



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Mateus Fernandes Vilela Lima

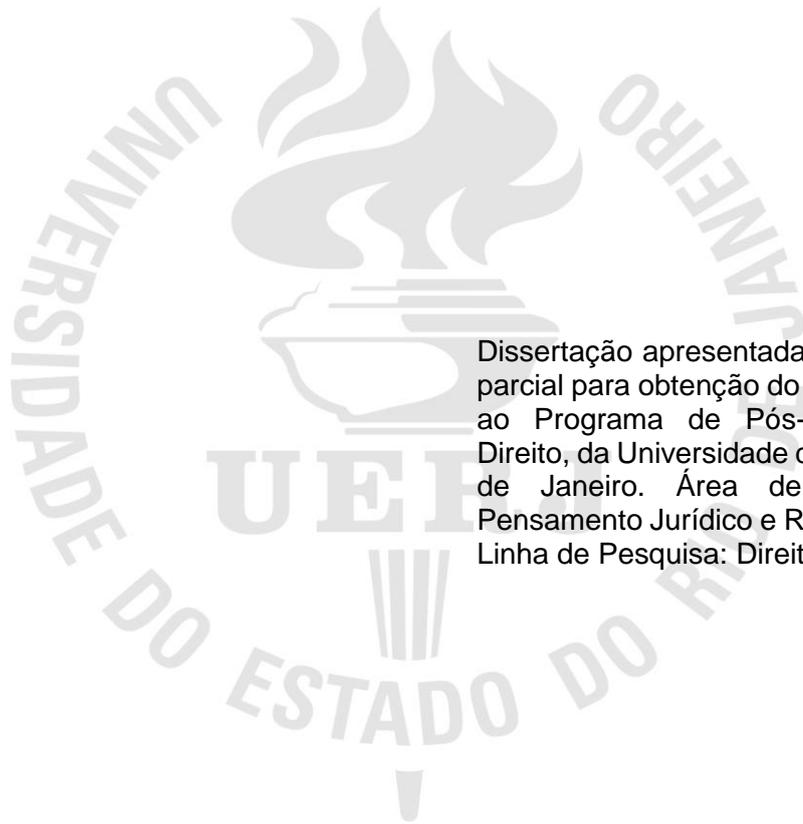
Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada

Rio de Janeiro

2018

Mateus Fernandes Vilela Lima

Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof^a. Dra. Arícia Fernandes Correia

Coorientadora: Ângela Moulin S. Penalva Santos

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

L732 Lima, Mateus Fernandes Vilela.
Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada / Mateus Fernandes Vilela Lima. - 2018.
175 f.

Orientadora: Prof^a. Dra. Arícia Fernandes Correia.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito à moradia - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Direitos sociais - Teses. 4. - Teses. I. Correia, Arícia Fernandes. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.7

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Mateus Fernandes Vilela Lima

Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Aprovada em 24 de janeiro de 2018.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Arícia Fernandes Correia (Orientadora)

Faculdade de Direito – UERJ

Prof.^a Dra. Ângela Moulin S. Penalva Santos (Coorientadora)

Faculdade de Direito – UERJ

Prof.^a Dra. Rosângela Luft

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota

Faculdade de Direito – UERJ

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

Para todos aqueles que não têm uma moradia digna para viver.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente todos que ajudaram direta e indiretamente na construção desta dissertação.

Agradeço, primeiramente, a minha querida família, Mamãe, Papai, Fernandinha e Clazita, pelo apoio durante todo esse caminho.

Agradeço também à Vovó Maria e Tia Glorinha que, hoje, moram dentro de mim.

Agradeço imensamente as orientações e aulas da professora Arícia e professora Ângela. Vocês duas são um grande exemplo para a minha vida profissional. Agradeço também a Professora Rosângela Luft pelo auxílio e dedicação que foram essenciais para a feitura deste trabalho.

Agradeço às colegas Alice Nohl e Maria Rita pelas discussões e pela grande ajuda ao longo do mestrado.

Agradeço ainda aos amigos de Brasília e de Belo Horizonte pelas cervejas e amizades.

Agradeço especialmente aos servidores da Biblioteca do Senado Federal, na figura da servidora Cintia, que me ajudaram enormemente na pesquisa de material bibliográfico.

Por último, mas não menos importante, agradeço ao Galão pelas alegrias contagiadas das vitórias e, também, pelas tristezas esperançosas das derrotas.

A todos, sem exceção, meu muito obrigado.

Ella está en el horizonte – dice Fernando Birri. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. ¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar.

Eduardo Galeano

E eu piso onde quiser
Você está girando melhor, garota
Na areia onde o mar chegou
A ciranda acabou de começar, e ela é!
E é praieira!!!
Segura bem forte a mão
E é praieira !!!
Vou lembrando a Revolução
Vou lembrando a Revolução
Mas há fronteiras nos jardins da razão

E na praia é que se vê,
A areia melhor pra deitar
Vou dançar uma ciranda pra beber

Uma cerveja antes do almoço é muito bom pra ficar pensando melhor

Chico Science & Nação Zumbi

RESUMO

LIMA, M. F. V. Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada. 2017. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

A presente dissertação tem por objeto a locação, abordada como um instrumento capaz de viabilizar moradia digna a determinada parcela da população. Propõe-se que as políticas públicas de habitação não devem focar exclusivamente na propriedade privada como a melhor solução para a questão da moradia e devem atentar às formas alternativas de provimento deste direito com diferentes modalidades, preços, qualidades e localizações que possam encaixar no perfil social e econômico de cada pessoa ou família e nas suas necessidades. A partir do desenho institucional do direito à moradia adequada no Brasil, será explorada a possibilidade de utilizar o aluguel como um dos meios de garantir à população brasileira, especialmente de baixa renda, o direito social à moradia adequada.

Palavras-chave: Direito a moradia adequada. Políticas Públicas habitacionais. Locação social.

ABSTRACT

LIMA, M. F. V. If housing demand is variable, why should supply be homogenous? Social housing (public housing) as a guarantee instrument of housing rights. 2017. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

This dissertation aims to discuss social housing as an instrument to render feasible decent need-based housing to a segment of the public. We propose that housing public policy should not focus exclusively on private ownership as the best solution to the housing issue and should consider alternative forms of satisfying housing rights regarding prices, forms, location, so as to fit the social and economic profile of each person or family, as well as their specific needs. Taking this institutional design of appropriate housing rights solutions as a starting point, we will explore the possibility of using rent as a means to render effective appropriate social housing rights of the Brazilian public, especially the low-income segment.

Keywords: Appropriate housing rights. Housing public policy. Social housing. rent in Public housing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Condição de ocupação dos domicílios urbanos (%) – 1940 a 2010..	84
Tabela 1 -	Déficit habitacional por região.....	121
Tabela 2 -	Déficit habitacional por renda familiar.....	122
Gráfico 2 -	Composição do déficit habitacional – Brasil (2013-2014).....	123
Quadro 1 -	Mitos sobre o aluguel.....	125
Gráfico 3 -	Situação de domicílios pelo mundo: quadro comparativo (*).....	126
Tabela 3 -	Comprometimento da renda familiar no Programa de Locação Social.....	147
Quadro 2 -	MFI de Nova York \$85.900 (família de três pessoas).....	152
Quadro 3 -	Entes estatais intervenientes.....	153
Quadro 4 -	<i>Section 8</i>	155
Quadro 5 -	Locação social – <i>public housing</i>	156
Quadro 6 -	Programa 80/20.....	157
Quadro 7 -	<i>Inclusionary zoning</i>	158

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDESC	Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
COHAB	Companhia de Habitação
COHAB-SP	Companhia Metropolitana de Habitação
COHAB-CT	Companhia de Habitação Popular de Curitiba
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HABI	Superintendência de Habitação Popular
HIS	Habitação de Interesse Social
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MFI	<i>Median Family Income</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEHAB	Secretaria de Habitação
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	DIREITO À MORADIA ADEQUADA	19
1.1	A moradia como necessidade vital básica	20
1.2	Direito à moradia e direito à habitação: considerações terminológicas.	25
1.3	A moradia como direito	26
1.4	A moradia como Direito Humano	32
1.4.1	<u>O sistema Internacional de proteção aos Direitos Humanos</u>	34
1.4.2	<u>A Declaração Universal dos Direitos Humanos</u>	35
1.4.3	<u>O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</u>	36
1.4.4	<u>O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</u>	38
1.4.5	<u>O Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</u>	39
1.4.6	<u>Habitat</u>	41
1.4.7	<u>Outros instrumentos e ações no âmbito da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia</u>	43
1.5	Direito fundamental à moradia na história constitucional brasileira pré-1988	44
1.5.1	<u>O direito à moradia e a Constituição de 1988</u>	45
1.5.2	<u>Fundamentalidade, conteúdo, eficácia e aplicabilidade</u>	47
1.6	Direito à moradia e direito à propriedade	55
1.7	Direito à moradia e o direito à cidade	60
1.8	Conclusões	64
2	POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS	66
2.1	Políticas públicas	67
2.1.1	<u>A evolução do conceito de desenvolvimento</u>	71
2.1.2	<u>Conceito de políticas públicas</u>	75
2.1.3	<u>Políticas públicas sociais</u>	79
2.1.4	<u>Política habitacional entre uma política social e a política econômica</u> .	81

2.2	Breve histórico das políticas públicas habitacionais do Brasil	83
2.2.1	<u>Final do século XIX até os anos 1930</u>	87
2.2.2	<u>Criação dos IAPIS</u>	88
2.2.3	<u>O Decreto-Lei nº 4.598 de 1942, lei do inquilinato</u>	89
2.2.4	<u>Fundação da Casa Popular</u>	91
2.2.5	<u>O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação</u>	93
2.2.6	<u>Pós-BNH</u>	95
2.2.7	<u>Ministério das Cidades – 2003</u>	96
2.2.8	<u>Plano Nacional de Habitação</u>	97
2.2.9	<u>Minha Casa Minha Vida (PMCMV)</u>	98
2.2.10	<u>Minha Casa Minha Vida versus Plano Nacional de Habitação</u>	99
2.2.11	<u>Conclusões parciais</u>	101
2.3	O Projeto de Lei nº 5.663/2016 da Câmara dos Deputados	102
2.4	A questão urbana e fundiária como questão principal	104
2.4.1	<u>Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)</u>	107
2.4.2	<u>O IPTU como instrumento de Política Urbana</u>	109
2.4.3	<u>Zonas especiais de interesse social</u>	111
2.4.4	<u>Serviço social de moradia</u>	113
2.5	Conclusões	114
3	LOCAÇÃO SOCIAL COMO POLÍTICA HABITACIONAL	117
3.1	A demanda por moradia é variável e por este motivo a oferta habitacional não pode ser homogênea	118
3.2	Aluguel como alternativa para política pública	121
3.3	As vantagens do aluguel	123
3.4	Os mitos sobre a moradia de aluguel	125
3.5	Perfil de quem aluga imóvel no Brasil	127
3.6	O aluguel com instrumento da política habitacional	128
3.7	Políticas de aluguel social (Bolsa-Moradia, Auxílio Habitacional)..	129
3.8	Políticas de locação social	131
3.9	Política de locação e Política Urbana	135
3.9.1	<u>Locação social de promoção pública</u>	138
3.9.2	<u>Gestão dos empreendimentos</u>	140
3.9.3	<u>Destinatários e valores do aluguel</u>	140

3.9.4	<u>Locação social de mercado</u>	142
3.9.5	<u>Serviço social de moradia</u>	143
3.10	Experiências nacionais	144
3.10.1	<u>São Paulo</u>	145
3.11	Experiências Internacionais – Nova York	149
3.11.1	<u>Histórico das políticas habitacionais norte-americanas</u>	150
3.11.2	<u>A política habitacional nova-iorquina</u>	151
3.11.3	<u>Regulação de aluguel</u>	153
3.11.4	<u>Section 8</u>	154
3.11.5	<u>Locação social – public housing</u>	155
3.11.6	<u>Programa 80/20</u>	157
3.11.7	<u>Zoneamento inclusivo – inclusionary zoning</u>	158
3.12	Conclusões	159
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objeto a locação subsidiada, abordada como um instrumento capaz de viabilizar moradia digna a determinada parcela da população. Propõe-se que as políticas públicas de habitação não devem focar exclusivamente na propriedade privada como a melhor solução para a questão da moradia e devem atentar às formas alternativas de provimento deste direito com diferentes modalidades, preços, qualidades e localizações que possam se encaixar no perfil social e econômico de cada pessoa ou família e nas suas necessidades. A partir do desenho institucional do direito à moradia adequada no Brasil, será explorada a possibilidade de utilizar o aluguel como um dos meios de garantir à população brasileira, especialmente de baixa renda, o direito social à moradia adequada.

Metodologicamente, como delimitação ao escopo deste trabalho, deve-se esclarecer que a análise se circunscreveu ao aluguel subsidiado como opção de moradia urbana. Isto se justifica pela centralidade que a vida urbana tem no cenário nacional. Segundo os dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população urbana no Brasil saiu de 45,1% em 1960 para 84,4% em 2010, data do último censo. Logicamente, a taxa de crescimento da população urbana diminuiu ao longo dos últimos anos, contudo uma estagnação do percentual da população urbana é improvável, o que sugere que as cidades continuarão sendo polos de atração populacional. O aumento da concentração demográfica nas cidades gera uma pressão ainda maior para a disponibilização de unidades habitacionais.

Um outro apuramento metodológico sobre o qual se assenta esta pesquisa é o de que as políticas habitacionais não podem ser apenas direcionadas ao combate do déficit habitacional e devem ser voltadas também para a resolução de outras carências habitacionais, tais quais: inadequação de domicílios, demanda habitacional a ser gerada pelo crescimento populacional etc.

Por seu turno, adicionalmente, deve-se ressaltar que a política habitacional não pode se resumir apenas à produção e entrega de unidades habitacionais. As moradias ofertadas devem ser centrais, com preços acessíveis, perto de oferta de empregos etc. A produção de habitação nas franjas e periferias das cidades, quando muito, pode resolver a questão do déficit habitacional (necessidade de construção de novas

casas), mas transfere o problema para a inadequação dos domicílios – qualidade de vida dos moradores.

