

POLÍTICAS HABITACIONAIS E A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE MEDIDAS ALTERNATIVAS

Housing policies and the financialization of housing in Brazil: an analysis of alternative measures

Anamaria Pereira Morais Ventura¹
UFC

DOI: <https://doi.org//10.62140/APMV572024>

Sumário: 1 Introdução. 2 O direito social à moradia e a necessidade de atuação do Estado. 3 Políticas Habitacionais e a financeirização da moradia. 4 Efetivação do direito à moradia para além da transferência de propriedade. 5 Considerações finais. Bibliografia.

Resumo: O presente artigo trata da problemática da falta de moradia digna no Brasil, por meio da análise das políticas habitacionais que têm como escopo a aquisição da casa própria, a fim de verificar os resultados e consequências da financeirização da habitação para a fruição do direito à moradia. A moradia digna é um direito social presente no artigo 6º da Constituição Federal, necessitando da atuação, positiva e negativa, do Estado para sua efetivação, não estando restrita apenas a uma habitação física, mas à possibilidade de fruição de vários outros direitos e serviços públicos. Para tanto, analisa-se as políticas habitacionais que contemplam a transferência de propriedade, bem como as suas consequências em relação à efetividade desse direito. A fim de alcançar os objetivos traçados, utilizou-se como percurso metodológico a pesquisa bibliográfica e a análise de legislação e de dados quantitativos. A partir da comparação entre as consequências da financeirização da moradia e os resultados advindos da análise do déficit habitacional do Brasil até 2019, conclui-se que a moradia digna não é alcançada apenas com a transferência de propriedade e que políticas habitacionais apenas com esse intuito deixam de atender às necessidades das famílias de baixa renda. Desse modo, a ampliação de desenvolvimento de programas voltados para locação são uma alternativa viável.

Palavras-chave: Direito à moradia; Política habitacional; Financeirização; Aluguel social.

Abstract: This article seeks to assert the problem of the lack of decent housing in Brazil, through the analysis of applied housing policies that have as their scope the acquisition of one's own home, in order to verify the results and consequences of the financialization of housing. The right to decent housing is a social right present in article 6 of the Federal Constitution, requiring the positive and negative action of the State for its implementation, not being restricted only to physical housing, but to the possibility of enjoying several other rights and public services. To this end, housing policies that contemplate the transfer of property are analyzed, as well as their consequences in relation to the effectiveness of this right. In order to achieve the objectives outlined, bibliographic research and analysis of legislation and quantitative data were used as a methodological path. From the comparison between the consequences of the financialization of housing and the results arising from the analysis of Brazil's housing deficit until 2019, it is concluded that decent housing is not achieved only with the transfer of property and that housing policies with this purpose leave to meet the needs of low-income families. Therefore, expanding the development of rental-oriented programs is a viable alternative.

¹ Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará-UFC. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará- UFC. Especialista em Direito Constitucional. Bolsista da CAPES. Advogada e Professora do Centro Universitário 7 de Setembro- UNI7. E-mail: anamaria.pm.91@gmail.com.

Keywords: Right to housing; Housing policy; Financialization; Social rent.

INTRODUÇÃO

A falta de moradia digna é um problema presente em todas as cidades brasileiras. Os mais afetados com essa problemática são os indivíduos que apresentam menor poder aquisitivo e que estão em situação de maior vulnerabilidade social. Essa parcela da população, em muitos casos, não possuem uma moradia física, vivendo nas ruas ou em abrigos comunitários. Os que conseguem uma habitação individual ficam sujeitos aos movimentos de periferização, distanciando-se, cada vez mais, dos centros urbanos e das áreas com melhor infraestrutura.

Para conter essa problemática faz-se necessária a intervenção contínua do Estado, por meio de políticas públicas de cunho habitacional e urbanístico que contemplem de forma primordial essa parcela da população, atentando para suas necessidades e especificidades. Contudo, não é esse o cenário apresentado pelas políticas habitacionais aplicadas no Brasil, as quais estão direcionadas e têm como objetivo central a aquisição da casa própria.

