução normativa estabelece que a COHAB-SP é responsável pela elaboração do contrato de locação, o qual deve ser pautado na Lei nº 8.245/1991 – que dispõe sobre a locação de imóveis urbanos. O prazo do primeiro contrato de locação a ser celebrado entre o(a) beneficiário(a) e o poder público é de 48 (quarenta e oito) meses, havendo possibilidade de renovação após esse período, desde que o(a) beneficiário(a) esteja cumprindo as obrigações contratuais e legais que lhe competem (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2003).

Ainda segundo a Instrução normativa supracitada, o subsídio concedido pelo poder público municipal é intransferível e renovado a cada ano, após avaliação da renda dos beneficiários que ocorre, periodicamente, a cada 24 (vinte e quatro) meses. Além disso, a

manutenção do subsídio público é condicionada ao pagamento da taxa de aluguel citada alhures (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2003).

Segundo a Prefeitura do município de São Paulo (2019), o parque público de Locação Social é composto por 903 (novecentas e três) unidades habitacionais situadas em 6 (seis) empreendimentos localizados nas áreas centrais da cidade. Lista-se abaixo o nome dos empreendimentos, o ano de lançamento e o número de unidades habitacionais que cada um contém, conforme Moraes (2018) e Coêlho (2020):

- 1) Residencial Parque do Gato (2004): 486 unidades
- 2) Residencial Olarias (2004): 137 unidades
- 3) Vila dos Idosos (2007): 145 unidades
- 4) Asdrúbal do Nascimento (2009): 40 unidades
- 5) Senador Feijó (2009): 54 unidades
- 6) Palacete dos Artistas (2014): 50 unidades

Além desses 06 conjuntos habitacionais, a Prefeitura lançou em março de 2019 o empreendimento Asdrúbal do Nascimento II - Edifício Mário de Andrade, também no âmbito do PLS, contendo 34 (trinta e quatro) unidades habitacionais destinadas, exclusivamente, às pessoas em situação de rua e que se encontram em fase avançada de autonomia (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2019).

Segundo dados apresentados pela Prefeitura do município de São Paulo (2019):

O Conjunto Habitacional Asdrubal II/ Edifício Mário de Andrade integra o programa de Locação Social. Foi adquirido pela Prefeitura em 2011, por meio da Cohab-SP, que desapropriou um custo de R\$ 1,8 mi com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH). As obras de reforma e requalificação foram iniciadas em julho de 2012. O investimento na obra foi de R\$ 4,1 mi, sendo R\$ 2,5 mi da Prefeitura de São Paulo (pelo Fundo Municipal de Habitação - FMH) e R\$ 3,4 do Governo Federal.

O PLS paulistano é mantido através dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação (FMH). Segundo Moraes (2018), o PLS alçou maior status após ter sido inserido em três importantes leis municipais, quais sejam: Lei do FMH, Plano Diretor Estratégico 2002-2012 e Lei Orgânica do Município de São Paulo. Afirma a autora que tal fato possibilitou a ascensão do PLS como política habitacional e, sobretudo, a sua continuidade nas gestões municipais seguintes:

A presença da política de locação social em textos dessa magnitude indica tanto a elevação do status da locação social como alternativa de política habitacional quanto a intenção de sua perenização ao longo do tempo. Ao vincular a política de locação social a uma agenda de longo prazo nestes instrumentos que indicam as diretrizes de sua implementação nas subseqüentes gestões municipais, buscou-se evitar que houvesse descontinuidade ou alteração dos mecanismos de execução de políticas de locação social e, mais amplamente, de sua direção no futuro. (MORAES, 2018, p. 92).

A iniciativa do poder público de balizar o PLS na legislação supracitada, conferindo-lhe segurança jurídica, representou um importante passo na consolidação dessa política no município de São Paulo, tornando-a uma referência a nível nacional. Outro fator determinante para o êxito da locação social paulistana foi o constante diálogo dos gestores públicos com a sociedade civil e, em especial, com os movimentos sociais, que demandavam por moradia acessível nas áreas centrais da cidade (MORAES, 2018).

A despeito dos problemas constatados nos empreendimentos de locação social paulistana, tais como o vandalismo e os problemas de manutenção dos edifícios (COELHO, 2020), ainda assim o PLS existente em São Paulo é um exemplo relevante em termos de política pública de habitação social dissociada do paradigma da propriedade privada como instrumento de acesso à moradia, uma vez que “viabilizou o acesso de famílias de baixa renda e com necessidades específicas atendidas por uma ação afirmativa de implementação do direito de morar por uma via alternativa à casa própria” (COELHO, 2020, p. 175).

Em relação a Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, as primeiras propostas de promoção de um programa de locação social remontam ao ano de 2014, ocasião em que a locação social foi apontada como proposta na IV Conferência Municipal de Política Urbana; em 2015, foi incluída nos debates de revisão do Plano Diretor, assim como, nos anos seguintes, continuou a ser inserida em debates e projetos engendrados no setor urbanístico do referido município (PAOLINELLI, 2018).

A partir dessas primeiras discussões, a locação social foi sendo moldada e aperfeiçoada, obtendo cada vez mais proeminência em Belo Horizonte, até a sua efetiva implantação no município por meio do Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019. Para tanto, houve um esforço coletivo, que contou com a participação de diversos atores, mormente no âmbito do Conselho Municipal de Habitação (CMH): técnicos, conselheiros, especialistas e membros de movimentos sociais (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2021).

Segundo o caput do artigo 1º do Decreto, o programa tem como objetivo geral a promoção da locação social em favor da população de baixa renda, temporariamente ou de forma contínua, viabilizando o seu acesso a unidades habitacionais públicas ou privadas a baixo custo (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019).

Como objetivos específicos do programa, o parágrafo único do referido artigo elenca os seguintes: i) proporcionar o acesso e a permanência de famílias de baixa renda em áreas bem localizadas, valorizadas ou em processo de valorização; ii) evitar a transferência de recursos públicos investidos na aquisição de propriedades e provisão de moradias de interesse social para o mercado imobiliário; iii) intervir, direta ou indiretamente, nos valores praticados no âmbito do mercado locatício privado; e iv) utilizar os imóveis vagos (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019).

Os objetivos supracitados demonstram que o Programa de Locação Social implementado no município de Belo Horizonte está em consonância com a finalidade dessa política, que é a garantia da moradia digna à população pobre, nas áreas urbanas de maior valorização, ou seja, nas áreas que contêm uma melhor infraestrutura, com acesso a oportunidades de emprego, transporte público, saneamento básico e demais serviços públicos básicos.

Trata-se de importante medida para enfrentar não apenas o déficit habitacional, fenômeno crescente no país, como visto na primeira seção da presente pesquisa, mas também a segregação socioespacial. Além disso, o objetivo de utilizar imóveis vagos também é relevante, no sentido de conter a vacância e a especulação imobiliária, de modo a assegurar o cumprimento da função social desses imóveis.

O Decreto em referência prevê que as famílias beneficiárias do programa deverão atender, de forma cumulativa, aos requisitos elencados no artigo abaixo transcrito:

Art. 3º São beneficiárias do Programa de Locação Social as famílias que atenderem, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - ser residente no Município de Belo Horizonte há mais de dois anos;

II - possuir renda familiar mensal de até cinco salários mínimos;

III - possuir renda familiar mensal igual ou superior a um salário mínimo e renda familiar per capita mensal igual ou superior a 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo;

IV - não possuir propriedade ou posse de imóvel;

V - não ter sido contemplada, em caráter definitivo, por programas habitacionais públicos.