Não basta apenas formular uma política habitacional e esperar que de uma forma mágica as carências habitacionais sejam resolvidas. Uma política de moradia bem planejada pode evitar a *gentrificação*, obter moradia mais bem localizada, usar melhor o estoque imobiliário existente, dentre outras possibilidades. Isso, entretanto, não é necessariamente verdade se o programa habitacional não vier acompanhado de políticas correlatas que induzam a provisão de moradia bem localizada. Veja-se que é mais difícil viabilizar habitação social em áreas de forte pressão imobiliária, razão pela qual é importante combinar a política habitacional com uma política regulatória urbanística, uma política de gestão de bens públicos e de regulação de bens privados e medidas tributárias específicas de cunho urbanístico.

As políticas habitacionais visam precipuamente implementar o direito à moradia adequada. Com efeito, este direito é concebido como um direito humano e fundamental e tem como um de seus elementos a segurança na posse. Entretanto, a ideia de que políticas habitacionais baseadas em um sistema pleno de propriedade (casa própria) seria a melhor forma de se garantir esta segurança deve ser contraposta. Nos casos relativos à população de baixa renda, os direitos de propriedade se constituem como uma maneira inadequada de prover essa segurança, uma vez que acabam por introduzir essas pessoas no mercado habitacional e as sujeitam a diversas relações de desigualdade. Há diversas alternativas ao direito de propriedade, além do espectro liberal norteado para o mercado privado, que devem ser abarcadas pelo Estado na formulação de suas políticas habitacionais.

O direito à moradia não pode ser confundido com o direito a ter uma propriedade, como ocorreu até então com as políticas habitacionais executadas no Brasil, uma vez que este direito tem um conteúdo mais axiológico do que o direito à propriedade e objetiva garantir não só um abrigo ao indivíduo frente às intempéries, como também um mínimo de dignidade. Não se limita, portanto, à titulação de propriedade e pode ser garantido por variados instrumentos jurídicos, tais quais: aluguel subsidiado, concessão de direito real de uso, legitimação da posse, dentre outros.

Assim, o presente trabalho tem por escopo analisar a locação social como um instrumento de implementação do direito à moradia adequada. Assim, torna-se imperioso delimitar o que se entende por locação social. Seria, portanto, um

instrumento da política pública habitacional que provê moradia adequada a determinados beneficiários, por meio de imóveis públicos ou privados, através do pagamento pelos favorecidos de um aluguel ou uma taxa. O valor a ser pago pode ser subsidiado ou não pelo Estado. Configura-se como um provimento de moradia de forma duradoura, por parte do Estado, ao beneficiário do programa, sem a transferência da propriedade privada da habitação.

A implementação de políticas públicas no Brasil versando sobre a questão da locação social sempre foi muito espinhosa. Os debates e tentativas de implementação desse tipo de política sempre esbarraram em diversas dificuldades, tais quais: o histórico da propriedade imobiliária como forma de renda; a insegurança em relação à previdência social, transformando a propriedade de moradia em garantia; a ideologia da casa própria, reforçada no período do regime militar. Todavia, a moradia provida por locação social é uma importante política habitacional em diversos países europeus e mesmo latinos.

Uma política assim orientada poderia evitar o fenômeno da gentrificação, uma vez que viabilizaria a permanência das famílias de menor renda em áreas em processo de valorização. Entende-se por gentrificação o processo pelo qual há uma substituição da população de baixa renda residente no local e/ou remoção de atividades direcionadas a esta população. Por outro lado, essa política pode conter o aumento dos valores de preço de aluguel praticados no mercado privado e revitalizar as áreas centrais das cidades brasileiras, possibilitando melhor aproveitamento da estrutura urbana e do estoque imobiliário existente. Ademais, a locação social pode permitir que famílias de baixa renda tenham acesso à moradia digna, uma vez que os aluguéis podem ser ofertados de forma subsidiada e, assim, mais baratos que os praticados no mercado privado.

Faz-se necessário refletir sobre a temática proposta, uma vez que parte significativa do déficit habitacional no Brasil circunscreve-se às famílias que têm renda até três salários mínimos e gastam mais de 30% da sua renda mensal com aluguel. Veja-se, portanto, que a locação tem um grande peso no orçamento das famílias brasileiras. Por outro lado, segundo dados do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o crescimento habitacional estimado entre 2007 e 2023 demandará a disponibilização de mais 27 milhões de novas unidades habitacionais. Esses dados, por si só, já revelam a importância de se escolher uma boa alternativa habitacional para lidar com toda essa demanda por moradia.

Nesse sentido, o problema central deste trabalho incide sobre as seguintes indagações: o que é direito à moradia adequada? Pode a moradia adequada ser garantida por meios alternativos diferentes da “casa própria”? Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? Por que uma política baseada em aluguel não foi implementada no Brasil? Quais as possibilidades e avanços que o aluguel poderia trazer para uma política habitacional?

Com efeito, a notoriedade da relevância do tema habitacional no cenário nacional, conjuntamente com a escassez de pesquisas sobre locação social, torna indiscutível a importância do presente trabalho. É de extrema urgência a formulação de políticas alternativas de acesso à moradia digna.

Pretende-se como objetivo principal examinar o direito à moradia adequada no âmbito nacional e internacional, bem como seus elementos e suas características, e verificar a viabilidade de uma política habitacional baseada em locação para a efetivação do direito fundamental à moradia.

Especificamente, objetiva-se analisar o conteúdo do direito à moradia adequada; analisar os desafios e dificuldades da formulação e efetivação dessas políticas habitacionais; verificar experiências estrangeiras e nacionais baseadas em locação (Estados Unidos e São Paulo); e avaliar a possibilidade de utilização de instrumentos urbanísticos para a efetivação das políticas públicas de locação social.

Para enfrentar a contento esses objetivos, a dissertação é dividida em três capítulos. No primeiro deles, aborda-se o direito à moradia adequada, com intuito de demonstrar a importância deste direito e assentar conceitos essenciais para o desenvolvimento desta dissertação.

Assim, o primeiro capítulo é composto por uma seção inicial em que se discute o conceito de necessidade vital básica e como a moradia se encaixa nessa definição. Posteriormente, se analisa algumas questões terminológicas e a moradia como direito humano e direito fundamental. Na sequência, faz-se um apanhado histórico sobre a positivação desse direito no âmbito supranacional e no âmbito nacional, além de trazer algumas classificações necessárias. Em seguida, ainda no primeiro capítulo, há análise sobre as relações entre o direito à moradia e o direito à propriedade e o direito à cidade. O objetivo principal deste capítulo é sedimentar o conceito do direito à moradia adequada e explicitar seus elementos constitutivos para um melhor desenvolvimento da dissertação.

No segundo capítulo, são fornecidas bases teóricas úteis ao desenvolvimento do trabalho. Para tanto, aborda-se o conceito de Estado, o conceito de desenvolvimento e o conceito de políticas públicas. Pontua-se sobre a política pública habitacional de moradia como política social e política econômica. Em seguida, faz-se um breve histórico das políticas habitacionais brasileiras, explicitando a construção da ideologia da “Casa Própria”. Ao final deste capítulo, são analisados diversos aspectos da política urbana que devem ser executados conjuntamente com a política habitacional para a produção de moradia central e com custo acessível.

Já o terceiro capítulo é o ponto central da dissertação. Assim, em sua primeira seção, é demonstrado que a demanda por moradia varia de acordo com inúmeras características de quem demanda por moradia, assim, a solução não pode ser monolítica e deve variar de acordo com as características sociais, econômicas, faixa etária etc. das pessoas. Em seguida, trazem-se à colação as vantagens em alugar um imóvel e por que este tipo de provimento pode ser uma alternativa à política de moradia de casa própria. A partir dessa análise, há um estudo dos diversos tipos de locação social: a locação social de mercado, por autogestão e de promoção pública. Após, o trabalho foca em analisar um serviço de locação social, uma vez que a moradia deve ser encarada como um serviço público. Passa-se depois à análise de experiências nacionais e internacionais de locação social.

Por último, encerrando o trabalho, serão apresentadas algumas considerações e reflexões sobre a locação social como forma alternativa de política habitacional.

1 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Neste capítulo inaugural, assentam-se o conceito e as características do direito à moradia adequada, bem como se faz uma exposição da relação deste direito com o direito à propriedade e com o direito à cidade. Com este objetivo em mente, a seção 1.1 trata de discutir o conceito de necessidade vital básica e como a moradia se encaixa nessa definição. Em seguida, na seção 1.2, faz-se necessário diferenciar as expressões moradia e direito à habitação. Mais a frente, na seção 1.3, discute-se a moradia como um direito e a importância de sua positivação nas legislações estatais e supranacionais. No item 1.4, faz-se uma análise da positivação do direito à moradia no cenário mundial: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1.4.2), Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1.4.3), os Comentários Gerais nº 4 (1.4.4) e nº 7 (1.4.5) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Agenda Habitat (1.4.6) e outros Instrumentos e ações no âmbito da Organização das Nações Unidas sobre o direito da moradia (1.4.7).

Por sua vez, na seção 1.5, há uma digressão histórica sobre a positivação constitucional e legal do direito à moradia, posteriormente, no item 1.6, analisa-se especificamente a consagração desse direito na Constituição de 1988. A partir desta análise, no item 1.5.2, são estudados a fundamentalidade, o conteúdo, a eficácia e a aplicabilidade deste direito.

Na sequência, seção 1.6, foram apontadas as relações entre direito à moradia e direito de propriedade, assentando o fato de que este não pode ser confundido com aquele, uma vez que a moradia tem um caráter mais axiológico do que o direito à propriedade e objetiva garantir não só um abrigo ao indivíduo frente às intempéries, como também um mínimo de dignidade.

No item 1.7, são explicitadas as relações entre o direito à cidade e o direito à moradia. E, por último, na seção 1.8, são tecidas considerações finais sobre o tema.

Explicado o itinerário, cuida-se agora de percorrer o caminho

1.1 A moradia como necessidade vital básica

O conceito de necessidade básica humana assumiu, nas últimas décadas, um papel preponderante nas ações estatais de concretização de direitos fundamentais. A partir da delimitação dessas necessidades, o Estado toma decisões de alocações de recursos e de formulação de políticas públicas.

Necessidades e bem-estar estão indissolavelmente ligados no discurso político e moral e, especialmente, na prática corrente dos governos. Não há serviços sociais sem a delimitação daquelas necessidades a serem satisfeitas¹ (PISÓN, 1998, p. 157-158, tradução nossa).

Entretanto, a conceituação dessas necessidades tem gerado problemas. Indaga-se, a partir de um termo tão genérico, amplo e impreciso: pode-se chegar a um conteúdo delimitado e com características objetivas? Existem necessidades universais comuns a todas as pessoas ou elas variam de acordo com a localização geográfica e com o grupo social?

Diversos enfoques relativistas negam o caráter universal e objetivo das necessidades humanas². Os autores marxistas, por exemplo, entendem que as necessidades pessoais são moldadas e impressas pelo modo de produção capitalista

(...) propunham-se a demonstrar que, definitivamente, o sistema social ou o capitalismo controlam os indivíduos através de situações artificiais ou objetos externos, por ideologia ou interesses sociais que condicionam irremediavelmente os sujeitos e suas necessidades (GUSTIN, 1999, p. 26).

As necessidades seriam um fenômeno histórico, um produto do meio cultural e econômico do qual a pessoa faz parte.

Sob outro enfoque, há a crítica feita pelos economistas ortodoxos quanto à objetividade do conceito de necessidade. Os cidadãos seriam consumidores e as necessidades seriam preferências individuais, o consumo seria feito, portanto, com base nessas preferências. Não há aqui uma universalidade (necessidade humana) e sim uma individualidade que se instrumentaliza por uma escolha individual. Não haveria qualquer gradação axiológica entre a procura por água potável e a procura por produtos cosméticos. Nesses termos, essas escolhas individuais seriam mais bem mediadas pelo mercado e pela lei de oferta e procura. Privilegia-se assim a soberania

¹ O texto de língua estrangeira é: (...) necesidad y bienestar están indisolublemente ligadas en el discurso político y moral y, especialmente, en la práctica ordinaria de gobierno. No hay servicios sociales sin la delimitación de aquellas necesidades que hay que satisfacer.

² Para um apanhado geral das críticas relativistas, ver Doyal e Gough (1991, p. 23-34) e Pereira (2000, p. 50-55).

do indivíduo, uma vez que apenas a procura privada deve determinar o que será produzido, e a escolha individual, porquanto cada um sabe a melhor escolha para satisfazer seus interesses (DOYAL; GOUGH, 1991). Com o mesmo viés, a crítica libertária entende que o mercado seria, ao contrário de um gigantesco e dispendioso Estado Social, a melhor forma de suprir as necessidades individuais e, ainda, seria mais eficiente para alocar recursos e para definir objetivos.

Por último, há o enfoque dos radicais democratas que rejeitam o viés individualista das duas últimas correntes citadas. Assim, entendem que as necessidades variam de acordo com o grupo social ao qual o indivíduo pertence. Se assim não fosse, haveria uma definição de necessidade feita pela maioria e sendo imposta autoritariamente a uma minoria (DOYAL; GOUGH, 1991). No entanto, concordam com a crítica marxista no ponto em que afirmam que as necessidades surgem de um ambiente social e que diversos grupos podem definir o que seja necessidade³.

Com efeito, deve-se repelir a ideia de que as necessidades humanas seriam meras preferências individuais, isso porque há limites à racionalidade e à capacidade de escolha das pessoas, pois

(...) tais indivíduos precisariam ser dotados de conhecimentos e racionalidades excepcionais para suprir a ausência de conhecimentos e racionalidades coletivas, que existem de fato e constituem a melhor referência para a formulação de políticas públicas. Portanto, apostar na sensibilidade e no impulso individual, em detrimento da acumulada sabedoria coletiva é correr o risco de acatar demandas baseadas na ignorância, no egoísmo, na competição desbragada.[...] Vale salientar ainda o argumento comum apresentado por diferentes críticas endereçadas à soberania do consumidor, segundo o qual não são as preferências individuais que orientam o mercado, mas é o mercado quem cria, até as raias do absurdo, as preferências individuais (PEREIRA, 2000, p. 51).