Políticas voltadas para propiciar a aquisição da casa própria são necessárias e devem ser aplicadas, contudo devem contemplar diferentes públicos e estabelecer formas específicas de acordo com a necessidade de cada indivíduo. Quando se trata de pessoa de baixa renda, ou seja, aquelas que recebem até três salários mínimos, a situação merece outro olhar e novas alternativas. Isso se deve a falta de possibilidade dessas pessoas para assumir um financiamento para compra da casa própria. Caso consigam crédito, dificilmente conseguirão quitar o parcelamento e se conseguirem, adquirirão moradia em condições precária e marginalizadas.

Tal situação pode ser constatada ao analisar as políticas públicas habitacionais aplicadas até o presente momento no Brasil, estas não foram capazes de diminuir o déficit habitacional que, pelo contrario aumentou, chegando a atingir o patamar mais elevando entre os anos de 2016 e de 2017. Tal constatação demonstra que apenas aplicação de políticas habitacionais centradas na aquisição de propriedade não traz efetividade ao direito à moradia para as famílias de baixa renda, pois estas ficam exposta, sem nenhum tipo de proteção específica, à lógica do mercado quando se submetem a um financiamento.

A moradia digna não necessariamente necessita da aquisição da propriedade, pois o direito à moradia vai muito além da casa própria. Ele contempla a segurança da posse, o custo com a manutenção da habitação, a oferta de serviços públicos, a acessibilidade, o acesso

aos meios de cultura, ao sentimento de pertencimento à cidade, dentre outros. Desse modo, entende-se que o fato de ter um título de propriedade não efetiva o direito à moradia.

O presente artigo busca contemplar a problemática da falta de moradia digna no Brasil, partindo de uma análise das políticas habitacionais aplicadas até o presente momento que têm como objetivo principal a compra da casa própria, por meio da oferta de crédito. Para tanto, o artigo é dividido em três tópicos. O primeiro contempla a explanação do direito à moradia no Brasil e o papel protagonista do Estado. O segundo é centrado nas políticas habitacionais que levam a financeirização da moradia, a fim de demonstrar as consequências para as famílias de baixa renda, bem como a necessidade de mudança do *modus operandi*. O terceiro tópico, trata das possibilidades de mudanças, trazendo como exemplo, as políticas que contemplam a locação.

A pesquisa utilizou um percurso metodológico centrado na pesquisa bibliográfica, na análise da dados, obtidos a partir de estudos estatístico sobre o déficit habitacional no Brasil, e na análise legislativa sobre a temática em deslinde.

1. DIREITO À MORADIA E A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DO ESTADO

O direito à moradia pertence aos direitos fundamentais de segunda dimensão, que tiveram origem no século XX, a partir de movimentos antiliberais. A interpretação dos direitos sociais está vinculada à concepção de democracia, de Estado e de cidadania. Esses direitos têm uma titularidade específica, uma vez que é atribuído ao indivíduo que está historicamente e culturalmente contextualizado em um complexo de relações sociais e econômicas, a fim de atingir a igualdade material.²

Contudo, o direito à moradia apenas foi instituído no rol dos direitos sociais no artigo 6º da Constituição Federal, por meio de Emenda Constitucional nº 26 em 2000.³ Antes da introdução no texto constitucional, a moradia já era um direito humano amplamente discutido e defendido por diversos documentos e tratados internacionais, principalmente por ter intrínseca ligação com a dignidade da pessoa humana.⁴ “[...] Sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua

² PIETRO SANCHÍS, Luis. **Leys, princípios, derechos**. Madrid: Dykinson, 1998, p.73.

³ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do artigo 6º da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.html.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador.n.20, dez/fev. p.15. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413> . Acesso em: 6 jul. 2024.

intimidade e privacidade, enfim, sem um espaço essencial para viver comum mínimo de saúde e bem estar, [...]”.⁵

Por ser um direito social, o direito à moradia possui as mesmas características de um direito fundamental, como: a universal, no sentido de que qualquer indivíduo deve ter acesso a uma habitação digna, independentemente de classe econômica; a interdependência, uma vez que sua fruição está ligada a fruição de vários outros direitos fundamentais individuais, como a vida, a dignidade da pessoa humana, a segurança, a propriedade, a liberdade, dentre outros; a vedação ao retrocesso, transmitindo a ideia de que os direitos fundamentais não podem ser diminuídos ou sofrerem uma limitação depois de estabelecidos, de modo que não deveriam ser admitidas formas que reduzam a fruição de determinado direito fundamental; a aplicação imediata, que de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, fornece aos direitos sociais aplicabilidade imediata, podendo funcionar também como mandamentos de otimização.⁶

Apesar de acumular as mesmas características de uma norma de direito fundamental de primeira dimensão, os direitos sociais demandam uma atividade positiva do Estado, por meio de uma política pública. Para ser possível compreender o conceito de direito social, deve-se partir da premissa de que não existe direito social sem Estado; o que ocorre de forma totalmente oposta com os direitos fundamentais de primeira dimensão, que surgem do ideário liberal de mínima intervenção do Estado na vida privada do indivíduo. Por isso, para o desenvolvimento e aplicação dos direitos sociais, torna-se necessária a existência um Estado, com uma estrutura viabilizadora.⁷

Definir os direitos sociais apenas como deveres de prestação seria reduzir a sua interpretação e aplicação, pois o adjetivo de social não está vinculado apenas a uma ação positiva, por meio de uma promoção ou garantia. O social também abrange a esfera de direitos que asseguram um patamar de abstenção, de liberdade e de proteção de determinados bens jurídicos a alguns setores da sociedade em decorrência de vulnerabilidade. Como afirma Ingo Sarlet, “os direitos e prestações (positivos) fundamentam também posições subjetivas negativas, notadamente quando se cuida de sua proteção contra ingerências indevidas por parte dos órgãos estatais, [...]”.

Desse modo, o direito à moradia possui um caráter positivo, por meio de uma atuação positiva do Estado, e um caráter negativo, a fim de impedir que esse mesmo Estado

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador.n.20, dez/fev. p.15. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413> . Acesso em: 5 jul.2024.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p.366.

⁷ PIETRO SANCHÍS, Luis. **Leys, principios, derechos**. Madrid: Dykinson, 1998, p.73.

ou que o particular atue para impedir ou dificultar a fruição, por meio de ameaças. Como se observa em situações que levam à insegurança na posse.

Conceito de direito moradia digna não se resume apenas à possibilidade de habitar em um determinado espaço físico, mas abrange também a viabilidade dessa habitação a fim de propiciar ao indivíduo condições de usufruir dos demais direitos fundamentais e sociais. Dentro desse conceito também se insere: a segurança da posse, a fim de impedir que o indivíduo que não possui o título de propriedade seja impelido a deixar o imóvel que ocupa, podendo viver com segurança, paz; custo de moradia acessível, para garantir a democratização e o acesso por todos os cidadãos; disponibilidade de serviços públicos; localização e adequação cultural.⁸

Para que tais direitos sejam alcançados é primordial a atuação contínua do Estado, por meio de políticas públicas específicas, que resguardem o indivíduo e que contemplem suas necessidades de acordo com cada situação. Por exemplo, as políticas habitacionais, dirigida para pessoas de baixa renda, devem dar primazia para as carências específicas dessa parcela da população, devendo diferenciar-se de políticas destinadas para outras camadas sociais.

Como será explanado adiante, a falta de uma política pública com um olhar específico para as necessidades de famílias de baixa renda, pode causar um efeito reverso, ocasionando um custo para os cofres públicos, sem a consecução de resultados favorável para a efetivação do direito à moradia digna.

2. POLÍTICAS HABITACIONAIS E A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA

Em meados do século XX, as grandes cidades brasileiras passaram por um intenso fluxo migratório, o que ocasionou um rápido crescimento populacional com uma grande concentração de pessoas em regiões não abrangidas por recursos urbanísticos e habitacionais compatíveis com tal crescimento. Nesse período, a atuação estatal não foi capaz de suprir as necessidades habitacionais dos menos favorecidos economicamente.⁹ As primeiras políticas

⁸ PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição. Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto (org.) São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Editora Coimbra, 2008.