Os beneficiários acima relacionados são subdivididos em 4 (quatro) grupos, a saber, i) famílias enquadradas no déficit habitacional, em especial aquelas que compõem os movimentos sociais por moradia, conforme cadastro junto à Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel); ii) famílias retiradas de suas moradias em decorrência de obras públicas ou em virtude de risco ambiental, com direito à reassentamento permanente em casos específicos; iii) famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade ou risco social, segundo laudo técnico; iv) famílias que sofreram remoção, em razão de conflitos fundiários urbanos, com base em Resolução do CMH (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019).

O parque imobiliário previsto no Decreto é denominado Banco de Imóveis do Programa de Locação Social (Biplos), cuja composição varia de acordo com a modalidade de locação. Desse modo, o Decreto estipula três modalidades de locação social: locação social pública, que é formada por imóveis de propriedade do município ou de outros entes governamentais; locação social privada, a qual contém imóveis de particulares; e a locação social por Organizações da Sociedade Civil, composta por imóveis de propriedade dessas entidades (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019).

Os subsídios do poder público são calculados de acordo com a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias do programa. Assim, no caso da locação social privada ou de Organizações da Sociedade Civil, o governo municipal concede o subsídio e transfere o valor, que é de no máximo R\$ 500,00 (quinhentos reais), diretamente ao proprietário ou imobiliária.

O restante do valor do aluguel é custeado pelas famílias beneficiárias, segundo a sua capacidade financeira. O Decreto em apreço determina que as famílias cuja renda *per capita* seja inferior a meio salário mínimo não poderão comprometer mais do que 15% (quinze por cento) de sua renda mensal com aluguel e aquelas em que a aludida renda seja superior a 3 (três) salários mínimos, o limite de comprometimento da renda é de 30% (trinta por cento) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2021).

Como delineado, o município de Belo Horizonte implementou o Programa de Locação Social há pouco tempo, se comparado ao caso de São Paulo, de tal modo que a execução do programa iniciou em dezembro de 2019, sob a responsabilidade da Urbel. Nessa primeira etapa de execução, o município priorizou o atendimento dos idosos, disponibilizando subsídios para o acesso a imóveis de particulares, via locação social privada. Estima-se que

em torno de 202 (duzentas e duas) famílias serão contempladas nessa primeira etapa do programa (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2021).

Em ambos os casos (São Paulo e Belo Horizonte), nota-se que a proposta de um programa de locação social já pairava nos debates públicos a respeito da política urbana dessas cidades e, após pressão popular aliada à iniciativa do poder público, tornou-se possível a execução dessa política. Levando-se em consideração tais exemplos, pode-se concluir que a locação social está cada vez mais próxima de se concretizar em outros municípios do Brasil (PAOLINELLI, 2018).

3.4.3 Em busca de uma política pública de locação social

A experiência da política habitacional brasileira em priorizar a construção da casa própria como única forma de provisão de moradia e de transferir a condução dessa política ao setor privado, em especial ao segmento da construção civil, ocasionou a exclusão majoritária da população de baixa renda do acesso ao direito à moradia e, em maior medida, ao direito à cidade.

Inobstante os investimentos públicos na promoção dos programas de habitação de interesse social, tal como o PMCMV, os agentes privados não visavam promover o direito à moradia digna em si, mas apenas o aspecto econômico-financeiro desse direito (ROLNIK, 2015). Como resultado disso, milhões de famílias passaram a compor o déficit habitacional no país, desde aquelas que vivem em moradias sem condições mínimas de habitabilidade até aquelas que não possuem qualquer moradia, como é o caso das pessoas que vivem em situação de rua.

Não se pode olvidar que todo esse processo também está atrelado ao fenômeno da espoliação urbana, espraiada Brasil adentro, que retira dessa parcela da população o acesso a serviços de consumo coletivo, essenciais para uma vida digna no ambiente urbano (KOWARICK, 1993).

Cada vez mais excluída e desassistida, a população pobre encontrou na periferia o local onde poderia construir sua própria moradia, ainda que precariamente. Segundo Holston (2013), a periferia constitui um paradoxo para os seus habitantes, pois, de um lado, denota desigualdade, segregação e clandestinidade; de outro, entretanto, denota lutas e realizações individuais e coletivas.

Desse modo, a carência por moradia e por melhores condições de vida urbana, que levou as classes de menor poder aquisitivo a se refugiarem nas periferias, foi o fator preponderante para a mobilização social na luta por direitos sociais e pela cidadania (HOLSTON, 2013). E a periferia representou o *locus* de desenvolvimento dessa luta social, ao se tornar o espaço desses indivíduos, “longe dos olhos do Estado e dos empregadores” (HOLSTON, 2013, p. 259), ou seja, as periferias representaram o seu espaço de emancipação e de construção de novas percepções.

Nesse contexto, a luta pelo direito à moradia mobilizou diversos grupos sociais e foi determinante para o avanço da proteção a esse direito. Conforme já salientado, a inserção do capítulo sobre a política urbana e dos princípios da função social da propriedade e da cidade no texto da CF/88 foi resultado das reivindicações de um movimento social, qual seja, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

No entanto, essa histórica luta social no Brasil não reverberou demandas por moradia por meio das políticas de locação social. Em vez disso, os movimentos sociais reivindicam, principalmente, a concessão da moradia via programas de provisão da casa própria e via programas de regularização fundiária, visando a permanência dos moradores nos assentamentos urbanos informais (PAOLINELLI, 2018).

Isso ocorre porque, primeiramente, o Brasil não possui uma política de locação social consolidada. O que se observa é que a política do aluguel social é bastante difundida no país, de modo que há diversos exemplos de aplicação dessa política, porém locação e aluguel social são programas com objetivos e funcionalização completamente diferentes, como já citado.

A locação social é uma política que visa a permanência duradoura dos moradores nas habitações disponibilizadas pelo poder público, sejam elas moradias públicas ou privadas, e, em contrapartida, os beneficiários se comprometem a arcar com o pagamento de um valor, subsidiado pelo governo, a título de locação.

Por outro lado, o aluguel social (também denominado auxílio-aluguel ou auxílio-moradia) é uma política de caráter temporário, transitório, porquanto objetiva garantir o pagamento de um valor em favor dos beneficiários para que estes possam arcar com o pagamento do aluguel em algum imóvel privado, à sua escolha e por tempo determinado. O aluguel social é, comumente, utilizado nos casos emergenciais, em que famílias são desabrigadas em razão de enchentes, deslizamentos, incêndios, ou, ainda, nos casos em que são desalojadas em virtude de obras públicas.

É possível conciliar ambos, locação e aluguel social, pois não são políticas opostas, mas sim aplicáveis em situações diferentes. Entretanto, é notório que a locação social não é uma prioridade do governo brasileiro, muito embora existam leis no país que fornecem o suporte normativo para a implementação dessa política pública.

Consoante elucida Coêlho (2020), “as leis que existem no Brasil são suficientes para receber políticas de locação social, não sendo, portanto, um entrave à existência e implementação de políticas desse estudo”. A autora afirma que o Programa de Locação Social paulistano, instituído através da Resolução CFMH nº 23/2002, baseia-se em leis vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, como por exemplo, a Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), a Lei nº 8.245,1991 (Lei do Inquilinato) (COÊLHO, 2020).

O que explica, então, a ausência de uma política de locação social no país? Por qual razão não existem demandas sociais por moradias via locação social, muito embora seja uma política bastante popular em outros países?

A principal razão para isso é a cultura patrimonialista arraigada no Brasil, que perdura desde a sua formação histórica até os dias atuais. Não há como negar que, da forma como foi engendrada, a política habitacional brasileira reflete muito dessa cultura, sobretudo diante da relação entre o Estado e as empreiteiras (ROLNIK, 2015), como salientado no início da presente seção.