Por outro lado, algumas necessidades básicas devem prevalecer sobre padrões culturais. Deve-se, portanto, reconhecer alguns *standards* para avaliação do que é ou não aceitável na convivência entre os grupos. Um caso que pode ilustrar

³ Walzer, um radical democrata, ao analisar as necessidades humanas, enfatiza a importância da interação social: Men and women come together because they literally cannot live apart. But they can live together in many different ways. Their survival and then their well-being require a common effort: against the wrath of the gods, the hostility of other people, the indifference and malevolence of nature (famine, flood, fire, and disease), the brief transit of a human life. Not army camps alone, as David Hume wrote, but temples, storehouses, irrigation works, and burial grounds are the true mothers of cities. 3 As the list suggests, origins are not singular in character. Cities differ from one another, partly because of the natural environments in which they are built and the immediate dangers their builders encounter, partly because of the conceptions of social goods that the builders hold (WALZER, 1984, p. 201).

bem esta questão de delimitação de certos parâmetros foi a proibição da vaquejada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4983⁴, ficou assentado que o dever de proteção o meio ambiente (artigo 225 da Constituição Federal) sobrepõe-se aos valores culturais da atividade desportiva⁵.

Assim, conclui-se que há sim necessidades básicas objetivas e universais,

objetivas, porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais. (...) universais, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes da sua não-satisfação adequada, é a mesma para todo indivíduo, em qualquer cultura (PEREIRA, 2000, p. 68).

Entretanto, quais seriam as especificidades dessas necessidades? Segundo Anñon Roig (1992), as necessidades básicas teriam duas especificidades: (1) o caráter não intencional, não sendo fruto de uma escolha ou um ato volitivo; (2) a irresistibilidade, ou seja, sua privação repercute como um grave dano ao indivíduo e este dano continuará até que se tenha a satisfação e o cumprimento, “não se trata de um contratempo, problemas ou prejuízos passageiros e sim uma degradação permanente da qualidade de vida que se manterá até que se obtenha a satisfação”⁶ (ROIG, 1992, p.103, tradução nossa).

Qual seria o conteúdo das necessidades básicas? Respondendo a esta pergunta, Doyal e Gough (1991) afirmam que seria a saúde física e a autonomia. Por saúde física, entende-se não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas também outros fatores que se complementam e se integram, tais quais: alimentação, moradia,

⁴ PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Consoante dispõe a norma imperativa do § 3º do artigo 103 do Diploma Maior, incumbe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado na ação direta de inconstitucionalidade, não lhe cabendo emissão de simples parecer, a ponto de vir a concluir pela pecha de inconstitucionalidade. VAQUEJADA – MANIFESTAÇÃO CULTURAL – ANIMAIS – CRUELDADE MANIFESTA – PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA – INCONSTITUCIONALIDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada. (ADI 4983, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-087 DIVULG 26-04-2017 PUBLIC 27-04-2017)

⁵ Outro exemplo interessante é o que ocorria no território Ultramarino Britânico de Pitcairns. A ilha tem apenas 47 habitantes e sete deles foram acusados de estupro de vulnerável (menores de 14 anos). Em uma reunião pública, as moradoras afirmaram que era um costume que as meninas tivessem relações sexuais desde os 12 anos de idade, um costume arraigado à prática. Os homens foram condenados por uma corte inglesa. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0210200417.htm>

⁶ O trecho em língua estrangeira é: “(...) no se trata de contratemplos, problemas o perjuicios pasajeros, sino de una degeneración permanente de la calidad de vida humana que se mantendrá en tanto no se obtenga una satisfacción.”

saneamento básico, trabalho, educação, acesso a equipamentos públicos etc. A satisfação dessa necessidade é condição *sine qua non* para a participação do indivíduo na sociedade.

Já a autonomia seria a “capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (PEREIRA, 2000, p. 70). Assim, a autonomia não se resume apenas a ter liberdade de ação, mas ter capacidade de decidir e escolher suas ações e perseguir seus objetivos de vida. A autonomia possui dois níveis: o nível mínimo, que possibilita à pessoa uma autonomia de ação; e outro superior, que possibilita a autonomia de crítica:

Essas necessidades básicas, ou um nível ótimo de sua satisfação, são: saúde física, autonomia de ação e autonomia crítica. As duas primeiras, quando plenamente obtidas, ou seja, quando estivessem inviabilizados sérios danos a elas, atribuiriam aos indivíduos a capacidade de participação social; a última levaria à liberação, ou à emancipação, ou seja, a uma participação crítica em determinada forma de vida. As pré-condições universais para a participação social seriam: produção, reprodução, transmissão cultural e autoridade política. Obtidas estas, as pré-condições universais para a otimização das duas primeiras necessidades básicas e a obtenção da autonomia crítica, ou liberação humana, seriam: uma educação transcultural que pressuponha a obtenção da participação política; e a consecução das liberdades negativa e positiva (GUSTIN, 1999, p. 138).

Assim, o preenchimento e o atendimento dessas necessidades básicas, quais sejam saúde física, autonomia de ação e crítica, são condições indispensáveis para o normal funcionamento de uma sociedade justa, solidária e democrática. Em termos constitucionais brasileiros, essas necessidades são instituídas como fundamentos da República Federativa, uma vez que o artigo 1º da Constituição estabelece como alicerces fundamentais da República a dignidade da pessoa humana e a cidadania⁷.

Os princípios da dignidade da pessoa humana e da cidadania abarcam uma concepção ampla que vai muito além da pura sobrevivência e da simples autonomia que transborda a simples cognição dos fatos e têm por objetivo principal a

⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

emancipação do indivíduo⁸, focando em uma expansão progressiva de fruição de direitos fundamentais e em um aumento crescente da participação política.

Royal e Dough (1991) elencam onze “necessidades intermediárias” indispensáveis para a proteção da saúde física e da autonomia, são elas: 1) alimentação adequada e água potável; 2) moradia adequada; 3) segurança no trabalho; 4) ambiente físico saudável; 5) proteção à saúde; 6) proteção à infância; 7) relações primárias significativas; 8) segurança física; 9) segurança econômica; 10) educação adequada; 11) segurança no planejamento familiar, na gestão e no parto.

Essas “necessidades intermediárias” são elencadas também no artigo 6º da Constituição⁹ como os direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados. Acresça-se a esses direitos, os elencados no inciso IV do art. 7º¹⁰, tais quais: alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário e higiene. Completa-se, ainda, com os diversos direitos fundamentais espalhados pela Carta Constitucional. Todos esses direitos têm por finalidade a tutela da dignidade da pessoa humana, e a implementação das necessidades básicas necessariamente devem ser priorizadas na execução, elaboração e avaliação de políticas públicas e no julgamento de demandas no judiciário (ALFONSIN, 2003)

Ainda que as necessidades básicas sejam generalizáveis a todos os indivíduos, a sua implementação pode variar de local para local e de pessoa para pessoa:

(...) as necessidades de comida e moradia são aplicáveis a todos, entretanto podemos admitir que há uma variada gama de formas de se alimentar e morar que podem satisfazer a contento as necessidades de alimentação e abrigo¹¹ (DOYAL; GOUGH, 1991, p. 155, tradução nossa).

⁸ Para uma leitura mais atenta sobre emancipação social e o direito, recomenda-se a leitura de Santos (2003, p. 3-76).

⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁰ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

¹¹ O texto em língua estrangeira é: for example, the needs for food and shelter apply to all peoples, but we have seen that there is a potentially infinite variety of cuisines and forms of dwelling which can meet any given specification of nutrition and protection from the elements (DOYAL; GOUGH, 1991, p. 155)

Um exemplo interessante de diferença na forma de implementação das necessidades é o que ocorre com a tutela constitucional de moradia, assim, a habitação urbana é protegida e implementada de forma diversa da moradia indígena ou da moradia quilombola¹².

O direito à moradia é atavicamente ligado à dignidade da pessoa humana, à conservação da saúde física e à promoção da autonomia. Configura-se, portanto, como uma necessidade humana que deve ser garantida, uma vez que é imprescindível e básico para qualquer vida humana (e não humana também!).

1.2 Direito à moradia e direito à habitação: considerações terminológicas

Há um certo dissenso terminológico entre a utilização das expressões “direito à moradia” e “direito à habitação”. Parte da doutrina¹³ identifica uma diferenciação entre as duas expressões. Para Sérgio Iglesias Nunes de Souza (2004), o direito à moradia está ligado aos atributos da personalidade da pessoa, tutela, portanto, sua dignidade, e configura-se como um direito social constitucional conforme art. 6º da CR/88. Distingue-se, pois, do direito de habitação, uma vez que este tem incidência em um bem corpóreo, em um imóvel. Cuida-se, pois, de uma relação jurídica entre uma coisa e um indivíduo. Assim, o direito à moradia se caracteriza por ser um componente capital na vida do ser humano, além de ser um bem extrapatrimonial. Por outro lado, o direito à habitação recairia sobre um bem específico, um direito real de habitação e incidiria sobre um bem imóvel como instrumentalização do direito à moradia:

O domicílio é a sede jurídica da pessoa natural, onde ela se presume presente para efeitos de direito e onde exerce, ou pratica, habitualmente, seus atos e negócios jurídicos [...] A residência é o lugar em que a pessoa natural habita, com a intenção de permanecer, mesmo que dele se ausente temporariamente. [...] já a noção de habitação tem como prisma uma relação de fato, sendo o local em que a pessoa permanece, temporária ou acidentalmente. A habitação conceitua-se como direito ao exercício de uma faculdade humana conferida a alguém por norma jurídica ou por outrem, permitindo a fixação em um lugar determinado [...]. A moradia, conceitualmente, é um bem da personalidade, com proteção constitucional e

¹² Ainda que esta diferenciação não seja muitas vezes percebida pelos operadores do direito, como observa Duprat (2005, p.172): “A prática judiciária, no entanto, tende a equiparar ambos os institutos, conferindo-lhes, de resto, tratamento processual idêntico. A situação mais recorrente é o manejo de ações possessórias em face de territórios indígenas. Citem-se, como exemplos mais recentes, as inúmeras liminares concedidas a favor de particulares em território tradicional dos pataxó há-hã- hãe, na Bahia, na área indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, e em diversas áreas indígenas no Estado de Mato Grosso do Sul”.

¹³ Dentre outros, Souza, (2009); Pagani (2009); Milagres (2011); Franzoni e Luft (2014).

civil. É, portanto, um bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável da sua vontade e indisponível, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo; secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas é objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da “moradia” é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência (SOUZA, 2004, p. 45-46).

Não obstante, a diferenciação feita pelos respeitadores doutrinadores, para os fins deste trabalho, os termos “direito à habitação” e “direito à moradia”¹⁴ serão utilizados como sinônimos, com o intuito de se referir ao direito fundamental ao acesso a um local digno para se morar. Veja-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV, se utiliza do termo “habitação”. Em outros normativos internacionais, o termo moradia é utilizado. Com efeito, a utilização de ambos os termos se liga à preservação da dignidade humana e aos direitos de personalidade, não se vislumbrando utilidade prática na diferenciação terminológica.

1.3A moradia como um direito

O conceito de necessidade é ponto fulcral para se pensar a moradia como um direito. Todos nós moramos em algum lugar, ainda que este local seja a rua. A moradia, portanto, é essencial¹⁵ para a nossa sobrevivência e para se levar uma vida segura, independente e autônoma. Configura-se como elemento central e condiciona a autoestima, o bem-estar e o acesso das pessoas a equipamentos públicos. Todos têm que morar em algum lugar, ainda que debaixo da ponte, o que demonstra o caráter não intencional da moradia, não havendo qualquer possibilidade de um indivíduo não morar em algum espaço determinado. Ora, ser é ser-no-mundo¹⁶, é ser em um determinado lugar, é morar em algum local.

¹⁴ Também utilizam os termos como sinônimos: Monteiro (2015) e Luft (2014).

¹⁵ Segundo Screiber (2002, p. 81-83), “a não-habitação ou habitação das ruas representa não apenas a perda da moradia, mas a perda da própria condição de pessoa. De fato, todo indivíduo, tende naturalmente a delimitar um espaço de ocupação que lhe possa servir de referência à sua própria identidade. Analisando, por exemplo, o comportamento de pacientes de determinado hospital psiquiátrico do Rio de Janeiro, pesquisadores constatarem como práticas frequentes entre os internos o “apego físico a bens pessoais” e a “criação de espaços individuais nos quartos coletivos e nas áreas de convívio comum. [...] Também nas populações de rua verifica-se a tendência a guarda de bens pessoais, à construção de abrigos temporários e à delimitação, senão de um espaço individual, de um território de ocupação dos grupos de convívio habitual.[...] O viver nas ruas – antítese do tema – demonstra, por si só a importância da moradia para o desenvolvimento e a manutenção da condição humana. Da mera observação das populações de rua já se conclui que a delimitação de um espaço físico de uso pessoal é pressuposto inafastável da dignidade e da própria personalidade humana”.

¹⁶ Expressão utilizada por Heidegger que significa dizer que estamos sempre no mundo e existimos sempre em um mundo.

Por outro lado, a privação de uma moradia digna repercute como um grave dano ao indivíduo¹⁷, que persistirá até que se tenha efetivado este direito. Acresça-se que a não efetivação do direito à moradia acarreta danos a diversos outros direitos como o direito ao trabalho, à integridade física, à educação, à saúde, à privacidade, à vida familiar e à participação política (PISARELLO, 2003).

Apesar da extrema importância, a moradia digna não é uma realidade para uma grande parcela dos brasileiros. O déficit habitacional¹⁸ brasileiro perfaz 6.068.061 domicílios, desse total, 5.315.251, ou 85,7%, estão localizados nas áreas urbanas. Acresça-se que “em 2014, são cerca de 11,275 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o correspondente a 19,5% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.58). Torna-se evidente que a existência de uma necessidade por moradia digna não garante necessariamente a sua efetiva implementação.