⁹ CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: as histórias e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUEQUE, Maria do Carmo (org). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

habitacionais sociais foram aplicadas apenas em 1930, para o incentivo de habitações para os trabalhadores, o que era enfrentado como um problema social.¹⁰

Os problemas sociais advindos desse intenso fluxo migratório interno foram agravados pelas consequências geradas pela Lei do Inquilinato de 1942¹¹, e pela forte intervenção que o setor da construção civil nas políticas habitacionais aplicadas na época, passando a ver o Estado como um aliado para a percepção de recursos financeiros, por meio de financiamentos habitacionais. Como exemplo, pode-se citar a Fundação Casa Popular, instituída pelo Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, como órgão, vinculado ao governo federal, voltado para construção de casas para população de baixa renda, por meio de financiamento de obra, de material de construção e da oferta de crédito.^{12 13} Como resultado final, a Fundação Casa Popular conseguiu contemplar apenas 10% das necessidades habitacionais sociais.¹⁴ Apesar dos pequenos resultados, essas primeiras atuações do Estado já mostravam que a promoção de moradia digna não está relacionada apenas aos ditames do mercado e aos sistemas de financiamento.

Para enfrentar as consequências do crescimento populacional e a crise habitacional, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação- SFH em 1964, com o intuito de promover a construção de conjuntos habitacionais para a eliminação de favelas, por meio do

¹⁰ BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, 2007. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf.

¹¹ O referido Decreto-Lei congelou os valores de locação e regulamentou as relações entre o proprietário e o inquilino. Tais medidas representaram a suspensão do direito absoluto de propriedade e a transformação da habitação em uma mercadoria especial, onde o interesse social ultrapassa as justificativas de mercado, abrindo caminho para o desenvolvimento de uma visão de habitação social no Brasil. Contudo, apesar do congelamento dos aluguéis ter facilitado a vida do inquilino, ocasionou efeito reverso para os proprietários, pois, devido ao aumento da inflação e o baixo preço dos aluguéis, eles perderam o interesse em continuar com locação seus imóveis.

¹² Art. 1º A Fundação da Casa Popular (FCP), criada e regida pelo Decreto-lei nº 9.218, de 1 de Maio de 1946, para que atinja as suas finalidades, incumbe: I – proporcionar a brasileiros, e a estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país, ou com mais de cinco anos quando tenham filhos brasileiros, a aquisição, ou construção, de moradia própria, na zona urbana ou rural; II – financiar, na zona rural, a construção, reparação, ou melhoramento, de habitações para os trabalhadores, de arquitetura simples e de baixo custo, mas que atendam aos requisitos mínimos de higiene e conforto, bem como suprimento de energia elétrica; III – financiar as construções, de iniciativa, ou sob a responsabilidade de Prefeituras Municipais, empresas industriais ou comerciais, e outras instituições, de residências de tipo popular, destinadas à venda, a baixo custo, ou à locação, a trabalhadores, sem objetivo de lucro; [...]. BRASIL. Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a “Fundação Casa Popular” e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9777.htm. Acesso em 20 dez.2021.

¹³ AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de Andrade. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>. Acesso 15 dez. 2021.

¹⁴ AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de Andrade. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>. Acesso 10 jul. 2024.

oferecimento de crédito. O órgão responsável pela gestão do Sistema era o Banco Nacional de Habitação-BNH, atuando também como garantidor das linhas de crédito. Contudo, os recursos do Sistema também não foram suficientes para diminuir o déficit, havendo um efeito reverso, com aumento de 76%, causado por falta de recursos do próprio Sistema, pelo aumento do desemprego, compressão salarial e pela falta incentivo do governo militar.¹⁵ Observa-se que foi uma política habitacional que mais uma vez fez sobressair a lógica de mercado em detrimento das necessidades habitacionais das famílias de baixa renda.