Ao transferir toda a condução e operacionalização dos programas de habitação social à iniciativa privada, o Estado passou a se desonerar desse encargo, mas o resultado disso foi uma política habitacional excludente, com enorme dificuldade de atingir as classes sociais de menor aquisitivo, apesar de ser justamente esse o público-alvo daqueles programas. Aliado a isso, também há a constante difusão da ideologia da casa própria, que propaga a falsa ideia de que a moradia digna só é alcançável por meio da obtenção da casa própria, ou seja, de sua propriedade, o que resultou no processo perverso de mercantilização da moradia.

É nesse contexto que a presente pesquisa propõe a locação social, como uma forma de enfrentamento ao déficit habitacional; de acesso à moradia digna, dissociada da ideologia da casa própria; como um instrumento capaz de atender às necessidades habitacionais da população pobre e de lhe garantir melhores condições de vida e habitabilidade na cidade, em prol do princípio da dignidade humana. Coêlho (2020, p. 185), do mesmo modo, defende que:

Pensar a locação social como uma resolução, mesmo que parcial, para esse problema surge nesse cenário de uma constante e paulatina demanda por

habitação e um número expressivo de pessoas pobres que estão vivendo em condições desumanas ou que se sujeitam às regras beligerantes do mercado informal imobiliário para ter um teto, um ninho, um abrigo. E são essas pessoas que podem se beneficiar sobremaneira com a locação social, além daqueles que, por opção, também queira (*sic*) eleger essa modalidade de habitação.

Além disso, a locação social também se mostra como uma solução viável à desmercantilização da moradia, na medida em que não envolve a comercialização da habitação, não há compra e venda da unidade habitacional. O objeto da locação social é a prestação de um serviço público que objetiva viabilizar o acesso ao sentido mais genuíno da moradia: o morar, ou ainda, o “morar com dignidade” (OUTEIRO, 2014). Para morar com dignidade, não é necessário adquirir a propriedade do imóvel, não é necessário endividar-se por décadas, pois a aquisição da propriedade não é garantia de moradia digna.

Ao mesmo tempo em que funciona como instrumento de acesso à moradia digna, sem implicar no superendividamento dos moradores, a locação social também serve de alternativa para resolver os problemas relacionados aos inúmeros imóveis vagos e subutilizados no país. Como destacado na presente dissertação, o Brasil possuía 7,906 milhões de imóveis vagos no ano de 2015, sendo que 80,3% destes estão localizados em áreas urbanas. A maior parte desses imóveis (6,893 milhões) estava em condições de ocupação, enquanto que 1,012 milhão estavam em construção ou reforma (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

Balbim (2015) destaca que parte dos imóveis vagos apontados nas pesquisas da FJP são públicos e que, desde o ano de 2003, o governo federal tem envidado esforços para disponibilizar parte desses imóveis vagos para programas de habitação social. Contudo, o autor assevera que surgiram grandes dificuldades a esse intento, como, por exemplo, o preço elevado da terra no entorno desses imóveis, assim como o alto valor necessário para recuperar e revitalizar esses imóveis vagos e, ainda, há problemas relacionados à regularização do registro dessas edificações (BALBIM, 2015).

Inobstante tais dificuldades, que são resultado da própria inércia do poder público em dar uma destinação social a esses imóveis, é possível reaproveitá-los para que sirvam de moradia às milhões de pessoas que se encontram em situação de déficit habitacional. Considerando que muitos desses indivíduos possuem emprego nos centros das cidades e precisam deslocar-se para esses locais todos os dias, a possibilidade de abrigar essas pessoas nos imóveis vagos dos centros urbanos, através da locação social, acarretará uma melhora significativa em suas vidas, não apenas em termos de moradia, mas também em aumento de

qualidade de vida, e, além disso, permitirá que esses imóveis passem a atender à sua função social.

Cita-se o exemplo do município de São Paulo, que adquiriu e revitalizou um imóvel vago situado no centro da cidade, com recursos próprios e do governo federal, transformando-o em um empreendimento do Programa de Locação Social. Esse empreendimento é o Conjunto Habitacional Asdrúbal do Nascimento II - Edifício Mário de Andrade, entregue em 2019, e que abriga pessoas que moravam nas ruas da cidade e que se encontravam em fase mais avançada de autonomia (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2019).

Outrossim, o município de Belo Horizonte/MG também prevê a possibilidade de utilização de imóveis vagos no Programa de Locação Social instituído pelo Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019, sendo que este é, inclusive, um dos objetivos específicos do programa, conforme já citado.

Na apresentação das justificativas para a implementação do Serviço de Moradia Social (SMS), objeto do PL nº 6.342/2009, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, é ressaltado o caráter estratégico da locação social para a reabilitação de imóveis urbanos, com destaque, ainda, para os imóveis que integram o patrimônio histórico-cultural do país:

Com necessidade de investimento semelhante, ou maior, por empreendimento em comparação às políticas habitacionais tradicionais, o SMS apresenta, em contrapartida, retorno maior no tempo, tanto pela sua capacidade de formação de capital social, quanto pela sua atuação como estratégia de reabilitação urbana e edilícia, sobretudo do parque imobiliário público e de imóveis pertencentes a conjuntos urbanos ou arquitetônicos de relevância histórica e cultural (BRASIL, 2009, p. 9).

Tendo em vista que tanto o município de São Paulo/SP quanto Belo Horizonte/MG já implementaram a locação social como política habitacional, sendo que em São Paulo essa política já está em funcionamento há mais de 15 (quinze) anos e em Belo Horizonte há quase 2 (dois) anos, pode-se concluir que é plenamente plausível difundir a locação social para outras cidades brasileiras.

Isso porque as experiências de locação social nos referidos municípios, juntamente com o PL nº 6.342/2009 em tramitação, assim como os exemplos dos países estrangeiros estudados na presente pesquisa, evidenciam que já se tem no Brasil uma percepção de como executar tal política no país (COELHO, 2020).

O primeiro passo para se engendrar uma política de locação social no Brasil, de forma permanente e abrangente, não apenas em casos excepcionais ou em municípios

isolados, é entender que essa política demanda uma forte presença do Estado. Conforme se depreende dos exemplos dos países do Reino Unido, França e Estados Unidos, o Estado não apenas investiu recursos para viabilizar a implementação dessa política, mas também se fez presente na execução e na regulação do programa. Coêlho (2020, p. 141) corrobora: “as experiências internacionais demonstram que a intervenção do Estado na política de habitação social é determinante para o sucesso das políticas”.

No entanto, não é recomendável que a locação social seja conduzida exclusivamente pelo Estado. Rememora-se que, segundo Mello e Bezerra (2019), o programa de locação social integralmente público não obteve êxito nos países estrangeiros, em virtude da necessidade de uma ampla estrutura para gerir e manter o programa.

Por outro lado, cumpre reiterar que o governo federal brasileiro, através do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), possui propostas de implementação do programa de Locação Social Financiada, que visa garantir a moradia, via locação social, a famílias de baixa renda. No entanto, as entidades responsáveis pela execução deste programa e pela gestão dos empreendimentos serão empresas do setor da construção civil (BRASIL, 2019), o que também não é aconselhável, conforme as experiências anteriores, mormente o PMCMV.

Para Rolnik (2019), o Brasil deve seguir o modelo adotado na maioria dos países estrangeiros, como a França e os Estados Unidos, em que as entidades gestoras dos estoques de apartamentos e residências de locação social são cooperativas, organizações e associações filantrópicas sem fins lucrativos, pois tais entidades atuam no sentido de garantir que todo o capital investido seja revertido na promoção e manutenção dessa política habitacional.