Esse grave problema é, em sua maior parte, um problema urbano¹⁹. O Brasil é hoje um país em que 84,36% de sua população (160.925.804 habitantes) mora em cidades e 15,64% habita áreas rurais (29.829.995 habitantes), de acordo com os dados do IBGE relativos ao Censo de 2010. Das nossas regiões, o Sudeste apresenta o maior índice de urbanização, com 90,25% da população morando em cidades, seguida da região Centro-Oeste, com 88,79%; região Sul, com 84,93%; região Norte, com 73,35%; e região Nordeste com 73,35% (IBGE, 2012). A predominância da população urbana sobre a rural foi o resultado de uma transformação demográfica dos últimos sessenta anos. Em 1950 a população urbana configurava apenas 36% da

¹⁷ Segundo Carli (2009, p. 11), a moradia “Consubstancia atributo essencial da personalidade, pois é no locus doméstico que as pessoas desenvolvem seu caráter, dão seus primeiros passos rumo ao processo de crescimento espiritual, físico e intelectual. Enfim, é, primeiramente, no espaço do lar, concretizado num teto com paredes, portas, janelas e banheiro, que o indivíduo se sente protegido e seguro para iniciar o aprendizado da vida em relação. Enfim, a capacidade de enfrentar o “mundo da vida” com segurança, autoconfiança e dignidade pressupõe a existência de uma moradia com qualidade”.

¹⁸ Como déficit habitacional, entende-se a necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento, está ligado, portanto, diretamente às deficiências do estoque de moradias.

¹⁹ Por que as cidades atraem tantas pessoas? O poder de atração das cidades é explicado de forma criativa por Raquel Ronik (2004, p.12) quando compara com um ímã que atrai as pessoas por questões econômicas, culturais ou religiosas: “[...] na busca de algum sinal que pudesse apontar uma característica da cidade de qualquer tempo e lugar, a imagem que me veio à cabeça foi a de um ímã, um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens”.

população total brasileira. Este percentual chegou à casa dos 55% apenas em 1970, evoluindo para 81% no ano 2000²⁰.

O afluxo imenso de pessoas para as cidades foi acompanhado por uma brutal concentração de renda²¹. Por outro lado, esse processo não foi acompanhado por políticas públicas urbanas e habitacionais que suprissem a demanda crescente por moradia. A consequência urbana desse desenvolvimento é uma cisão da cidade entre quem pode pagar por sua moradia e aqueles que não têm possibilidade para isso. Em função do desemprego e subemprego e da conseqüente baixa remuneração, parte da população se viu obrigada a reduzir os gastos necessários para sua sobrevivência. Entre esses gastos essenciais estava e está o gasto com a moradia e, como esta camada da população não pode comprar uma propriedade ou alugar, a ocupação ilegal surge como única estratégia de sobrevivência^{22 23}.

A teoria dos dois circuitos (SANTOS, 2004 [1979]) evidencia bem a representação fragmentada dos espaços urbanos brasileiros, em que há um circuito superior, moderno, que concentra uma minoria com rendas muito elevadas e que pode usufruir de forma constante dos bens e dos serviços, e um circuito inferior, que está privado de bens e serviços necessários à sua sobrevivência. Apesar desta segmentação, os circuitos inferior e superior são dependentes e se comunicam.

²⁰ A título de comparação, segundo dados do relatório *World Urbanization Prospects*, produzido em 2014 pela Divisão das Nações Unidas para a População do Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais (DESA), a população urbana mundial excedeu a população rural apenas em 2007. O estudo ainda prevê que, em 2050, dois terços da população (66%) será urbana (ONU, 2014, p.1).

²¹ Atualmente, apesar de uma relativa melhora nos últimos dez anos, a distribuição de renda brasileira é muito pior do que em diversos países vizinhos. O índice Gini (quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade) para o Brasil, em 2013, era de 0,529; enquanto que na Argentina, 0,42; no Uruguai, 0,43; no Paraguai, 0,48; no Chile, 0,50; e no Peru, 0,44 (Dados disponíveis em: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>>. Acesso em: 03 jul. 2017). Por outro lado, dados do PNAD 2013, indicam que 40 milhões de brasileiros exercem trabalhos informais e não possuem carteira assinada ou qualquer vínculo com a seguridade social, ou seja, 42% da população ativa não possui carteira de trabalho assinada ou não contribui para a previdência social. Acresça-se, ainda, que 45% dos brasileiros de 16 a 24 anos ocupados exercem trabalhos informais, já entre os idosos este percentual é de 69% (IBGE, 2015)

²² Essas ocupações são toleradas pelo Poder Público, conforme Maricato (1999, p. 12): “Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Impossível admitir o contrário, pois se essa gigantesca ocupação de terras não fosse tolerada e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma, teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. Para dar uma ordem de grandeza, estamos nos referindo a aproximadamente dois milhões de pessoas que moram em favelas, apenas no município de São Paulo”.

²³ Mike Davis (2006, p. 47) chama este processo de “segredo mágico do urbanismo do Terceiro Mundo”, um vultuoso subsídio não planejado aos pobres. Ainda, esse mesmo autor chama atenção que esta ocupação pode ser uma estratégia financeira para mercantilização de terras ainda não aproveitadas, nestes termos (p. 97): “os invasores convertem encostas áridas, campos marginais ou alagados pantanosos em terrenos habitáveis, aumentando assim o valor da terra para os proprietários que podem ser despejar os moradores ou aumentar muito o aluguel”.

Assim, os indivíduos de um circuito podem ser utilizados como força de trabalho para um outro circuito. Essa dinâmica, conforme preceitua Milton Santos (1994), cria áreas opacas, em que as políticas públicas não chegam, dotadas de insuficiente infraestrutura urbana; e áreas luminosas, onde há um bom equipamento público, boa infraestrutura, oportunidades de trabalho e acesso à cultura e ao lazer.

A ilegalidade e a precariedade dessas ocupações repercutem em diversas relações sociais²⁴ e reproduz pobreza e violência. Conforme aduz Boaventura de Souza Santos (1993, p. 45), que analisou a vida dos habitantes de uma favela (nome fictício de Pasárgada) do Rio de Janeiro nos anos 60-70:

A expressão "nós éramos e somos ilegais" (de um antigo morador da favela), que, no seu contexto semântico, liga o status de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Pasárgada, pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional, tudo se passa como se a legalidade da posse da terra repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação.

A insatisfação dessas necessidades produz demandas e movimentos sociais que lutam pela implementação e concretização desses direitos. O acesso a terra, e a conseqüente moradia, sempre foi uma situação complexa no Brasil. Concentrada na mão de poucos, a terra sempre esteve em poder de uma pequena parte da população. A partir dessa realidade, começam a surgir movimentos de luta por reformas estruturais.

Nos anos 60, o Brasil era um país rural e a reforma agrária era uma bandeira que unificava os movimentos de acesso a terra. Com a crescente urbanização, o tema urbano foi ganhando musculatura.

Em janeiro de 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) foi criado. Inicialmente o movimento tinha como principal bandeira a luta por moradia e gradualmente essa reivindicação foi sendo complementada pelo direito à cidade, assim as reivindicações não se resumiam mais a uma casa, mas sim uma casa com equipamentos públicos, com ruas asfaltadas, com escolas e hospitais próximos etc.

²⁴ Demonstrando essa produção de desigualdade, Rolnik (2002, p. 54) afirm.: "A exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena."

O MNRU teve como uma de suas principais estratégias a luta pela positivação dos direitos ligados à reforma urbana e alcançou significativos progressos: o capítulo de política urbana da Constituição, o Estatuto da Cidade, Lei da Mobilidade Urbana, Lei do Saneamento, Lei sobre Resíduos Sólidos, Medida Provisória de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, dentre outros.

É interessante notar que apesar de a moradia ser uma necessidade humana, sua positivação depende da luta e da pressão da população e dos movimentos sociais sobre os poderes constituídos. Os direitos sociais são o resultado da batalha e da pressão daqueles que não têm acesso a bens essenciais. É um produto histórico ligado ao contexto de cada local. Resultado da luta contra o poder e a opressão²⁵. Conforme argumenta Bobbio (1992, p. 5):

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Por serem resultados de lutas e processos históricos, esses direitos estão sempre em transformação. São resultados de dinâmicas sociais, representam, como estatui Herrera Flores (2009), processos, efeitos parciais e temporários de combates postos em práticas pelas pessoas com o intuito de ter suas necessidades básicas satisfeitas. Por se configurarem como processos e resultados inacabados, não garantem de forma permanente a satisfação dos bens exigíveis para se viver.

Veja-se que a moradia é consagrada como um direito fundamental pela CRFB/1988, no entanto, uma caminhada em qualquer uma de nossas grandes cidades mostra que a realidade é diferente da previsão constitucional. Favelas, moradores de ruas e cortiços demonstram que a positivação de direitos não é garantia, per si, de fruição de direitos.

²⁵ No mesmo sentido, Hespanha (1997, p. 15) afirma: “o direito existe sempre em sociedade e [...] as soluções jurídicas são sempre contingentes em relação a um dado envolvimento (ou ambiente)”. Cite-se também, no mesmo sentido, Ignacy Sachs (1998, p.156): “Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos. O caminho a percorrer será longo e árduo a julgar pela distância a vencer para ultrapassar a extrema pobreza que constitui negação manifesta dos direitos fundamentais”.

Em vista dessa realidade, poder-se-ia argumentar que a positivação de direitos consubstanciaria uma tática simbólica com objetivo principal de diminuir as cobranças e as pressões feitas pelos movimentos sociais por políticas públicas mais efetivas. A promulgação de leis que garantissem direitos fundamentais – que teria, portanto, intenção de imunizar “o sistema político contra outras possibilidades” e transferir “a solução dos problemas para um futuro remoto” – seria um “álibi em favor dos agentes políticos dominantes e em detrimento da concretização constitucional” (NEVES, 1996, p. 327).

Interessante análise é feita por Lênio Streck (2000) quando chama atenção para a estratégia de positivação de direitos para se amainar agitações, enfraquecer tensões sociais e controlar os conflitos sociais, por meio de “deslocamentos ideológico-discursivos”, transformando as tensões sociais em conflitos abstratos, definidos por termos jurídicos interpretáveis e decidíveis:

a dogmática jurídica utiliza-se de um artifício [...] astúcia da razão dogmática, que atua mediante mecanismos de deslocamentos ideológico-discursivos. Esta astúcia da razão dogmática põe-se assim a serviço do enfraquecimento das tensões sociais, na medida em que neutraliza a pressão exercida pelos problemas de distribuição de poder, de recursos e de benefícios escassos. [...] os fenômenos sociais chegam ao Judiciário passam a ser analisados como meras abstrações jurídicas, e as pessoas, protagonistas do processo, são transformados em réu e autor [...] isso significa dizer que os conflitos sociais não entram nos fóruns e nos tribunais, graças às barreiras criadas pelo discurso produzido pela dogmática jurídica dominante. [...] preso nas amarras do sentido comum teórico um juiz de direito concedeu liminar de reintegração de posse em favor do fazendeiro que ocupava terras de propriedade do governo para desalojar centenas de sem-terras, sem examinar se eram ou não particulares. Resultado disso é que morreram várias pessoas. Para o magistrado, não se tratava de um conflito social, mas apenas de um problema decidível no âmbito da jericidade (STRECK, 2000, p. 64-65).

No entanto, a positivação de direitos fundamentais, em especial o direito à moradia, tem, ao contrário do exposto acima, uma importante função de reforço à significação normativa dessa necessidade básica. Assim, positivado chama atenção do Estado para a implementação de políticas públicas que favoreçam a implementação de direitos. Por outro lado, a consagração como direito fundamental é um instrumento de empoderamento das minorias frente às decisões majoritárias tomadas pelo Estado.

Um contrapoder, nas palavras de Luigi Ferrajoli (2009), que tutela os sujeitos menos protegidos contra a lei do mais forte, tratando-se, portanto, de um fator que

equilibra o jogo assimétrico da política²⁶. No mesmo sentido, a ideia de Ronald Dworkin (1984) de direitos como trunfos²⁷, em que os direitos seriam instrumentos contramajoritários que impediriam que decisões coletivas restringissem direitos fundamentais.

Conclui-se que a positivação do direito à moradia é de extrema importância, uma vez que serve como um escudo protetor, um fator de empoderamento daqueles que não têm acesso a uma moradia. Todos esses instrumentos em conjunto com pressão popular podem forçar o Estado a adotar políticas públicas que efetivem esse direito. Essa positivação pode ocorrer tanto na legislação interna quanto nas legislações supranacionais. Sendo assim, nos próximos capítulos, abordaremos as perspectivas nacionais e internacionais de positivação do direito à moradia.

1.4 A moradia como Direito Humano

Primeiramente, torna-se necessário uma diferenciação semântica entre os termos “direitos humanos”, “direitos fundamentais” e “direito dos homens”, uma vez que são, não poucas vezes, usados como se sinônimos fossem. Até mesmo a Constituição de 1988 faz uma certa confusão semântica ao utilizar-se de diversos termos para se referir aos direitos fundamentais²⁸.

²⁶ Conforme preceitua Ferrajoli (2009, p. 364-369): “gracias a los derechos primarios, el contra-poder de todos, es decir, el sistema de límites y vínculos opuesto por todos, a sí mismo, en garantía de todos. Es cierto, por otro lado, que los derechos fundamentales, [...] no suponen ni requieren el consenso de todos, dado que su papel es la tutela de los sujetos más débiles frente a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia. [...] Se confirma así el papel de los derechos fundamentales como leyes del más débil y, al mismo tiempo, como criterios para trazar los confines entre el respeto a todos los individuos en cuanto personas y el debido respeto a sus diferencias culturales. Los derechos fundamentales son siempre leyes del más débil frente a ley del más fuerte, que bien puede ser la ley expresada por sus mismas culturas, incluidas las que conviven en nuestros propio países accidentales: que protegen al individuo de su propio ambiente cultural e incluso familiar, a la mujer frente al padre o al marido, al menor frente a los padres, a los oprimidos de las prácticas opresivas de sus culturas. Piénsese en la clitoritomía o en las prácticas de segregación realizadas por los talibanes: son lesiones graves en perjuicio de la integridad física, la libertad y la dignidad de las mujeres que ningún respeto de la cultura ajena puede justificar, por la misma razón por la que no es justificable el código de honor mafioso, el homicidio por causa de honor, o el duelo y otros similares”.