Diante dos fracassos apontados e na busca pela redemocratização do país, a promoção de incentivos habitacionais passa a ser vista como atividade-fim da Caixa Econômica Federal. Contudo os primeiros governos que se sucederam, no período pós-redemocratização, não apresentaram medidas de grande impacto para a modificação da problemática.¹⁶

A modificações que provocaram maior impacto na promoção de moradia popular começaram a acontecer depois da aplicação de forma consubstanciada da Constituição Federal de 1988, principalmente com o novo modelo de política e gestão das cidades, baseadas na democratização, universalização e na redistribuição, bem como pelo reconhecimento da necessidade de intervenção estatal para melhoria da condição social dos cidadãos de baixa renda.¹⁷

Ainda na tentativa de estabelecer uma política pública de caráter habitacional, instituiu-se, por meio da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida- PMCMV, cujo objetivo centrou-se na oferta de crédito para compra ou construção da casa própria. O PMCMV continuou com o mesmo paradigma das políticas anteriores, qual seja: aquisição de propriedade. Ocorre, que essa concessão de financiamentos

¹⁵BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema. IN: MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982. pp. 53, 54

¹⁶ PORANGABA, Alexsandro Tenório. A habitação para população de baixa renda no Brasil: termos e conceitos difundidos pela política nacional de habitação. Revista Brasileira de de Estudos Urbanos e Regionais., v.22, e. 202038, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/94LdkrS8hfIb6ZhY85sTp9p/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 10 jul. 2024.

¹⁷Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...] BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1998. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 dez. 2021.

também não foi suficiente para suprir a necessidade de moradia das famílias economicamente mais fracas.¹⁸

[...], para enfrentar o problema é necessário muito mais do que um programa de produção massiva, é essencial estruturar uma política habitacional e urbana que aborde os diferentes aspectos da questão. A própria expansão do crédito imobiliário, em especial para os segmentos de mercado, gerou um forte processo de valorização das moradias, com a elevação dos alugueis em níveis extraordinários que tem gerado um crescimento das necessidades habitacionais. Com o mercado aquecido, a disputa pela terra tornou-se ainda mais aguerrida, o que tem gerado maior exclusão sócio territorial. No entanto, como o governo está em curso, inexistente o necessário distanciamento histórico que possa permitir uma avaliação mais definitiva.¹⁹

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro- FJP, entre os anos de 2009 e 2019, o déficit habitacional no Brasil aumentou. O cálculo do quantitativo considera não apenas as pessoas que não têm uma moradia, mas também as que possuem moradia em situação precária, as que não têm condições de arcar com o custo da casa própria e ônus excessivo com aluguel urbano. O ônus excessivo com o aluguel apresentou o maior aumento dentre os demais componentes analisados para averiguar o déficit habitacional.²⁰

A partir dos dados apontados, constata-se que os cidadãos que apresentam renda de até três salários mínimos, ainda não conseguiram adquirir a casa própria e os que conseguiram obter financiamento, não tiveram condições de quitar o *quantum* devido, além de terem adquirido moradias em regiões periféricas com pouca infraestrutura urbana, aumentando o movimento de periferização.

Considerando os dados da Fundação João Pinheiro, constatou-se que o componente do déficit habitacional que apresentou maior elevação, entre os anos de 2009 e 2019, foi o custo excessivo com aluguel e que as políticas habitacionais de financiamento de habitação aplicadas até momento não trouxeram grandes modificações. Desse modo, compreende-se que a utilização de uma política alternativa, pautada na utilização da habitação como um

¹⁸ Origem da Habitação Social no Brasil. *Análise Social*, v.127, 1994, pp.711-732. P.722. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 10 jul. 2024.

¹⁹ Origem da Habitação Social no Brasil. *Análise Social*, v.127, 1994, pp.711-732. P.722. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em 10 jul. 2024.

²⁰ O ônus excessivo com aluguel urbano corresponde ao número de famílias urbanas com renda domiciliar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em 10 jul.2024.

serviço poderia ser um plano a ser seguido pelo Estado para tentar efetivar o direito à moradia.