Assim, a atuação destas entidades permitirá, a um só tempo, um maior acesso à moradia pela população de baixa renda e uma redução dos custos no que tange à contraprestação devida pelo poder público às organizações que desempenharão a gestão desses programas, uma vez que tais entidades não operam visando o lucro (ROLNIK, 2019).

Deve haver, nesse sentido, um diálogo permanente entre o setor público, financiador do empreendimento, e o setor privado. A atuação conjunta destes dois setores, somada à participação ativa da população, tem o condão de gerar bons resultados na execução da locação social.

Existem certas características da locação social que podem torná-la atrativa para a população, a saber: “confiança no poder público como gestor da habitação social de qualidade e a segurança jurídica de que os contratos serão cumpridos e honrados, tanto pelo inquilino,

quanto pelo proprietário privado, assim como pelas instituições públicas” (COELHO, 2020, p. 141). É necessário que os beneficiários do programa tenham a plena segurança jurídica de que, cumprindo a sua obrigação contratual, não sofrerão algum tipo de despejo imotivado ou esbulho, e que o poder público vai assegurar a boa gestão e manutenção dos empreendimentos.

Outro fator relevante para garantir o financiamento contínuo do programa de locação social no Brasil é a “definição de fontes perenes de tributos que consolidem uma política desta envergadura” (BALBIM, 2015, p. 23), ou seja, é essencial que o poder público disponha de fontes permanentes de recursos para investir e manter em pleno funcionamento dos parques imobiliários que compõem o programa, sejam eles públicos ou privados.

Conforme se destacou no estudo dos países que implementaram a locação social, uma das medidas adotadas por esses países (Reino Unido e Estados Unidos, em especial), que não trouxe efeitos positivos e, sendo assim, não deve ser replicada no Brasil, foi a venda das unidades habitacionais às famílias residentes nos empreendimentos de locação social. Muito embora a venda tenha sido limitada às próprias famílias beneficiárias do programa, esse fato ensejou uma espécie de discriminação entre as famílias que conseguiram comprar as suas habitações e aquelas que não tinham condições financeiras para tal.

Cumprido salientar que o programa proposto pelo atual governo, a Locação Social Financiada, prevê essa opção de venda das unidades habitacionais do parque imobiliário público, o que pode vir a causar as mesmas consequências ocorridas naqueles países, devendo ser evitada, portanto.

Infere-se, ainda, dos casos analisados, que a construção de empreendimentos de habitação, via locação social, somente para um determinado segmento social, com uma faixa de renda específica, também gerou problemas de segregação socioespacial e guetificação (MELLO; BEZERRA, 2019). Para não recair nesse problema, o Estado brasileiro deve diversificar a faixa de renda das famílias beneficiárias, dentro do público-alvo pretendido, tal como ocorre na França, evitando qualquer tipo de discriminação e estigmatização entre os moradores.

A locação social aqui defendida servirá como política pública complementar no âmbito da política habitacional brasileira, ao lado dos programas habitacionais existentes e já executados pelo poder público. Trata-se de expandir as formas de acesso à habitação popular, visando atender, prioritariamente, às classes sociais de menor poder aquisitivo, que são as que mais necessitam do direito à moradia digna e, em última análise, do próprio direito à cidade.

Diante disso, o contexto brasileiro se mostra propício à promoção de uma política de locação social, consoante Coêlho (2020, p. 183):

Ademais, o caráter complementar da locação como uma forma alternativa à aquisição da casa própria, somado ao crescente número de famílias de baixa renda carentes de moradia, às possibilidades jurídicas de promover a política e à obrigação do Estado em prover o acesso à moradia aos seus cidadãos, tornam o contexto brasileiro uma opção viável para a implementação e expansão da locação social como meio de provisão habitacional.

Contudo, as mudanças pretendidas através da locação social, a fim de tornar a política habitacional brasileira mais inclusiva, em harmonia com as demandas da população por moradia digna, não podem depender apenas da vontade do poder público. Repisa-se, a título exemplificativo, o PL nº 6.342/2009, que propõe o SMS, mas já tramita há mais de 10 (dez) anos na Câmara dos Deputados e até o momento não foi finalizado.

A sociedade exerce um papel fundamental na conquista de direitos e no combate às desigualdades. Para tanto, não basta apenas que seja destinatária passiva das políticas públicas, deve também ter o direito de participar e definir os rumos dessas políticas, no intuito de que seus interesses sejam atendidos (KOWARICK, 1993; SEN, 2010).

Nesse sentido, Kowarick (1993, p. 203) assevera que “a conquista de espaço supõe debate e confronto, organização e reivindicação coletiva, que constituem a matéria-prima da qual se deverá construir um porvir efetivamente democrático e sem relativismos”. A mobilização social é o ponto fulcral, portanto, para a construção de políticas públicas mais efetivas e exitosas.

A organização da sociedade em torno das reivindicações por melhores condições de moradia, por um melhor acesso à cidade e aos benefícios do desenvolvimento, o qual só é possível às custas da classe trabalhadora, consiste, no fim e ao cabo, na própria luta pelo direito à cidade, ferozmente defendido por Lefebvre (2008, p. 32):

O direito à cidade legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora. Esse direito do cidadão [...] anuncia a inevitável crise dos centros estabelecidos sobre a segregação e que estabelecem: centros de decisão, de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, que lançam para os espaços periféricos todos os que não participam dos privilégios políticos. [...] O direito à cidade significa, portanto, a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação.

A despeito dos inúmeros desafios que se colocam à implementação da locação social no Brasil (BALBIM, 2015), é dever do Estado brasileiro promover essa política pública, diante dos índices crescentes de déficit habitacional e da insuficiência dos programas sociais de provisão da casa própria. Com a inserção da locação social, a política habitacional brasileira tornar-se-á mais justa e igualitária, através do acesso da população de baixa renda não apenas à moradia digna, mas, também à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de alçar o status de direito social no texto da Constituição Federal brasileira de 1988, o que ocorreu a partir da emenda constitucional nº 26/2000, o direito à moradia digna já era consagrado como um direito humano nos tratados internacionais. A proteção jurídica a esse direito ultrapassa, portanto, os limites do território nacional, projetando-se a níveis regional e global.

No entanto, o contexto brasileiro demonstra que há um forte descompasso entre a previsão legal e abstrata do direito à moradia e a sua concretização na realidade fática. Um dos principais fatores que obstam a efetivação desse direito é o déficit habitacional, que vem aumentando ao longo dos últimos anos e é considerado um problema crônico no Brasil (DIAS, 2011).

Tal problemática é resultado do modelo de política habitacional adotado no país, que, historicamente, prioriza políticas públicas de construção de moradias como única solução às demandas da população de baixa renda, que mais carece do acesso à habitação. Isto porque as referidas políticas foram moldadas de acordo com a lógica do mercado imobiliário e, assim, não são capazes de atender aos interesses das camadas sociais mais necessitadas. Como resultado disso, a realidade social no Brasil permanece fortemente marcada pelas desigualdades socioespaciais (SHIMBO, 2013).

Diante desse cenário, buscou-se responder à pergunta central desta pesquisa, consubstanciada na seguinte indagação: De que forma a criação e promoção de uma política de locação social pode reduzir o déficit habitacional e garantir o acesso à moradia digna no Brasil?

À guisa de responder ao questionamento supracitado, elucidou-se, inicialmente, o conceito de déficit habitacional elaborado pela FJP (2018a), o qual é amplamente adotado no Brasil. Como visto, o déficit habitacional consiste na necessidade de construção de novas moradias e é formado por quatro componentes, quais sejam, a habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados. Tais componentes se subdividem em duas categorias, da seguinte forma: déficit por reposição de estoque (habitação precária) e déficit por incremento de estoque (coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados).