²⁷ Segundo o citado autor, “rights are best understood as trumps over some background justifications for political decisions that states a goal for the community as a whole” (DWORKIN, 1984, p.153).

²⁸ Ingo Sarlet (2006, p. 34) cita os seguintes termos utilizados pela nossa Constituição: a) direitos humanos (art. 4º, inc.II); b) direitos e garantias fundamentais (epígrafe do Título II, e art. 5º, § 1º); c) direitos e liberdades constitucionais (art. 5º, inc LXXI) e d) direitos e garantias individuais (art. 60, §4º, inc. IV)

A expressão “direito dos homens”²⁹ tem conotação fortemente jusnaturalista, inerente à natureza humana, pertencente ao homem enquanto tal e por isso intemporal e universal, um direito natural do ser humano que independe de reconhecimento por documento internacional ou positivação em Constituição. São direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos. Veja-se que esta concepção não deixa de ser equivocada com o que foi defendido no presente trabalho. Uma vez que se entende que os direitos são frutos de conquistas e anseios de determinados povos em determinados espaços, não haveria a validade universal desses direitos. Ademais, tal expressão denota uma determinação de gênero que não se coaduna com o momento atual.

Por outro lado, os direitos fundamentais se caracterizam por estarem previstos na ordem constitucional interna de cada Estado, são, portanto, direitos limitados a certos espaços e a determinado tempo, vigentes em uma ordem jurídica específica. Já quando se fala em direitos humanos, está-se a falar de direitos previstos em tratados e declarações internacionais, tem, portanto, uma proteção internacional não restrita às fronteiras dos Estados nacionais. Nos dois casos, o objeto a ser tutelado será a dignidade da pessoa humana. A diferença, entretanto, é o âmbito de proteção.

Nesse sentido, Ingo Sarlet (2006, p. 36-37) afirma:

Em que pese sejam ambos os termos (‘direitos humanos’ e ‘direitos fundamentais’) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo ‘direitos fundamentais’ se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’ guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)

Assim, ainda que nos últimos anos no Brasil tenha havido um grande movimento de positivação interna dos direitos humanos, não podemos tomar as duas

²⁹ Assim dispõe Canotilho (2010, p. 393) sobre a diferença entre os direitos fundamentais e dos homens: “As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.”

expressões como sinônimas, pois os âmbitos de validade e de efetividade desses direitos são diferentes. Cabe agora fazer uma análise do Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos e das diversas normatizações internacionais do direito à moradia

1.4.1 O sistema Internacional de proteção aos Direitos Humanos

As atrocidades cometidas nas Guerras Mundiais demonstraram que a sobrevivência da humanidade passaria necessariamente por uma construção de um sistema internacional de proteção dos direitos humanos e por uma reorganização das relações internacionais, tendo como fundamento essencial o respeito à dignidade da pessoa humana.

Nas palavras de Piovesan (2013, p. 190):

Nesse contexto, desenha-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução.

Em função das grandes violações cometidas pelos Estados, criou-se a convicção de que a proteção dos direitos humanos deveria não ser feita apenas pelas ordens jurídicas nacionais, mas também pelos organismos e pelas legislações internacionais.

A Carta Constitutiva das Nações Unidas foi assinada em 1945 e tinha como propósitos a manutenção da paz e da segurança internacional, o desenvolvimento das relações amistosas entre as nações e a cooperação internacional. O respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos foi consagrado como princípio fundante da Organização das Nações Unidas (ONU).

Apesar da menção aos direitos humanos em diversos dispositivos³⁰, não há na carta qualquer conceituação do que significasse essa expressão, nem qualquer

³⁰Como exemplo destas citações: “**Artigo 1.** Os propósitos das Nações unidas são: (...) 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e **estimular o respeito aos direitos humanos** e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e **Artigo 13. 1.** A Assembleia Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a: [...] b) promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e **favorecer o pleno gozo dos direitos humanos** e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; **Artigo 55.** Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da

definição do seu conteúdo. Assim, com o intuito de constituir significado, de atribuir maior eficácia e de positivar o conteúdo mínimo da proteção internacional dos direitos humanos enunciada na Carta, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, no dia 10 de dezembro de 1948, aprovou por unanimidade a Declaração Universal dos Direitos Humanos³¹.

1.4.2. A Declaração Universal dos Direitos Humanos

Em função de sua centralidade e relevância na vida das pessoas, a moradia passou a ser reconhecida internacionalmente como um direito humano³². Assim, a moradia foi consagrada, em 1948, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, artigo XXV, 1³³. Veja-se também que a propriedade é tutelada como direito humano e protegida contra qualquer interferência arbitrária, conforme disposição do art. XVII, 1³⁴. A tutela do domicílio também é consagrada no artigo XII³⁵, visando precipuamente proteger a intimidade da pessoa frente a interferências em sua vida privada.

O direito à habitação protegido pela Declaração não é apenas de um abrigo, de uma morada. Muito pelo contrário, o direito à moradia protegido pelo documento é aquele que tem capacidade para assegurar à pessoa e a sua família saúde e bem-estar. Há uma ligação clara entre moradia e a dignidade da pessoa humana.

igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: c) **o respeito universal e efetivo dos direitos humanos** e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.” (grifo e destaque nosso)

³¹ A Declaração Universal foi adotada pela Assembleia Geral com 48 votos a favor, nenhum contra e oito abstenções (Bielorrússia, Tchecoslováquia, Polônia, Ucrânia, União Soviética e Iugoslávia, África do Sul e Arábia Saudita).

³² Neste documento foi utilizado a palavra “habitação”.

³³ Art. XXV. 1 Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

³⁴ Art. XVII 1. Toda a pessoa, individual ou colectiva, tem direito à propriedade. 2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade.

³⁵ Artigo XII. Ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a protecção da lei.

Deve-se registrar que a Declaração em questão, ao contrário dos tratados internacionais³⁶, é um instrumento de *soft law*³⁷. A forma como foi adotada, qual seja resolução da Assembleia Geral, não possui força jurídica vinculante. Todavia, entende-se, com esteio em abalizada doutrina, que a indigitada Declaração é um instrumento vinculante que interpreta a “expressão direitos humanos constantes dos arts. 1º (3) e 55 da Carta das Nações Unidas” (PIOVESAN, 2014, p. 216). Trata-se de uma interpretação autêntica que vincula os Estados que “assumem compromisso de assegurar o respeito universal e efetivo dos direitos humanos” (PIOVESAN, 2014, p. 219). Por outro lado, por ser imprescindível às relações internacionais, tornou-se um elemento básico do direito costumeiro e dos princípios gerais do Direito Internacional vinculando todos os Estados (FACHIN, 2015).

1.4.3 O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁸

Com o intuito de especificar os direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e dotá-los de um aparato próprio para sua aplicabilidade³⁹, foram elaborados dois importantes instrumentos⁴⁰: Pacto Internacional sobre Direitos Civis

³⁶ Conforme lição de Mazzouli (2014, p. 44), entende-se por tratado “todo acordo formal, concluído entre sujeitos de Direito Internacional Público, regido pelo direito das gentes e que visa à produção de efeitos de direito para as partes contratantes”.

³⁷ Citando novamente Mazzouli (2014, p. 73), “Apesar de não se ter ainda, na doutrina internacionalista, uma conceituação clara do que seja *soft law* – que em português, pode ser traduzida por direito plástico, direito flexível ou direito maleável -, pode-se afirmar que na sua acepção atual ela compreende todas aquelas regras cujo valor normativo é menos constringente que o das normas jurídicas tradicionais”.

³⁸ Veja-se que, conforme decisão no Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP, o Supremo Tribunal Federal entende que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos têm natureza infraconstitucional e supralegal – à exceção dos tratados aprovados em dois turnos de votação por três quintos dos membros de cada uma das casas do Congresso, que têm status de Emenda Constitucional. Entretanto, o entendimento do Supremo não é acompanhado pela doutrina especializada em direito internacional que defende o status constitucional de todos os tratados que versem sobre Direitos Humanos, nesse sentido, confira-se PIOVESAN (2013, p. 113-163).

³⁹ Segundo Mazzouli (2016, p.100): “Criaram-se, com os pactos de 1966, mecanismos de monitoramento dos direitos humanos, por meio da Organização das Nações Unidas a exemplo dos relatórios temáticos (ou *reports*) em que cada Estado relata à ONU o modo pelo qual está implementando os direitos humanos no país, e das comunicações interestatais, e que um dos Estados-partes no acordo alega que outro Estado-parte incorreu ou está incorrendo internamente em violação de direitos humanos consagrados pelo compromisso firmado entre ambos. O Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, também de 1966, traz ainda o mecanismo das petições individuais (possíveis somente quando esgotados os recursos internos quanto à reclamação dos direitos humanos violados)”.

⁴⁰ A razão da elaboração de dois tratados, e não apenas um só, é explicada por Fábio Konder Comparato (2010, p. 292): “A elaboração de dois tratados e não de um só, compreendendo o conjunto dos direitos humanos segundo o modelo da Declaração Universal de 1948, foi o resultado de um compromisso diplomático. As potências ocidentais insistiam no reconhecimento, tão-só, das liberdades individuais clássicas, protetoras da pessoa humana contra os abusos e interferências dos órgãos estatais na vida privada. Já os países do bloco comunista e os jovens países africanos preferiam pôr

e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados pela Assembleia Geral da ONU, em 1966, e ratificados pelo Brasil em 1992, pelos Decretos nº 592 e nº 591, respectivamente.

A expressão moradia é utilizada no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acrescida da palavra adequada. Nestes termos, explicitamente o normativo estabeleceu que não basta apenas uma habitação, apenas um abrigo, apenas uma estrutura com parede e teto. A residência deveria ser adequada agregando, assim, um padrão mínimo necessário para a existência digna das pessoas. Esse direito à moradia, robustecido por diversas garantias, liberdades e proteções, é previsto no Artigo 11, §1, que dispõe:

Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ONU, 1966).

É de se ressaltar que, conforme o artigo 2º do Pacto⁴¹, os Estados assumiram uma verdadeira obrigação jurídica, comprometendo-se a adotar medidas progressivas, no plano econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis.

Interpretando o citado artigo 2º, Pisarello (2003, p. 117-118) argumenta que os Estados teriam os seguintes deveres: (1) não adotar medidas de caráter regressivo, tais quais os despejos ilegais; (2) efetuar medidas concretas para o cumprimento efetivo do Pacto; (3) que essas medidas sejam tomadas em tempo razoável; (4) dever empreender todos os esforços possíveis em direção do cumprimento do Pacto; (5) dar prioridade aos grupos vulneráveis; (6) dever de garantir o mínimo existencial a todos.

em destaque os direitos sociais e econômicos, que têm por objeto políticas públicas de apoio aos grupos ou classes desfavorecidas, deixando na sombra as liberdades individuais. Decidiu-se, por isso, separar essas duas séries de direitos em tratados distintos, limitando-se a atuação fiscalizadora do Comitê de Direitos Humanos unicamente aos direitos civis e políticos, e declarando-se que os direitos que têm por objeto programas de ação estatal seriam realizados progressivamente, "até o máximo dos recursos disponíveis" de cada Estado (Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 22, alínea 1)."

⁴¹ ARTIGO 2º, 1. Cada Estado-parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

No mesmo sentido, Saule Junior (1999, p. 94) entende que a obrigação de realizar progressivamente o direito à moradia exige do Estado brasileiro as seguintes medidas: (1) adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos, fiscais, urbanísticos e de regularização fundiária para a promoção de uma política habitacional; (2) constituição de um sistema nacional de habitação de interesse social, descentralizado, com mecanismos de participação popular e recursos subsidiados; (3) revisão de legislação e instrumentos de modo a eliminar normas que acarretem algum tipo de restrição e discriminação sobre o exercício do direito à moradia; (4) imediata implementação de legislações e instrumentos de garantia do direito à moradia, especialmente o Estatuto da Cidade; (5) destinação de recursos públicos para a política habitacional.

1.4.4 O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), que tem por incumbência a fiscalização do cumprimento pelos Estados-partes do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, editou o Comentário Geral nº 4 (ONU, 1991), explicitando o que viria a ser “moradia adequada”. Assim, o CDESC esclareceu que o direito à habitação adequada se aplica a toda e qualquer pessoa e não deve ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos. Precisa ser visto como um direito a viver com segurança, paz e dignidade. Assim, os elementos constitutivos de uma moradia adequada são:

- a) Segurança jurídica da posse: direito de todas as pessoas terem garantias jurídicas que as protejam de despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças;
- b) Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição, além de acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência;
- c) Custo acessível de tal modo que a obtenção e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas.

- d) Habitabilidade da moradia garantido a segurança física dos ocupantes e os protegendo do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença.
- e) Acessibilidade das habitações, em especial para aqueles grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional;
- f) Localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Além disso, as habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos e nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes;
- g) Adequação cultural, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação.

1.4.5 O Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

No Comentário Geral nº 4 (ONU, 1991), o Comitê ressaltou que todas as pessoas deveriam ter assegurado um grau de segurança na posse que garantisse determinada proteção contra os despejos forçados e ainda concluiu que os despejos forçados são *prima facie* incompatíveis com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Passados seis anos da edição do citado comentário e depois de diversos casos de despejos forçados ocorridos em países signatários do PIDESC, o Comitê editou o Comentário nº 7 (ONU, 1994) com o intuito de prover melhores definições sobre as garantias e as obrigações contidas no PIDESC.

Nos termos do CG nº 7, os despejos forçados podem ser conceituados como a remoção permanente ou temporária de pessoas, famílias e/ou comunidades de suas moradias e/ou das terras que ocupam, contra a sua vontade e sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole nem lhes permitir acesso a

elas. Entretanto, a proibição de despejos forçados não se aplica àqueles efetuados legalmente e em acordo com as disposições dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos (ONU, 1994).