Constata-se que depois de sucessivas políticas de incentivo a aquisição da casa própria por meio de facilitação de financiamento, e os dados relacionados ao déficit habitacional do Brasil, houve pouca evolução em relação a solução da problemática. Ademais o fato do ônus excessivo com aluguel apresentar-se como componente que contribuiu para o maior crescimento do déficit habitacional, demonstra que entre a faixa de renda mais baixa o título de propriedade ainda não é uma realidade.²¹

Em pesquisa realizada pela FGV, constatou-se que o problema não é apenas o número de moradias construídas, mas quem tem acesso a essas habitações a forma que ocorre esse acesso. As políticas que levam à financeirização da moradia favoreceram mais a população que recebe mais de três salários mínimos, enquanto que as de menor poder aquisitivos têm acesso à moradia apenas por meio de aluguel.

A fim de efetivar o direito à moradia, as políticas habitacionais não deveriam considerar apenas a aquisição da casa própria, uma vez que, conforme os dados, a maior dificuldade das famílias de baixa renda é o ônus excessivo com o aluguel. Isso demonstra que a atuação estatal deve abranger a maior quantidade possível de alternativas para solucionar a falta de moradia digna, passando também por um processo de heterogeneização, a fim de considerar as especificidades e a necessidades de cada indivíduo.²²

Desse modo, pode-se identificar o mesmo perfil e o mesmo *modus operandi* na maioria das políticas habitacionais aplicadas no Brasil: homogeneidade na elaboração e aplicação; não observância dos componentes do déficit habitacional; paradigma da casa própria; e principalmente a financeirização da moradia.

Medidas alternativas devem ser pensadas, a fim evitar as falhas identificadas nas medidas anteriores. As famílias que se encontram em situação de precariedade extrema não têm condições de seguir o modelo mercadológico e as regras impostas pelas instituições financeiras para adquirir um imóvel, necessitando de uma atuação específica, para suprir as suas necessidades.

²¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS-ABRANC. Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos- relatório técnico final. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018. FGV. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso em 23 set. 2021

²²ROLNIK, Raquel; KLINK,J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano:porque nossas cidades continuam tão precárias? Novos Estudos- CEBRAP, n.89, p.89-109, 2011. Disponível em:

3. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA ALÉM DA TRANSFERÊNCIA DE PROPRIEDADE

Partindo-se dos dados apontados sobre o déficit habitacional e do *modus operandi* da maioria das políticas habitacionais aplicadas, que geram como consequência a financeirização da moradia e o crescimento dos movimentos de periferação, entende-se que a necessidade de mudanças é urgente. Desse modo, tendo em vista que o componente do déficit que mais aumentou em relação às famílias de baixa renda foi o ônus excessivo com aluguel, políticas voltadas para minimizar tal situação, deveriam ser priorizadas.

A política voltada para ajuda o incentivo de pagamento de aluguel já é uma realidade no Brasil. São identificadas como programa de locação social ou aluguel social, materializando-se por meio de um benefício, de caráter assistencial e temporário, oferecido pelo governo local, mediante o cumprimento de alguns requisitos.²³ Contudo, no Brasil, esses programas ainda são aplicados de forma temporária e condicionada, sendo aplicado, muitas vezes para atender necessidades de famílias que precisam ser removidas de áreas de risco em função de uma vulnerabilidade momentânea.

Utilizando-se como exemplo a Lei municipal nº 10.238, de 12 de março de 2015, que redefine o Programa de Locação Social no município de Fortaleza, observa-se que o modelo aplicado também apresenta esse caráter temporário e condicionado, vindo a atender famílias em situações excepcionais e temporária que se enquadrem dentro dos requisitos exigidos. O programa consiste na concessão de auxílio em dinheiro para que os indivíduos beneficiados possam arcar com as despesas de locação de imóveis residenciais destinados à moradia.

O programa aplicado na cidade de Fortaleza tem a finalidade de atender apenas situações especiais e temporárias, como: famílias que habitem em situações desumanas e em áreas de risco; famílias em situação de desalojamento temporário; mulheres em situação de violência sexual ou doméstica; famílias de baixa renda em situação de rua; vítimas de infortúnios públicos; remoção de famílias para implantação de obras públicas.²⁴

O fato de ser um programa limitado temporariamente e condicionado à certos requisitos, diminui a aplicação de forma ampla para todas as pessoas enquadradas dentro do quantitativo de baixa renda e que não possuem uma habitação digna. Considerando que essa parcela da população não conseguiria adquirir por meios próprio uma moradia e que a

²³ https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4284/4284_texto_integral.pdf.