Tais premissas foram fundamentais não apenas para uma melhor compreensão acerca do problema em estudo, mas também para avaliar a situação da moradia no país,

contemporaneamente, a partir dos dados coletados. A análise destes dados resultou na constatação de que em 2017, havia 7,7 milhões de domicílios no Brasil em situação de déficit habitacional. Os números são expressivos e revelam a existência de contrastes sociais no acesso à moradia, sendo que os principais são: a ausência de informações concretas a respeito da demanda por moradia da população que vive em situação de rua; a concomitância de um alto índice de déficit habitacional e de um elevado número de imóveis vagos no país; e a concentração do déficit habitacional em face da população de baixa renda.

A desigualdade no acesso à moradia e na ocupação do espaço urbano não são problemas isolados, desconectados de outras formas de desigualdade e exclusão social, pois estão inseridos em um contexto mais abrangente, que envolve a forma como são produzidos esses espaços e os interesses que estão por detrás desse processo.

A expansão do capitalismo no Brasil está intrinsecamente relacionada a esse cenário de desigualdade socioespacial das cidades brasileiras. É a partir da predominância da lógica capitalista nas relações de trabalho que ocorre a dilapidação da classe trabalhadora e, como resultado disso, exsurge a espoliação urbana.

Esse é o fio condutor da obra de Kowarick (1993), que integrou o referencial teórico desta pesquisa. A compreensão da problemática do déficit habitacional perpassa, necessariamente, pela análise da espoliação urbana presente nas cidades brasileiras, pois é esse processo que provoca a exclusão da maior parte da população, sobretudo a de baixa renda, do acesso a direitos e serviços públicos básicos, tais como a moradia adequada, o abastecimento de água, energia elétrica, coleta de lixo, e, ainda, ao direito à cidade.

O direito à moradia digna despontou como ponto central desta investigação, posto que além de estar intrinsecamente atrelado ao estudo do déficit habitacional, também constitui uma das condições básicas para a própria sobrevivência do ser humano, ao lado da alimentação adequada e da saúde (BRASIL, 2013). Ao longo da segunda seção, a presente pesquisa buscou esclarecer a concepção e os elementos que compõem o direito à moradia, a fim de demonstrar o seu alcance e evitar recair em reducionismos.

O núcleo do direito em questão é “morar com dignidade” (OUTEIRO, 2014), evidenciando que não se trata simplesmente de um local que serve de abrigo: a moradia consiste em elemento essencial para a existência humana, é o lugar no qual as pessoas desenvolvem as suas vidas, constroem sonhos e a sua própria história (MILAGRES, 2009).

Além disso, o direito à moradia digna também é pressuposto para a efetivação de outros direitos humanos (OUTEIRO, 2014). Afinal, como é possível assegurar o direito à

privacidade, à intimidade, à educação e à saúde, por exemplo, sem uma moradia adequada que permita a realização desses direitos e o atendimento das demais necessidades humanas?

Dada a sua relevância, o direito à moradia digna possui uma indissociável relação com o postulado da dignidade da pessoa humana e com a concepção de mínimo existencial. Esses são os pilares do referido direito, de tal modo que sem moradia adequada, não há como se ter uma vida digna.

Decerto, a moradia adequada compõe o bem-estar dos indivíduos. À luz da Teoria das Capacidades, de Amartya Sen (2010), a presente pesquisa analisou de que modo é possível maximizar esse bem-estar, mormente no que tange à moradia digna. Como visto, o bem-estar é composto pela capacidade e pela liberdade humanas.

A capacidade corresponde à liberdade que as pessoas têm para realizar funcionamentos, que são as ações que permitem atingir o seu bem-estar. Quanto maior a capacidade, maior liberdade terá o indivíduo para escolher o estilo de vida que almeja para si, o que, certamente, eleva o seu nível de bem-estar (SEN, 2001).

Para Sen (2010), o objetivo primordial do desenvolvimento é expandir as liberdades humanas, por meio da eliminação das privações dessas liberdades, as quais provocam limitações ao exercício da capacidade dos indivíduos. A liberdade é imprescindível para a concepção de desenvolvimento concebida por Sen (2010), de tal modo que o autor a consagra não apenas como o principal fim, mas também como o principal meio do desenvolvimento.

Portanto, com base na teoria de Sen, morar com dignidade corresponde a um dos funcionamentos que integram a concepção de bem-estar humano. Considerando que a privação desse direito afeta e limita o exercício das capacidades dos indivíduos, reduzindo, assim, o seu bem-estar, é papel do Estado, juntamente com a atuação ativa da sociedade, promover o desenvolvimento visando expandir esse funcionamento, aumentando as oportunidades de acesso à moradia digna, sobretudo à população pobre.

Não se olvide que para Sen (2010), a pobreza, mais do que uma mera carência econômica, implica na privação de capacidades básicas. Nesse sentido, o processo de desenvolvimento deve resultar não apenas no aumento da renda da sociedade, mas, principalmente, na melhora da qualidade de vida e na ampliação das liberdades dos indivíduos (SEN, 2010).

Ainda que o desenvolvimento não proporcione uma elevação dos níveis de renda da população em geral, Sen (2010) destaca que um programa público consistente de serviços sociais é capaz de melhorar significativamente a qualidade de vida dos cidadãos. A prestação

dos serviços públicos que visam a concretização dos direitos sociais, como o direito à moradia, à saúde e educação, consiste em uma liberdade instrumental, denominada por Sen como oportunidades sociais.

Contudo, no Brasil, os serviços sociais não conseguem atender, satisfatoriamente, à demanda da população pobre. Por vezes, o poder público se utiliza do argumento referente às limitações orçamentárias, amplamente conhecido como reserva do possível, para justificar a precariedade do acesso a esses serviços em relação a essa parcela da população.

Em outros casos, como nos programas de provisão de moradias populares, com destaque para o PMCMV, a população de baixa renda foi pouco contemplada, posto que são programas pautados no paradigma da casa própria, de modo que, para obter o acesso à moradia, se faz necessária a aquisição da propriedade do imóvel, por meio de financiamento bancário. E, apesar de o financiamento ser subsidiado pelo Estado, muitas famílias pobres não possuíam recursos financeiros suficientes para a aprovação do crédito imobiliário ou para arcar com o valor das parcelas cobradas pelo banco (ROLNIK, 2015), não atendendo, assim, aos requisitos para ingressar nesses programas.

Com efeito, a partir do estudo da política habitacional brasileira, no período de 1930 até os dias atuais, verificou-se que as medidas adotadas pelo poder público se mostraram insuficientes para atender à demanda por moradia das classes sociais de baixa renda, posto que se limitaram a prover a moradia através da oferta da casa própria, e, além disso, tais medidas agudizaram ainda mais a desigualdade e segregação socioespaciais presentes nas cidades brasileiras, em virtude da influência da lógica capitalista na política habitacional do país.

É nesse contexto que a presente pesquisa defendeu uma política de locação social como possível medida de enfrentamento à problemática habitacional. Para tanto, a terceira seção desta dissertação dedicou-se, inicialmente, a uma análise da cultura brasileira de extrema valorização da propriedade privada, pois, para que uma política que visa garantir o acesso à moradia por meio de um serviço público, e não por meio da casa própria, tenha ampla adesão popular, é necessário desmistificar o entendimento de que a moradia digna só é acessível mediante a aquisição da propriedade do imóvel.