Os despejos forçados são considerados como fenômenos complexos e multifacetados (OSÓRIO, 2014, p. 56). Geralmente ocorrem em conexão com conflitos sociais, êxodo em massa, movimento de refugiados, deslocamento forçado em função de conflitos armados e também pela própria ação ou omissão do Estado (ONU, 1994). Podem ocorrer também em função de renovações urbanas, projetos de infraestrutura etc. (ONU, 1994).

O conceito de despejo para o Comitê DESC tem os seguintes elementos: determinação por decisões, legislação ou política de Estado, ou pela falha dos Estados em intervir para evitar a efetivação de despejos por terceiros; presença invariável da força ou coesão; planejamento prévio à implementação e afeta tanto indivíduos quanto grupos (OSORIO, 2014, p. 57). Esses despejos podem, em determinadas e específicas circunstâncias, ser justificados. Todavia, para serem considerados legais, tais despejos devem seguir um procedimental compatível com a legislação internacional, confira-se o parágrafo 14 do CG nº7:

Quando se considere que um despejo está justificado, este deve ser implementado em estrito cumprimento dos dispositivos pertinentes das normas internacionais de direitos humanos e respeitando os princípios gerais de razão e proporcionalidade. A este respeito, cabe recordar em particular o CG n. 16 do Comitê de Direitos Humanos relativa ao artigo 17 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, que indica que a ingerência no domicílio de uma pessoa só pode ocorrer 'nos casos previstos em lei'. O Comitê observou que em tais casos a lei deveria 'estar conforme com as disposições, propósitos e objetivos do Pacto'. O Comitê também indicou que 'a legislação pertinente deve especificar com detalhe as circunstâncias precisas em que se podem autorizar estas ingerências'⁴² (ONU, 1994).

Por último, de acordo com o parágrafo 15, o Comitê considera como garantias essenciais que devem ser asseguradas às pessoas que se encontram em processo de despejo: a) audiência prévia da população afetada; b) notificação prévia dos afetados e estabelecimento de um prazo razoável para o despejo; c) a presença de funcionários do governo ou seus representantes; d) identificação das pessoas que efetuam o despejo; e) assistência judiciária em todas as fases do processo; f) quando

⁴² Tradução do Comentário Geral nº 7 disponível em Saule Júnior, Sarno, Rodrigues (2009, p. 25).

os afetados sejam de baixa renda, o Estado deve adotar todas as medidas necessárias para proporcionar outra moradia.

1.4.6 Habitat

Em 1972, realizou-se, em Estocolmo, a primeira Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente. Nesse evento, houve uma mudança paradigmática, uma vez que a degradação do meio ambiente foi relacionada à crescente urbanização e aos impactos dos assentamentos urbanos⁴³. Nesse sentido, ocorreu em 1976 a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat I, agrupando chefes de Estado e representantes da sociedade civil (reunidos no Fórum Habitat). Dois documentos foram produzidos pelo Habitat I: a Declaração de Vancouver e o Plano de Ação de Vancouver.

A Declaração consagra uma série de princípios voltada para o avanço da qualidade de vida pela repartição mais justa dos melhoramentos advindos do desenvolvimento econômico, enfatizando ainda o planejamento e a regulação do uso da terra, a proteção do meio ambiente, o atendimento das necessidades das mulheres e dos jovens (ANTONUCCI et al., 2010, p. 31-32). Em seu preâmbulo, já é reconhecida a importância dos assentamentos urbanos para a qualidade de vida, enfatizando-se que o aperfeiçoamento desses assentamentos é condição indispensável para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Assim, está-se diante da fusão, ou melhor, da compreensão do direito à moradia sob a perspectiva do direito à cidade.

Em seu preâmbulo, a Declaração de Vancouver dispõe que a intensa urbanização sem um planejamento adequado foi causa das péssimas condições vivenciadas nos assentamentos humanos, essa situação era agravada pelo desenvolvimento econômico desigual e pelo movimento de êxodo rural. Para a solução desses problemas, a Declaração advoga um maior planejamento do uso, da posse e da disposição de terras⁴⁴. Os Estados, assim, têm o poder e o dever de regular

⁴³Nesse sentido, dispõe o Princípio 15 da Declaração da Conferência: “Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista”.

⁴⁴ Principle 10 – land is one of the fundamental elements in human settlements. Every state has the right to take the necessary steps to maintain under public control the use, possession, disposal and reservation of land. Every state has the right to plan and regulate use of land, which is one of its most

e planejar o uso da terra, organizando o crescimento das cidades. Elege-se, portanto, o planejamento público como instrumento para orientar o crescimento das cidades.

Por sua vez, a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humano (Habitat II) ocorreu em 1996, em Istambul, e suas discussões resultaram na adoção da Agenda Habitat. Nesse documento, o direito à moradia foi reafirmado⁴⁵ e robustecido por novos elementos como: proteção contra discriminação, acesso universal a todas as pessoas, segurança na posse, etc. (ANTONUCCI et al., 2010). Conforme o parágrafo 60 da Agenda Habitat, habitação adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça e abarcaria também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação adequada, calefação e ventilação adequadas; infraestrutura básica adequada tal como serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental e fatores relacionadas à saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho e aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponíveis a um custo razoável⁴⁶.

Diferentemente da Declaração de Vancouver, que colocava como preponderante o poder dos Estados Nacionais no planejamento, esta declaração adiciona também as cidades como atores relevantes no desenvolvimento econômico e social. Assim sendo, a declaração reconhece que o município tem um papel determinante para se fazer assentamentos viáveis, equânimes e sustentáveis, uma vez que esse aparelho estatal está mais perto dos cidadãos. Ademais, a mesma

important resources, in such a way that the growth of population centres both urban and rural are based on a comprehensive land use plan. Such measures must assure the attainment of basic goals of social and economic reform for every country, in conformity with its national and land tenure system and legislation.

⁴⁵ Paragraph 8. We reaffirm our commitment to the full and progressive realization of the right to adequate housing as provided for in international instruments. To that end, we shall seek the active participation of our public, private and non-governmental partners at all levels to ensure legal security of tenure, protection from discrimination and equal access to affordable, adequate housing for all persons and their families.

⁴⁶ Segundo o parágrafo 60 “Adequate shelter means more than a roof over one’s head. It also means adequate privacy; adequate space; physical accessibility; adequate security; security of tenure; structural stability and durability; adequate lighting, heating and ventilation; adequate basic infrastructure, such as water-supply, sanitation and waste-management facilities; suitable environmental quality and health-related factors; and adequate and accessible location with regard to work and basic facilities: all of which should be available at an affordable cost. Adequacy should be determined together with the people concerned, bearing in mind the prospect for gradual development. Adequacy often varies from country to country, since it depends on specific cultural, social, environmental and economic factors. Gender-specific and age-specific factors, such as the exposure of children and women to toxic substances, should be considered in this context.”

declaração conclama os governos nacionais a reconhecer o papel das autoridades locais para o provimento de serviços públicos e empoderamento do povo⁴⁷.

Por último, em 2016, ocorreu a Habitat III, em Quito, no Equador. O foco central dessa conferência foi assentar bases para um desenvolvimento urbano sustentável. Conforme o documento “Nova Agenda Urbana”, as cidades devem necessariamente cumprir sua função social e ambiental, proporcionar a participação popular, buscar igualdade de gênero com o empoderamento das mulheres, buscar um desenvolvimento sustentável e inclusivo, ter política de manejo de situações de riscos, planejar uma política de recursos hídricos etc. Para se chegar a esses objetivos, foram estabelecidos alguns princípios: erradicação da pobreza em todas as suas formas, desenvolvimento de economias urbanas sustentáveis e inclusivas, garantia de sustentabilidade do meio ambiente (uso de energias renováveis, proteção de ecossistemas etc.), produção de cidades mais limpas e com menos emissões de carbono, respeito ao direito dos refugiados, dentre outras.

1.4.7 Outros instrumentos e ações no âmbito da Organização das Nações Unidas sobre o direito da moradia

Internacionalmente, a moradia foi consagrada em diversos outros acordos e tratados dos quais o Brasil é signatário, tais quais: a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969 (art. 26); a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979 (art. 14.2); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965 (art. 5º); Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 1989 (art. 27.3); Convenção IV de Genebra Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra, de 1949 (art. 53); Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990 (art. 1º, iii); e Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989 (art. 7º).

⁴⁷ Paragraph 102. The municipal level of government can be an effective partner in making human settlements viable, equitable and sustainable, since its level of administration is closest to the people. Governments must recognize the essential role of local authorities in providing services and empowering people to secure economic development, social welfare and environmental protection for their communities, and the role of international cooperation among local authorities. Local authorities can construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and assist in implementing national and subnational environmental policies. They play a vital role in educating and mobilizing people and in responding to public demands to promote sustainable development.

Por outro lado, diversas conferências, declarações e planos de ação, tais quais a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, a Agenda 21 de 1992, a Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio de 2000 igualmente auxiliaram a definir diversas perspectivas do direito à moradia adequada e repisaram as obrigações dos Estados-membros da ONU para a concretização desse direito.

Após análise da legislação internacional, passa-se agora à regulação do direito à moradia no âmbito constitucional.

1.5 Direito fundamental à moradia na história constitucional brasileira pré-1988

Historicamente, a moradia precede a propriedade. Sendo um atributo essencial à dignidade da pessoa humana, o homem sempre teve necessidade de morar em algum local, sempre buscou abrigo e teto, e isso independia da formulação do conceito jurídico de propriedade. Entretanto, apesar da precedência fática, a positivação do direito à propriedade é anterior à positivação do direito à moradia no mundo e no Brasil. A legislação constitucional brasileira e as legislações internacionais sobre o tema demonstram que a proteção legal e constitucional da propriedade antecede a da moradia.

Nesse sentido, é o histórico constitucional brasileiro. A Constituição de 1824 não faz qualquer referência à moradia. No entanto, seus artigos 179, VII⁴⁸ e XXII⁴⁹ fazem menção à inviolabilidade do domicílio e ao direito de propriedade, respectivamente. A mesma sistemática foi adotada pela Constituição de 1891⁵⁰.

⁴⁸ “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.(...) VII. Todo o Cidadão tem em sua casa um asylo inviolavel. De noite não se poderá entrar nella, senão por seu consentimento, ou para o defender de incendio, ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a Lei determinar.” (sic)

⁴⁹(...) “XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.”

⁵⁰ “Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: (...)

§ 11. A casa é o asylo inviolavel do individuo; ninguem póde ahi penetrar, de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir a victimas de crimes, ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela fórma prescriptos na lei. (...)

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia.

A partir de 1934, apesar de não haver qualquer referência à moradia, há uma reconfiguração do direito de propriedade. Assim, esse direito é conformado e limitado pela busca de um benefício social. A propriedade assume uma função social, conforme redação do art. 113, nº 17, nestes termos: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. Há, portanto, um abandono do viés liberal e individualista do direito à propriedade. Pela primeira vez, é previsto um capítulo apartado para direitos sociais (Título IV – Da Ordem Econômica e Social), estabelecendo a proteção ao trabalhador com previdência, assistência médica, licença-maternidade etc. (art. 121).

O princípio da função social da propriedade não foi abarcado pela Constituição de 1937, que se limitou a garantir o direito à propriedade e estabelecer que seu conteúdo e limites fossem estabelecidos por lei⁵¹. Já em 1946, a sistemática adotada foi a mesma da Constituição de 1934⁵².

As Constituições do período militar (1967 e Emenda Constitucional nº1 de 1969) expressamente preveem a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, conforme o art. 157, inciso III. Vê-se, pois, que a propriedade foi tratada sob o interesse individual (garantindo-se o direito de propriedade, §22º do art. 150) e sob o interesse social.

1.5.1 O direito à moradia e a Constituição de 1988

A Constituição de 1988 consagrou a propriedade como um direito fundamental em seu art.5º, mas determinou que seria condicionada ao atendimento da função social. No mesmo sentido, em seu art. 170, foi estipulado que um dos princípios fundantes da ordem econômica seria a função social da propriedade. Pela primeira vez em nossa história constitucional, foi previsto um capítulo exclusivo para a Política Urbana que prevê, dentre outras coisas, a usucapião especial urbana e a função social da propriedade urbana.

⁵¹ Art. 122, alínea 14: “É garantido o direito de propriedade, cujo conteúdo e seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício”.

⁵² Art 147 – O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Por outro lado, apesar de não ser textualmente citado, o direito à moradia é reconhecido de forma implícita como direito fundamental. Diversos trechos da Constituição corroboram com esse entendimento: o artigo 7º, inciso IV, que determinou que o salário mínimo deveria ser capaz de atender às necessidades fundamentais do trabalhador e de sua família, que tem como um dos seus elementos, a moradia; a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e artigos 170, inciso III e 182, parágrafo 2º), a previsão constitucional da usucapião especial urbano (art. 183) e rural (art. 191) que condiciona o reconhecimento do domínio útil ou da propriedade à utilização do imóvel para fins de moradia (SARLET, 2003, p. 12). Pode-se perceber também a proteção à moradia pelo tratamento especial dado aos indígenas⁵³, aos quilombolas⁵⁴ e aos ex-combatentes⁵⁵.

Nesse mesmo sentido, José Afonso da Silva (2009, p. 316) argumenta que o direito de moradia já era reconhecido como um direito social desde a promulgação da Constituição, por força do disposto no art. 23, IX, que dispõe sobre a competência comum de todos os entes federativos de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”, traduzindo um poder-dever do Estado de garantir moradia à população. Seria, portanto, um direito fundamental atípico e implícito, conforme preceitua o artigo 5º, § 2º, da Constituição⁵⁶.

⁵³ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

⁵⁴ Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

⁵⁵ Art. 53. Ao ex-combatente que tenha efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial, nos termos da Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967, serão assegurados os seguintes direitos: (...)

VI - prioridade na aquisição da casa própria, para os que não a possuem ou para suas viúvas ou companheiras.