²⁴ CEARÁ. Lei Ordinária nº 10.328, de 12 de março de 2015. Redefine o programa de locação social no âmbito do município de Fortaleza, e dá outras providências. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2015/1033/10328/lei-ordinaria-n-10328-2015-redefine-o-programa-locacao-social-no-ambito-do-municipio-de-fortaleza-e-da-outras-providencias>.

limitação orçamentária do Estado, ampliar o rol de beneficiados com esse programa seria uma alternativa para diminuir o déficit habitacional.

Outro exemplo é o Programa de Locação Social aplicado na cidade de São Paulo, que possui um caráter mais inovador, ao aproximar o oferecimento pelo Estado de habitação social como uma espécie de serviço público de caráter contínuo. O projeto piloto aplicado na cidade de São Paulo é apenas um exemplo de ampliação da prática das políticas de locação social que vêm sendo criadas e instituídas no Brasil. Contudo, de acordo com os casos analisados até o presente momento, a maioria das leis municipais instituem programas que estabelecem auxílio para locação de forma excepcional e temporária.

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

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A moradia é um direito fundamental social de todo cidadão, necessitando da atuação do Estado no sentido de agir para propiciar meios de oferta e também no sentido de se abster para proteger e manter um cidadão em sua habitação. Contudo, sabe-se que a atuação estatal é limitada seja pelos planos orçamentários ou pela teoria da reserva do possível, o que torna a solução da problemática mais lenta e complexa.

Na busca pela solução da falta de moradia digna, foram implementadas diversas políticas habitacionais. Contudo, quase todas estavam centradas na oferta de crédito para os indivíduos adquirirem a casa própria, por meio da utilização da lógica de mercado e dos instrumentais do mercado financeiro. A partir da aplicação dessa dinâmica mercadológica, a moradia de ser um direito que deve ser estabelecido por meio de um serviço estatal, para assemelhar-se um elemento de consumo que é regido pelo mercado.

De acordo com os dados relacionados ao déficit habitacional, o custo excessivo com aluguel passou a ser o componente que mais aumentou considerando-se a população menos favorecida economicamente. Portanto, pode-se concluir que as pessoas inseridas nessa parcela da população não conseguiram ter acesso a aquisição da casa própria por meio da

transferência de propriedade. É necessário, para tanto uma atuação estatal voltada para essa característica e necessidade específica, como as políticas voltadas para a facilitação de aluguel.

Ademais, as políticas de financeirização da moradia não foram capazes de ofertar uma moradia digna para a população de baixa renda, uma vez que essas famílias não conseguiram acompanhar a lógica de mercado que permeia as regras dos sistemas de financiamentos habitacionais, somente conseguindo adquirir moradias em áreas periféricas e sem infraestrutura urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

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

AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de Andrade. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfg4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>.

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

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

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

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

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

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

CEARÁ. **Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015**. Redefine o Programa de Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Município de Fortaleza. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B5hNgrng3fzQTmZrejNGWENkNjQ/edit?pli=1>>.

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

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

- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**- Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição. Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto (org.) São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Editora Coimbra, 2008.
- PIETRO SANCHÍS, Luis. **Leys, princípios, derechos**. Madrid: Dykinson, 1998.
- ROLNIK, Raquel; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: porque nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos*- CEBRAP, n.89, p.89-109, 2011.
- ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009. USP. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Org). **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrópoles, 2011. p.67-74. Disponível em: https://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direito_cidade_2017.pdf.
- SANTOS, Milton. **Urbanização Brasileira**. 5.ed. São Paulo: EdUSP, 2020, p.40.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- _____. Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador.n.20, dez/fev. p.15. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413>.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro**. Cadernos de Pesquisa,n.7, maio 1997.
- SÃO PAULO. **Instrução Normativa SEHAB 01/2003**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2003. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmh/index.php?p=184582.