Destacou-se que, historicamente, a propriedade privada era vista como um direito absoluto, ilimitado e que só deveria atender aos interesses particulares do proprietário, de modo que nem mesmo o Estado poderia intervir no exercício desse direito, somente em casos excepcionais (DIAS, 2010a). Tal concepção, entretanto, provocou uma profunda desigualdade

social, pois excluiu a maior parte da população, sobretudo a de baixa renda, do acesso à propriedade privada e ao solo urbano.

A exclusão do acesso à propriedade causou a segregação socioespacial e, por conseguinte, a expulsão paulatina dessa parcela da população dos centros urbanos para as áreas mais distantes das cidades, dando ensejo à formação das periferias. Retoma-se aqui as ideias de Kowarick (1993) a respeito da espoliação urbana e de Holston (2013) acerca da cidadania diferenciada, pois convergem para a compreensão das consequências sociais decorrentes da segregação no espaço urbano.

Tanto Kowarick (1993) quanto Holston (2013) consideram as periferias como o local desenvolvido pelas massas trabalhadoras, onde puderam construir suas próprias moradias, através da autoconstrução, utilizando a sua própria força de trabalho e seus próprios recursos financeiros, ainda que escassos. Contudo, as periferias também são o local em que os serviços públicos são mais precários e, em alguns casos, inexistentes.

Para Kowarick (1993), as periferias resultam da espoliação urbana sofrida pelos trabalhadores, processo perverso que inicia no ambiente das relações laborais, com a dilapidação da mão de obra trabalhadora. Consubstanciada na lógica do capitalismo, a dilapidação da classe trabalhadora consiste na depreciação das condições de trabalho, sobretudo em razão do ideal de acumulação capitalista, que incentivou a formação de um enorme excedente de mão de obra, o que, por sua vez, permitiu a compressão de salários, o aumento de jornadas excessivas e a superexploração da mão de obra.

Somado a isso, o Estado investiu na infraestrutura necessária à expansão capitalista, colocando-se a serviço desse sistema, bem como exerceu o controle e a contenção de movimentos sociais de reivindicação de direitos e, ainda, direcionou a prestação de serviços públicos (bens de consumo coletivo) para atender aos fins de reprodução da força de trabalho, facilitando, assim, o processo de dilapidação da mão de obra trabalhadora (KOWARICK, 1993).

Holston (2013), por sua vez, elucida que a desigualdade social existente no Brasil se deve, em grande medida, à consolidação da cidadania diferenciada, que é assim denominada pelo autor porquanto se baseia na diferenciação dos cidadãos e utiliza as diferenças sociais para monopolizar privilégios em uma minoria da população, as elites, em detrimento das demais classes sociais. Enquanto a parcela privilegiada da população goza da cidadania diferenciada, o restante da população detém outra categoria de cidadania, qual seja, a cidadania marginalizada.

A análise da cidadania insurgente, que, segundo Holston (2013), surge no seio das periferias brasileiras como forma de contestação à cidadania diferenciada, não foi objeto do presente estudo, uma vez que se trata de tema permeado de reflexões instigantes, que demandam uma análise mais aprofundada, o que se pretende fazer em uma futura pesquisa. Inobstante a isso, é digno de nota que um dos fatores determinantes para o surgimento da cidadania insurgente foi a luta pelo direito à moradia digna e, em maior medida, pelo direito à cidade – esta luta foi a principal responsável por tornar membros das classes trabalhadoras em novos cidadãos, muito mais do que as lutas relativas aos direitos trabalhistas (HOLSTON, 2013). Tal fato demonstra a importância da mobilização social em torno das reivindicações por moradia digna.

Com efeito, mesmo no contexto de um país que valoriza, de forma exacerbada, a propriedade privada, sustentou-se a necessidade de se desvincular a concepção de direito à moradia da concepção de direito à propriedade, e de compreender a moradia para além do paradigma da casa própria, de modo a expandir o olhar sobre a problemática em estudo, no intuito de vislumbrar o direito à moradia digna como valor máximo a ser observado.

A locação social, objeto da presente pesquisa, não se confunde com a política do aluguel social. A locação social é uma política que visa assegurar o acesso à moradia à população, sobretudo a de baixa renda, por tempo indeterminado, através da disponibilização de habitações populares, seja do estoque público, seja do estoque privado. Em contrapartida, os beneficiários do programa realizam o pagamento de uma taxa a título de locação do imóvel, cujo valor é calculado de acordo com a renda mensal dos beneficiários.

O objetivo primordial da locação social é garantir o acesso à moradia digna, sem implicar na transferência da propriedade do imóvel aos moradores, ou seja, sem impor o ônus da aquisição da propriedade, evitando, assim, o endividamento dos beneficiários do programa.

O aluguel social, por outro lado, é comumente utilizado em situações emergenciais, em caráter transitório, enquanto perdurar o fato gerador da medida. Assim, em regra, concede-se o aluguel social às pessoas que tiveram suas moradias destruídas por deslizamentos de terra, fortes enchentes, assim como nos casos em que o poder público precisa executar alguma obra de média ou alta complexidade, que implique no desalojamento dos moradores do entorno. Nesses casos, o poder público realiza o pagamento de um determinado valor a título de aluguel, também denominado de auxílio-moradia, para que os beneficiários possam alugar temporariamente um imóvel disponível no mercado privado.

Nessa senda, o que se defendeu amplamente na presente pesquisa foi a implementação e consolidação de uma política de locação social no ordenamento jurídico brasileiro, de forma complementar às medidas de provisão de moradias existentes no país, no intuito de reduzir os altos índices de déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna à população de baixa renda.

Para tanto, a presente pesquisa analisou a forma como essa política foi construída e implementada em outros países, a saber, Reino Unido, França e Estados Unidos, a fim de extrair os pontos positivos que devem ser incorporados, assim como os pontos negativos que devem ser evitados, para que a locação social tenha bons resultados no Brasil.

Depreende-se da análise dos países supramencionados que a política da locação social foi utilizada como medida de enfrentamento ao déficit habitacional e atendimento das demandas por moradia da população pobre daqueles países em um período pós-crise. No Reino Unido e na França, o contexto histórico foi o pós-Segunda Guerra Mundial, uma vez que uma das consequências da guerra nesses países foi a destruição de milhares de imóveis. Já no caso dos Estados Unidos, o contexto foi a crise hipotecária ocorrida em 1929.

A solução utilizada por esses países foi a mesma: a disponibilização de moradias populares às classes sociais de baixa renda, mediante o pagamento de uma taxa de locação social de acordo com a renda dessas famílias. Como destacado ao longo do trabalho, apesar da constante redução dos investimentos públicos na política da locação social e da adoção de algumas medidas que ocasionaram o enfraquecimento dessa política, tal como a venda das moradias públicas para os beneficiários do programa, ainda assim, muitas das famílias de classe média e baixa desses locais são atendidas pela locação social.

A partir do estudo dessa política nos países em questão, passou-se a analisar a situação da locação social no Brasil. Destacou-se o Projeto de Lei (PL) nº 6.342/2009, que objetiva instituir o Serviço de Moradia Social (SMS), nos moldes da locação social. O PL visa atender a demanda por moradia das famílias de baixa renda, por meio da oferta de habitações em parques imobiliários públicos ou privados, condicionada ao pagamento de um valor a título de aluguel, dentro da capacidade de pagamento dessas famílias.

Apesar de ser uma excelente iniciativa, o referido PL ainda está em tramitação junto à Câmara de Deputados brasileira, já tendo transcorrido mais de 10 (dez) anos. Conforme salientado, tal fato demonstra que o governo não prioriza a implementação de uma política de locação social no país.