⁵⁶ Nesse sentido, cita-se Bruno Filho (1999): “Considerando o caso brasileiro, de Constituição ‘rígida’, observamos que facilmente se pode inferir, da análise sistemática dos dispositivos pertinentes, que nossa Carta Magna reconhece o ‘direito à moradia’, como corolário do ‘direito à vida’ (de maneira direta), ou pela interpretação do art. 182 (de maneira indireta).”, bem como SAULE JUNIOR (2004, p.167): “Antes mesmo da inclusão expressa do direito à moradia, no campo dos direitos sociais, ele já contava com a devida proteção constitucional, com o disposto no art. 7º da Constituição, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, ao estabelecer como um destes direitos, no inciso IV, o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às necessidades vitais e básicas e às de sua família como moradia, alimentação”.

Cabe ressaltar, por último, que essa fundamentalidade do direito à moradia⁵⁷ foi também reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, conforme decidido no Recurso Extraordinário nº 407.688-8/SP:

A regra constitucional enuncia direito social, que, não obstante suscetível de qualificar-se como direito subjetivo, enquanto compõe o espaço existencial da pessoa humana, “independentemente da sua justiciabilidade e exeqüibilidade imediatas”, sua dimensão objetiva supõe provisão legal de prestações aos cidadãos, donde entrar na classe dos chamados “direitos a prestações, dependentes da actividade mediadora dos poderes públicos”.

No entanto, sepultando qualquer dúvida sobre o tema, a Emenda Constitucional nº 26 consagrou expressamente a moradia como um direito de todo brasileiro em seu artigo 6º, *in verbis*: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

1.5.2 Fundamentalidade, conteúdo, eficácia e aplicabilidade

Além de fundamental, a moradia é um direito social. Os direitos sociais são compreendidos como uma materialização “do princípio da dignidade humana na esfera das condições materiais de existência do homem” (BARCELLOS, 2008, p. 197). Visam precipuamente proteger a dignidade da pessoa humana, uma vez que um determinado nível de bem-estar material, social e educacional é condição essencial para assegurar o exercício de liberdades individuais e a participação política do indivíduo na comunidade.

Conforme lição de José Afonso da Silva (2009, p. 286-287), os direitos sociais são prestações positivas estatais enunciadas em normas legais ou constitucionais, que franqueiam melhores condições de vida aos mais fracos, proporcionando a igualização de situações sociais desiguais, se ligam, portanto, ao direito de

⁵⁷ Essa mesma fundamentalidade foi reconhecida pelo Relator Romeu Tuma no Parecer nº 279 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que analisava a Proposta de emenda Constitucional que consagrou a moradia como direito fundamental: “Por outro lado, é bom notar que o direito à moradia está consignado na Lei Maior de 05 de outubro de 1988, se não no art. 6º, em outros dispositivos do Estatuto Supremo”.

Assim, o art. 23, IX, da Constituição Federal, estabelece que é da competência comum da União, dos Estados e dos Municípios promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e do saneamento básico.

No mesmo rumo do reconhecimento da importância do direito à moradia é que o art. 7º da Carta Magna preceitua, no seu inciso IV, que o salário mínimo deverá ser capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. (...)”

igualdade⁵⁸. Encontram-se os direitos sociais atrelados à igualdade material e “são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios” (FARIA, 1994, p. 105).

A moradia é uma condição material necessária à dignidade da pessoa humana, trata-se, portanto, de um direito social que proporciona ao indivíduo integração social e desenvolvimento de suas capacidades. A natureza social deste direito é inclusive afirmada pela Constituição da República quando o consagra em seu capítulo II, separando-o dos direitos civis, de nacionalidade e políticos.

A tutela jurídica da moradia tem como foco a pessoa humana e a concretização de sua dignidade. Vê-se, portanto, que o direito à moradia tem como principal fundamento a dignidade da pessoa humana⁵⁹. Por estar vinculado à proteção e à promoção da dignidade, o direito à moradia se trata de um direito fundamental⁶⁰. Corroborando com essa afirmação, cita-se a inclusão desse direito no Título II da Constituição de 1988 (Capítulo II, art. 6º), que elenca os “Direitos e Garantias Fundamentais”.

Conforme Canotilho (2004, p. 378-379), a constitucionalização formal de direitos fundamentais assinala quatro importantes dimensões: (1) colocam as normas em posição hierárquica superior no ordenamento; (2) para modificação destas normas, faz-se necessário um procedimento legislativo diferenciado (art. 60 da

⁵⁸ Veja-se que os direitos sociais também abarcam uma série de direitos de defesa, as liberdades sociais, nas palavras de SARLET (2006, p.57): “Ainda na esfera dos direitos de segunda dimensão, há que atentar para a circunstância de que estes não englobam apenas direitos de cunho positivo, mas também as assim denominadas ‘liberdades sociais’, do que dão conta exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como do reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como direito a férias, e ao repouso semanal remunerado, a garantia de um salário mínimo, a limitação da jornada de trabalho, apenas para citar alguns dos mais representativos. A segunda dimensão dos direitos fundamentais abrange, portanto, bem mais do que os direitos de cunho prestacional, de acordo com o que ainda propugna parte da doutrina, inobstante o cunho ‘positivo’ possa ser considerado como marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais”.

⁵⁹ Conforme as lições de Ingo Sarlet (2009/2010, p. 13-14), a dignidade é o alicerce principal do conceito material dos direitos fundamentais, nestes termos: “Ainda que estejamos convictos de que nem todos os direitos e garantias fundamentais expressamente anunciados no elenco do Título II de nossa Constituição encontram seu fundamento direto no princípio da dignidade da pessoa humana e que, de qualquer modo, diversa a intensidade deste vínculo entre dignidade e direitos fundamentais, já que distinto o âmbito de proteção de cada direito em espécie, não poderíamos, por outro lado, deixar de reconhecer que é na dignidade da pessoa humana que reside o fundamento primeiro e principal e, de modo particular, o alicerce de um conceito material dos direitos fundamentais”.

⁶⁰ Em posição parcialmente divergente, Ricardo Lobo Torres (2001, p. 289) argumenta que a jusfundamentalidade do direito à moradia se reduz ao mínimo existencial, “E o direito à moradia, é fundamental ou social? No que concerne aos indigentes e às pessoas sem-teto a moradia é direito fundamental, integrando o mínimo existencial e tornando obrigatória a prestação do Estado. Já as moradias populares ou a habitação para a classe média se tornam direitos sociais, dependentes das políticas públicas e das opções orçamentárias”.

CRFB/1988); (3) impõe limites materiais à modificação constitucional (Art. 60, §4º da CRFB/1988); (4) estabelece parâmetros de controle de atuações estatais administrativas, legislativas e jurisdicionais (Art. 5º, §1º).

Por outro lado, a fundamentalidade material do direito à moradia “implica a aderência do conteúdo desse direito ao compromisso político comunitário, traçados na Carta Constitucional” (FRANZONI; LUFT, 2014, p. 981). Significa dizer que a moradia, como corolário da dignidade humana, é um fundamento e um objetivo perseguido pelo Estado Brasileiro. Assim, o direito à moradia apresenta fundamentalidade formal (rigidez constitucional, proibição de abolir este direito etc.) e fundamentalidade material⁶¹ (uma vez que um dos objetivos do Estado brasileiro é a concretização da dignidade da pessoa humana e conseqüentemente do direito à moradia).

Hodiernamente, distingue-se duas dimensões centrais dos direitos fundamentais: a dimensão negativa e a positiva.

A dimensão negativa tem como conteúdo normativo o direito do titular de resistir a intervenções de terceiros em sua esfera de liberdade individual, trata-se de um direito de defesa, um direito de resistência do indivíduo frente a interferências em seus direitos (DIMOULIS; MARTINS, 2014). Impõe-se, aqui, um dever de abstenção, por parte do Estado e dos particulares, de violar posições jurídicas. O direito à moradia é abarcado por esta dimensão⁶², conforme Ingo Sarlet (2009/2010, p. 29):

Verifica-se que a moradia, como bem jurídico fundamental, encontra-se, em princípio, protegida contra toda e qualquer sorte de agressões de terceiros. O Estado, assim como os particulares, tem o dever jurídico de respeitar e de não afetar a moradia das pessoas, de tal sorte que toda e qualquer medida violadora do direito à moradia é passível de ser impugnada em Juízo, seja na esfera do controle difuso e incidental, seja por meio do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, ou mesmo por intermédio dos instrumentos processuais específicos disponibilizados pela ordem jurídica. É precisamente esta a dimensão – a função defensiva do direito à moradia – a que se referem às diretrizes internacionais acima mencionadas, quando utilizam os termos “respeitar” e “proteger”.

⁶¹ Segundo Ingo Sarlet (2006, p.89): “A fundamentalidade material, por sua vez, decorre da circunstância de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade”.

⁶² No mesmo sentido, Franzoni e Luft (2014, p. 983): “Através da dimensão negativa (direito de defesa), tradicionalmente reconhecida aos direitos fundamentais individuais, é possível demandar a anulação de atos do Poder Público e de particulares violadores de direitos; coíbe-se, aqui, a restrição irrazoável do direito mediante o controle vertical (dos Poderes Públicos) e horizontal (dos particulares). A moradia, como bem jurídico fundamental, encontra-se em princípio, protegida contra toda e qualquer sorte de agressões de terceiros. O Estado, assim como os particulares, tem o dever jurídico de respeitar e de não afetar a moradia das pessoas de tal sorte que toda e qualquer medida violadora do direito à moradia é passível de ser impugnada em juízo”.

A capacidade de produzir efeitos e a consequente aplicabilidade do direito à moradia⁶³, em sua função de defesa, não são objetos de questionamentos. Por envolver um dever de abstenção, um comportamento omissivo frente a certas posições jurídicas, não haveria necessidade de prestações fáticas e normativas do Estado. “Em se tratando de direitos de defesa, a lei não se revela absolutamente indispensável à fruição do direito” (SARLET, 2009/2010, p. 30), não havendo qualquer razão para não se aplicar o disposto no art. 5, § 1º, da Constituição Federal, que dispõe que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Por sua vez, a dimensão positiva do direito à moradia implica postura diversa do Estado, não basta uma omissão, um respeito passivo a um direito. O Estado deve atuar de maneira proativa com intuito de realizar com maior eficácia possível os direitos fundamentais. Essa atuação não significa que o Estado deve construir moradia para toda a população do país e nem mesmo que haveria uma exigibilidade automática de moradia de um indivíduo frente ao poder público. Assim, o direito à moradia exige do Estado a adoção de políticas públicas que evitem a escassez de moradia, os despejos forçados e a discriminação de grupos vulneráveis e excluídos⁶⁴. Essas medidas devem ser tomadas pelos diversos níveis federativos e por todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Administrativo).

Não há, portanto, um direito subjetivo a uma determinada prestação material, mas sim um direito a ações estatais que potencializem o acesso à moradia (regulação

⁶³ Neste ponto, cabe um esclarecimento, entende-se por eficácia a capacidade da norma produzir efeitos sem qualquer intermediação legislativa, capacidade de produzir efeitos desde já. Por outro lado, aplicabilidade seria a produção direta dos efeitos em si que teria uma conexão da norma com os fatos. Conforme Virgílio Afonso da Silva (2008, p. 57- 58): “Há aqui, na minha opinião, uma confusão entre a eficácia dos direitos fundamentais, sua forma de produção de efeitos e seu âmbito de aplicação. O texto constitucional, que dispõe que os direitos fundamentais terão aplicação imediata, faz menção a uma potencialidade, à capacidade de produzir efeitos desde já. Mas a simples prescrição constitucional de que as normas definidoras de direitos fundamentais terão ‘aplicação imediata’ não diz absolutamente nada sobre quais relações jurídicas sofrerão seus efeitos, ou seja, não traz indícios sobre o tipo de relação que deverá ser disciplinada pelos direitos fundamentais. Prescrever que os direitos fundamentais têm ‘aplicação imediata’ não significa que esta aplicação deverá ocorrer em todos os tipos de relação ou que todos os tipos de relação jurídica sofrerão algum efeito das normas de direitos fundamentais”.

⁶⁴ Esta também é a visão de Canotilho e Vital Moreira (2007, p. 835) ao comentar o art. 65º da Constituição portuguesa que estabelece o direito a uma habitação adequada a todo cidadão português: “como direito social, o direito à habitação não confere um direito imediato a uma prestação efectiva dos poderes públicos mediante disponibilização de uma habitação; mas, para além das obrigações públicas tendentes a assegurar a oferta de habitações, o direito à habitação garante critérios objetivos e imparciais no acesso dos interessados às habitações oferecidas pelo sector público.”

de uso do solo, implementação dos instrumentos urbanísticos, políticas habitacionais adequadas etc.). Seria um direito de todo cidadão a políticas públicas que concedam de forma efetiva a moradia adequada. A concreção dessas políticas demanda alocação de recursos financeiros e humanos que ficam limitados à questão de disponibilidade de recurso orçamentário⁶⁵.

Por outro lado, a dimensão objetiva não significa que o Estado deve prover exclusivamente prestações materiais para a concretização do direito à moradia. Há também a obrigação de prestações de cunho normativo que são indispensáveis para a promoção e a viabilização desse direito. Como exemplo, pode-se citar o Estatuto da Cidade que regulamenta a função social da propriedade urbana e institui diversos instrumentos de política urbana para efetivar a função social da cidade; a Medida Provisória (MP) nº 2.220/01 que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia (modificada pela MP nº 759/2016); a legislação locatícia que regulamenta os direitos e deveres da relação de aluguel; legislação financeira que disciplina o crédito imobiliário etc.