No entanto, uma proposta atual do governo, apresentada em 2019, sinaliza que houve uma ligeira mudança nesse entendimento. Trata-se da proposta de inclusão dos programas de Serviço de Moradia Social (homônimo ao programa previsto no PL nº 6.342/2009) e de Locação Social Financiada. Ambos os programas funcionarão segundo o formato da locação social, ressalvadas algumas diferenças relevantes: no caso do SMS, o governo não estabelecerá uma contraprestação por parte das famílias beneficiárias, ou seja, elas não terão que arcar com um valor para acessar a moradia; e no caso da Locação Social Financiada, o governo prevê a opção de venda das moradias às famílias residentes, vinculadas ao programa – o que não é recomendável, sob pena de provocar a mercantilização dessas moradias.

Outrossim, salientou-se os exemplos dos municípios de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG, que já possuem uma política de locação social em suas respectivas políticas de habitação social, demonstrando, assim, que é possível implementar essa política a nível nacional, posto que já há experiências exitosas no país.

Nesse sentido, a locação social também é uma medida viável e necessária no âmbito do estado do Pará. Frisa-se o caso da comunidade da Vila da Barca, citada anteriormente, que aguarda há mais de 10 (dez) anos a entrega das unidades habitacionais previstas no “Projeto Vila da Barca”. Segundo Souza (2011), tal projeto tem se mostrado insuficiente para atender às necessidades destes moradores, pois, além da demora excessiva na construção e entrega das unidades habitacionais, uma parcela dos moradores que já foi contemplada não se adaptou às novas habitações e vendeu seus imóveis pouco tempo depois.

Esta evasão de parte dos moradores da Vila da Barca no novo conjunto habitacional confirma o fenômeno da “*impermanência*” comum aos projetos habitacionais realizados na capital paraense (SOUZA, 2011), isto é, em muitos casos, os imóveis populares construídos nesses projetos não atendem, satisfatoriamente, às peculiaridades dos moradores remanejados, o que causa um constante descontentamento nesses moradores, os quais tendem a vender seus imóveis e mudar para outro local.

Daí porque urge refletir acerca de outra política pública que atenda às necessidades habitacionais da comunidade da Vila da Barca e demais comunidades que sofrem com o déficit de habitação na região paraense, ante a insuficiência do projeto habitacional supracitado. Defende-se, portanto, a locação social como medida adequada ao enfrentamento dessa problemática.

Com efeito, inobstante os inúmeros desafios que se apresentam frente à adoção de uma política de locação social, sejam de ordem financeira, sejam de ordem ideológica, o

estudo consubstanciado na presente pesquisa aponta para a viabilidade da locação social no ordenamento jurídico brasileiro, em caráter complementar às políticas de provisão de habitações populares, visando a expansão das opções de acesso à moradia digna, com foco prioritário às famílias de baixa renda. Além disso, a locação social, enquanto política pública, tem o condão de promover o acesso à moradia por meio da prestação de um serviço público e não através de sua comercialização como uma mercadoria. Corrobora-se, portanto, a hipótese de pesquisa apresentada na introdução desta dissertação.

Cumprir reiterar a importância da mobilização social nesse processo. As reivindicações populares em torno do direito à moradia e do direito à cidade estão no cerne da contestação e da luta social contra a “colonização da terra urbana e da moradia pelas finanças [...] que, mesmo diante de crises como a de 2008, continua como movimento hegemônico” (ROLNIK, 2015, p. 378). Difundir uma política de locação social no Brasil, que opera de modo dissonante do paradigma da casa própria, e que, no seu sentido mais genuíno, visa garantir a moradia digna por meio de um serviço público e não como uma mercadoria, não deixa de ser um ato de resistência a esse movimento hegemônico citado por Raquel Rolnik.

Para se combater o problema do déficit habitacional é necessário ir além das medidas de provisão habitacional ora vigentes, eis que se mostraram insuficientes para assegurar uma habitação digna à população de baixa renda. Desse modo, a locação social, enquanto política pública, pode ser um caminho viável para tornar a política de habitação social brasileira mais justa e igualitária, ao garantir a concretização do direito à moradia digna, e, ainda, ao direito à cidade, cujo acesso tem sido deficitário em relação aos mais necessitados.

REFERÊNCIAS

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

ALVES, Selma. País dos excluídos. **Gazeta digital**, 2003. Disponível em: <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/opiniaopais-dos-excluidos/16999>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ANDRADE, Vanilza da Costa. **Programa Minha Casa, Minha Vida no contexto da mundialização do capital**. 2014. Disponível em: <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404136927_ARQUIVO_CBG-VANILZAANDRADE.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

AZEVEDO, Sérgio de; ARAÚJO, Maria Bernadette. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos metrópole**, São Paulo, n. 17, pp. 241-255, 1º sem. 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8773>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BALBIM, Renato. **Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

BARAVELLI, José Eduardo. **Trabalho e tecnologia no programa MCMV**. 2014. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-17062015-102658/pt-br.php>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Cidade, atores e processos sociais: o legado sociológico de Lúcio Kowarick. **Revista Brasileira de Direitos Sociais**, vol. 25, n. 72, fev./2010.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dez. 2010.

BENTES; Natalia Mascarenhas Simões; BRÍGIDA, Yasmim Salgado Santa. Vinculação dos direitos econômicos, sociais e culturais: uma discussão do desenvolvimento humano com base no conceito de Amartya Sen sobre o mínimo existencial. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 3, 2018, p. 98-120.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Arq.urb**, n. 1, jan./dez. 2008, p. 70–104. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

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 – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005 [...] prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm). Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6342/2009.** Institui no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01uvnsj5d18atsl55vzfgidwb32458080.node0?codteor=710350&filename=PL+6342/2009. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, etc. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, 18 jun. 2019a.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional nº 80/2019.** Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Brasília: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955908&ts=1624916640339&disposition=inline>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2019** – Proposta conceitual dos novos Programas de Habitação Social. Audiência Pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 4 de junho de 2019. 2019c. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/04-06-2019->

Audiencia-CDU-Apresentacao-2019-Ministro-Gustavo-Canuto-MDR.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Casa Verde e Amarela**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela etc. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Direito à moradia adequada**: por uma cultura de direitos humanos. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), 2013. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. Políticas públicas de habitação e o programa de aceleração do crescimento: análise das intervenções no estado do Rio de Janeiro. **Rev. Bras. de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 3 – número especial, p. 145-178, dez. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1487/1478>. Acesso em: 20 abr. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (ed.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília, DF: IPEA, 2016.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Cidades e políticas de habitação. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, pp. 137-151.

CENCI, Daniel Rubens; SEFFRIN, Geciana. Mercantilização do espaço urbano e suas implicações na concepção de cidades justas, democráticas, inclusivas e humanas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, pp. 418-442. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35827/27998>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

COÊLHO, Ana Carolina Guilherme. **Morar por direito**: locação social no Brasil. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, 196 f, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/31520/1/MorarporDireito_Coelho_2020.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

COSTA, Beatriz Sousa; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 6, n. 2, 2016, p. 106-136. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3481/2611>. Acesso em: 20 fev. 2021.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2003. 242 f. Disponível em: https://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes_2003_Políticas_urbanizacao_impasses.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

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

DIAS, Daniella. O Direito à moradia digna e a eficiência dos direitos fundamentais sociais. **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, Belém, ano 5, v. 1, dez./2010b, p. 65-76.

DIAS, Daniella. Déficit habitacional e o acesso à moradia digna: o papel do Ministério Público na fiscalização das políticas habitacional e urbana. **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, Belém, n. 6, p. 1-300, 2011.

DIAS, Daniella. Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. **Revista da Informação Legislativa**. Brasília a. 49 n. 194 abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496581/000952688.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 maio 2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. In: **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 9, n. 49, jan. 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16050891.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos**. FGV PROJETOS. [S.l]. 2018. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018a. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Entre 2014 e 2015, o déficit habitacional aumentou em 20 dos 27 estados brasileiros. **FJP na mídia**. 2018b. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/index.php/fjp-na-midia/4163-20-4-2018-entre-2014-e-2015-o-deficit-habitacional-aumentou-em-20-dos-27-estados-brasileiros>. Acesso em: 10 mar. 2021.

GENEVOIS, Marie Louise Bulhões Pedreira; COSTA, Olavo Viana. Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 73-84, janeiro de 2001. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 mar. 2021.

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

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

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

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. **X Colóquio Internacional de Geocrítica**. Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, Barcelona, 26-30 de mayo de 2008, Universidad de Barcelona. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em: 10 fev. 2021.

IBDU. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **Nota técnica sobre a PEC80/2019**. 02 de julho de 2019. Disponível em: <https://wp.ibdu.org.br/2019/07/02/nota-tecnica-sobre-a-pec80-2019/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Marco Antonio Carvalho Natalino. 2016. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td_2246.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEFEBVRE, Henri. A cidade e o urbano. *In*: LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). **Regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. Ministério público do Estado de São Paulo: São Paulo. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria.pdf>. Acesso: 20 fev. 2021.

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. Disponível em: <https://www.union-habitat.org/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MACIEL, Ana Paula; BALTAZAR, Ana Paula. Família sem casa e casas sem família: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos metrópole**, São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 523-547, jul/dez. 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14767/10772>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. *In: O Estatuto da Cidade: Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

MARICATO, Ermínia. **Ermínia Maricato: “Cidade é luta de classes!”**. TV Boitempo. Youtube, 11 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9R4S6ZaDniU>. Acesso em 12 jun. 2021.

MATHIAS, Maria Ligia Coelho; DANELUZZY, Maria Helena Marques Braceiro. Abordagem acerca da concessão especial do direito real de uso e de habitação à luz do Código Civil. **Revista do Direito Privado da UEL**, volume 1, número 3, 2007. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/direitoprivado/artigos/Maria_Ligia_Direito_Uso.pdf. Acesso em: 20 fev. 2021.

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

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia: direito especial de personalidade?** 2009. 208 f. Tese de Doutorado em Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MORAES, Ivy Mayumi de. **Locação Social em São Paulo entre 2001 e 2016: definição da agenda governamental**. Dissertação de mestrado em Administração Pública e governo. Escola de Administração de Empresas. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018, 231 f. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24221/MORAES%2C%20I.%202018.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. **Coleção Cartilhas de Direitos Humanos – Volume I – Direito Humano à Moradia e Terra Urbana**. Plataforma Dhesca Brasil, 2008. Disponível em: https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2014/02/cartilha_moradia_terra_urbana.pdf. Acesso em: 20 fev. 2021.

MOREIRA, Edison Marques. Um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil. **Indicadores Econômicos – FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 21-32, 2013.

MPF. **Petição inicial da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União contra a União Federal, Caixa Econômica Federal e Município de Belém que tem como objeto o Projeto Habitacional Vila da Barca**. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-e-dpu-pedem-decisao-judicial-que-obrigue-conclusao-de-moradias-do-projeto-vila-da-barca-em-belem-pa>. Acesso em 20 mar. 2021.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/1321>. Acesso em: 10 jan. 2021.

NYCHA. *New York City Housing Authority*. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/nycha/index.page>. Acesso em: 15 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário geral n.º 4:** artigo 11.o, número 1 (relativo ao direito a alojamento adequado). 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento temático sobre habitação. **Documentos temáticos da Habitat III**. Nova York, 2015. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/20-Habita%C3%A7%C3%A3o_final.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de. **Direito à moradia:** análise do Projeto Moradia Cidadã em Concórdia do Pará. 2014, 124 f. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

PAOLINELLI, Marina Sanders. **Desmercantilização da habitação:** entre a luta e a política pública. Dissertação de mestrado, 255f, Escola de Arquitetura. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MMMD-B7JJQZ>. Acesso em: 25 jun. 2021.

PASCUA, José Antônio Ramos. **La ética interna del Derecho:** Democracia, derechos humanos y principios de justicia. Desclée De Brouwer: Ética Aplicada, 2007.

PEREIRA, Carla Maria Peixoto. **Direito à moradia adequada na cidade na floresta:** a geografia do capitalismo em Barcarena/PA. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Decreto n.º 17.150, de 31 de julho de 2019.** Regulamenta o Programa de Locação Social. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/b/belo-horizonte/decreto/2019/1715/17150/decreto-n-17150-2019-regulamenta-o-programa-de-locacao-social?r=c>. Acesso em: 25 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Locação Social.** 10 de agosto de 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/locacao-social>. Acesso em: 25 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Resolução CFMH n.º 23, de 12 de junho de 2002.** Aprova o Programa de Locação Social no município de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Instrução normativa da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB n.º 1, de 6 de maio de 2003.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-1-de-10-de-maio-de-2003>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Locação Social.** 08 de março de 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243291>. Acesso em: 20 jun. 2021.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. Sobre as origens da favela. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33-48, set./dez. 2011.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, n. 3, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31328/26004>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **R. B. Estudos urbanos e regionais**, v. 11, n. 2, nov. 2009.

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

ROLNIK, Raquel. Aluguel social para remunerar o capital. **Labcidade**. 07 de junho de 2019. Disponível: <http://www.labcidade.fau.usp.br/aluguel-social-para-remunerar-o-capital/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

ROLNIK, Raquel et al. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, 224p.

RUBIO, Viviane Manzione. Política Habitacional Brasileira: um caminho para reprodução da desigualdade. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-HDC-007-4.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, n. 3, pp. 1595-1621, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734/26014>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SANTOS, Angela Moulin Simões 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 – PPP**, n. 46, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548>. Acesso em: 25 jun. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Direito e Democracia**, vol. 4, n. 2, Canoas, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, ano 2, n. 8, out./dez. 2008, p. 55-92.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Argumentum**, Revista de Direito n. 6, 2006, Unimar. Disponível em:

<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/731/383>. Acesso em: 10 fev. 2021.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SHIMBO, Lucia Zanin. Os mercados da habitação social no Brasil: articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil. In: **XV Encontro Nacional da ANPUR**, 2013, Recife-PE. Disponível em:

<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/382>. Acesso em: 09 jul. 2021.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Videre**, Dourados, MS, ano 2, n. 4, p. 183-209, jul./dez. 2010.

SOARES, Rafael Gonçalves. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v.1, n. 1, 2006. Disponível em:

<https://www.soma.org.br/arquivos/FavelasDoRioPoliticaDireitoOlharHistorico.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

SOUZA, Alessandra Kelma. **Vila da Barca, das palafitas ao conjunto habitacional**: análise sobre a (im)permanência dos moradores na área. Dissertação de Mestrado em Serviço Social - Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

STUMPF, Ricardo; SANTOS, Zilda M. Habitação: novos enfoques e perspectivas. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília, moradia e exclusão**. Brasília: UNB, 1996.

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de; Mokarzel, Carolina Baracat. A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 1, n. 2, p. 105-127, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/57>. Acesso em: 10 jun. 2021.

VALENÇA, Márcio Moraes. Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 3, p.7-23, set./dez. 2014. Disponível em:

<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1410>. Acesso em: 25 jun. 2021.

WEBER, Thadeu; CORDEIRO, Karine da Silva. Bens primários sociais e capacidades: uma aproximação possível adequada para a definição do direito ao mínimo existencial. **Rev. direitos fundam. democ.**, v. 19, n. 19, p. 54-80, jan./jun. 2016.