Em sua dimensão positiva ou prestacional, o direito à moradia se configura como uma norma programática⁶⁶. Essas normas têm por objetivo o estabelecimento

⁶⁵ Este diapasão é a mesmo adotado no célebre caso Grootboom julgado pela Corte Constitucional da África do Sul. Transcreve-se em parte aquela decisão: 41. As medidas adotadas devem estabelecer um programa de moradia coerente e direcionado para a progressiva realização do direito ao acesso à moradia adequada, na medida dos recursos estatais disponíveis. Tal programa deve ser capaz de facilitar a realização do direito. Os contornos precisos e o conteúdo das medidas a serem adotadas são prerrogativas dos Poderes Legislativo e Executivo. Estes devem, contudo, garantir que as medidas adotadas sejam razoáveis. Em qualquer processo judicial fundamentado na Seção 26, e no qual seja alegado que o Estado falhou no atendimento às obrigações positivas impostas pela Seção 26 (2), a questão será se as medidas legislativas e outras ações do Estado são razoáveis. Uma Corte, considerando a razoabilidade, não irá perquirir se outras medidas mais desejáveis e favoráveis poderiam ter sido adotadas, ou se o dinheiro público poderia ter sido mais bem gasto. A questão seria se as medidas adotadas são razoáveis. Necessário admitir que um amplo leque de possíveis medidas pode ser adotado pelo Estado no cumprimento de suas obrigações. Muitas dessas passariam pelo crivo da razoabilidade. Uma vez que restar demonstrado que as medidas são razoáveis, esse requisito terá sido atendido.

42. Demanda-se do Estado a adoção de medidas legislativas e outras ações. As medidas legislativas em si não representam o cumprimento do mandamento constitucional. A mera edição de leis não é suficiente. O Estado é obrigado a agir na direção da obtenção do resultado esperado, e as medidas legislativas terão de ser, invariavelmente, apoiadas por políticas e programas apropriados e bem dirigidos pelo Executivo. Essas políticas e programas devem ser razoáveis, tanto em sua concepção quanto em sua implementação. A formulação de um programa é apenas o primeiro estágio no cumprimento das obrigações estatais. O programa também deve ser razoavelmente implementado. Quer dizer, se um programa é razoável, mas não é razoavelmente implementado, isso não constituirá cumprimento à obrigação estatal. Tradução retirada de Strapazon e Tramontina (2016, p. 307-308).

⁶⁶ A expressão normas programáticas é utilizada neste trabalho ainda que não se olvide as diversas críticas feitas sobre a sua utilização que são sintetizadas por Grau (2003, p. XXI): “Penso já ser tempo de abandonarmos o uso dessa expressão “normas programáticas”, que porta em si vícios ideológicos perniciosos. Essas assim chamadas normas “programáticas” são normas dotadas de eficácia normativa, seguramente. O adjetivo não desqualifica o substantivo a que vem acoplado”.

de princípios e a fixação de diretrizes de ação para o poder público, seriam um mandado de otimização que orienta a atuação estatal legislativa, executiva e judicante, assim, qualquer poder que se desvia desse comando superior normativo terá seus atos eivados de inconstitucionalidade (BARROSO, 2009, p. 117).

Conforme leciona Clevé (2012, p. 21-22), o artigo 6º da Constituição (inclusive o direito à moradia) não se configura como uma norma programática sem qualquer eficácia imediata:

O art. 6º da Constituição Federal não substancia norma programática (no sentido de despida de eficácia imediata), devendo ser considerada disposição de direito fundamental. Nesse ponto algo precisa ser dito a respeito das funções e dimensões dos direitos fundamentais. A dimensão subjetiva envolve a constituição de posições jusfundamentais, quase sempre caracterizadas na condição de direitos subjetivos, que autorizam o titular a reclamar em juízo determinada ação (omissiva ou comissiva). A dimensão objetiva, por seu turno, compreende o dever de respeito e compromisso dos poderes constituídos com os direitos fundamentais (vinculação). Neste ponto, independentemente das posições jusfundamentais extraíveis da dimensão subjetiva, incumbe ao poder público agir sempre de modo que confira a maior eficácia possível aos direitos fundamentais (prestar os serviços públicos necessários, exercer o poder de polícia e legislar para o fim de dar concretude aos comandos normativos constitucionais). A dimensão objetiva também vincula o Judiciário para reclamar uma hermenêutica respeitosa dos direitos fundamentais e das normas constitucionais, com o manejo daquilo que se convencionou chamar de filtragem constitucional, ou seja, a releitura de todo o direito infraconstitucional à luz dos preceitos constitucionais, designadamente dos direitos, princípios e objetivos fundamentais. A filtragem substancia, na verdade, uma espécie de interpretação conforme a Constituição, significando que toda atuação do poder público (atos administrativos, legislativos e jurisdicionais) haverá de manifestar-se conforme os direitos fundamentais, ligando-se também àquilo que, no campo da incidência da normativa constitucional jusfundamental sobre o campo da autonomia privada, a doutrina tem chamado de eficácia horizontal dos direitos fundamentais. (...) Da dimensão objetiva dos direitos fundamentais emergem determinadas conseqüências. Uma linha de crédito do BNDES, por exemplo, que favoreça a busca de maior produtividade nas indústrias brasileiras não poderá, em princípio, ser tida como inconstitucional. Mas se essa política de crédito supõe alcançar produtividade crescente por meio da substituição dos trabalhadores por máquinas, sem a previsão de nenhum mecanismo de preparação do trabalhador para enfrentar novamente o mercado de trabalho, é provável que a política creditícia esteja em desacordo com a normativa constitucional, especialmente com o princípio constitucional do pleno emprego e com o direito ao trabalho.

Por outro lado, conforme parte da doutrina⁶⁷, quando a efetivação do direito à moradia for necessária para concretização do mínimo existencial⁶⁸ e para tratar de situações de emergência envolvendo indivíduos em situação de vulnerabilidade, haverá direito subjetivo a prestações fáticas fornecidas pelo Estado. Como exemplo, pode-se citar o direito subjetivo aos aluguéis sociais que fazem jus às vítimas de desastres naturais⁶⁹, ou o direito subjetivo à moradia que faz jus às crianças, adolescentes⁷⁰ e, ainda, a população em situação de rua.

A vinculação do direito à moradia com o mínimo existencial, aliada à sua programaticidade, se coaduna com o disposto no §1º do art. 5º da Constituição⁷¹.

⁶⁷ Rememora-se, por oportuno, as lições citadas de Ricardo Lobo Torres. Por outro lado, cite-se os ensinamentos de Pansieri (2012, p. 131): “a exigibilidade de uma casa ou parte dela sob olhares da doutrina e da jurisprudência torna-se, em regra, fora de debate. No entanto, existem situações que para a garantia do mínimo existencial esta poderá ser acionada, inclusive como direito subjetivo.”. No mesmo sentido, Luft e Franzoni (2009, p.984): “Quando a efetivação do direito à moradia for imprescindível, portanto, ao princípio da liberdade fática, por exemplo, ele será exigível no tocante ao seu mínimo existencial.”.

⁶⁸ Segundo Ana Paula Barcellos (2002, p. 305), o mínimo existencial consiste em um conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade. Por outro lado, sobre esta questão, Celso de Mello, em julgamento, no Supremo Tribunal Federal, do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 639.337, proferiu o seguinte voto: “A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança.”

⁶⁹ Essa situação já foi inclusive decidida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS. ALUGUEL SOCIAL. CONCESSÃO DE NOVA MORADIA. IMPOSSIBILIDADE. LIMITAÇÃO DO BENEFÍCIO AO PRAZO MÁXIMO DE 12 (DOZE) MESES, PRORROGÁVEL POR IGUAL PERÍODO. MÍNIMO EXISTENCIAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. SOLIDARIEDADE ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO. TAXA JUDICIÁRIA. HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO CABIMENTO. (...) 6. Também é preciso rechaçar o remansoso argumento da limitação das despesas públicas à reserva do possível. Tal escusa esbarra na garantia da intangibilidade do mínimo existencial, que abarca os direitos sociais garantidos pela Constituição da República no seu artigo 6º, entre eles a moradia e a segurança, postos em cheque nas áreas de encostas, diante das fortes chuvas que assolaram a região serrana deste Estado em 2011. 7. Solidariedade entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Teresópolis para a prestação do aluguel social, nos termos do artigo 8º do Decreto Estadual nº 42.406/2010. Precedentes do TJRJ. 8. O Município réu, embora goze de isenção relativa às custas processuais, não dispõe do mesmo benefício no tocante à taxa judiciária, pois quando for réu na demanda incide a súmula 145 do TJ-RJ. Precedente TJRJ. 9. Inaplicabilidade do CPC/2015 quanto aos honorários recursais, nos termos do enunciado administrativo 7 do STJ. 10. Apelo não provido. *Ex officio*, condena-se o Município de Teresópolis ao pagamento da taxa judiciária. 0008783-65.2015.8.19.0061 – APELACAO/REMESSA NECESSARIA Des(a). JOSÉ CARLOS PAES – Julgamento: 10/05/2017 – DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL

⁷⁰ Veja-se que Cléve (2003, p.23) leciona que “Em relação à criança e ao adolescente que, do ponto de vista constitucional, devem ser considerados como prioridade, mesmo à falta de lei (e temos lei), a autoridade estaria obrigada tomar as providências cabíveis para a proteção de seus direitos. Há outros direitos prestacionais originários. Os referidos, porém, são os que importam para a presente exposição”.

⁷¹ Segundo Sarlet (2006, p. 280-281), a melhor exegese deste artigo é a que se parte da premissa de se tratar de norma principiológica “considerando-a, portanto, uma espécie de mandado de otimização (ou maximização), isto é, estabelecendo aos órgãos estatais a tarefa de reconhecer a maior eficácia

Conclui-se que só se poderá extrair um direito líquido e certo a uma moradia quando esta for substancialmente importante para concretização do mínimo existencial, nos demais casos, a norma impõe um dever de otimização das políticas públicas estatais com o intuito de efetivação máxima do direito fundamental à moradia. Nesse sentido:

Nas normas definidoras do direito à moradia a aplicação é imediata o que faz com que sua eficácia seja plena. Isto é, de imediato, o Estado brasileiro tem a obrigação de adotar as políticas, ações e demais medidas compreendidas e extraídas do texto constitucional para assegurar e tornar efetivo esse direito, em especial aos que se encontram no estado de pobreza e miséria. Essa obrigação não significa, de forma alguma, prover e dar habitação para todos os cidadãos, mas sim construir políticas públicas que garantam o acesso de todos ao mercado habitacional, constituindo planos e programas habitacionais com recursos públicos e privados para os segmentos sociais que não têm acesso ao mercado e vivem em condições precárias de habitabilidade e situação indigna de vida (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 182-183).

O direito à moradia tem eficácia plena e imediata, uma vez que não precisa de outro normativo para produzir seus efeitos jurídicos, gozando da mesma eficácia das normas constitucionais de direitos fundamentais individuais. Não há necessidade de qualquer intermediação legislativa para produção de efeitos jurídicos. Por outro lado, possui aplicabilidade progressiva, uma vez que será efetivado por políticas públicas que dependem de disponibilidade financeira e orçamentária do poder público.

A Constituição não adjetivou o direito à moradia como ocorreu internacionalmente com a adição do adjetivo “adequado”⁷². No entanto, conforme

possível aos direitos fundamentais, (...). Percebe-se, desde logo, que o postulado da aplicabilidade imediata não poderá resolver-se, a exemplo do que ocorre com as regras jurídicas (e nisto reside uma de suas diferenças essenciais relativamente às normas-princípio), de acordo com a lógica do tudo ou nada, razão pela qual o seu alcance (isto é, o quantum em aplicabilidade e eficácia) dependerá do exame da hipótese em concreto, isto é, da norma de direito fundamental em pauta. Para além disso (e justamente por este motivo), cremos ser possível atribuir ao preceito em exame o efeito de gerar uma presunção em favor da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, de tal sorte que eventual recusa de sua aplicação, em virtude da ausência de ato concretizador, deverá (por ser excepcional) ser necessariamente fundamentada e justificada, presunção esta que não milita em favor das demais normas constitucionais, que, como visto, nem por isso deixarão de ser imediatamente aplicáveis e plenamente eficazes, na medida em que não reclamarem uma *interpositio legislatoris*, além de gerarem –em qualquer hipótese– uma eficácia em grau mínimo. Isto significa, em última análise, que, no concernente aos direitos fundamentais, a aplicabilidade imediata e eficácia plena assumem a condição de regra geral, ressalvadas exceções que, para serem legítimas, dependem de convincente justificação à luz do caso concreto(...).”

⁷² Apenas como curiosidade, a Constituição da Colômbia em seu artigo 51 dispõe sobre o direito à moradia adequado; a de Cuba, em seu artigo 9º, consagra moradia confortável; a do equador em seu artigo 30 utiliza o termo moradia adequada e digna; a mexicana em seu artigo 4º utiliza o termo moradia decente e digna; a Constituição da Nicarágua estatui o direito à moradia digna, cômoda e segura (artigo 64); o artigo 100 da Constituição do Paraguai dispõe sobre o direito à moradia digna; a Constituição do Uruguai estabelece em seu artigo 45 o direito a moradia decente, higiênica e econômica; o artigo 82 da Constituição da Venezuela estabelece que toda pessoa tem direito a uma moradia adequada,

salientado, a moradia como direito constitucional tem estreita relação com a dignidade humana, constituindo como projeção desta.⁷³ Nesse sentido, não há como não ressaltar a adequação que deve qualificar o direito fundamental à moradia para a preservação da dignidade humana. Portanto, não basta apenas ser um teto ou um abrigo, a moradia, como direito fundamental, deve ser adequada com intuito de promover o bem de todos e a redução das desigualdades sociais, fundamento e objetivo do Estado brasileiro, conforme arts. 1º e 3º da Constituição⁷⁴.

1.6 Direito à moradia e direito à propriedade

Nos códigos e constituições liberais, inspirados nos ideais modernos da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁷⁵, o direito à moradia aparecia como uma manifestação dos atributos do direito de propriedade. Era um resultado indireto da faculdade que o proprietário tinha de usar, gozar e dispor livremente dos bens. Esta caracterização carregava um viés patrimonialista e excludente, uma vez que considerava o direito à propriedade como único instrumento eficaz para a proteção do direito à moradia (PISARELLO, 2003). A moradia era então

segura, cômoda, higiênica e com serviços básicos essenciais que incluam um ambiente que humanize as relações familiares, de vizinhança e comunitárias.

⁷³ No mesmo sentido, advogando a ligação entre moradia e dignidade da pessoa humana Sergio Iglesias Nunes de Souza (2008, p. 43): A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só no físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da “moradia” é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós “moradia” é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. “Residência” é o simples local onde se encontraria o indivíduo. E a “habitação” é o exercício efetivo da “moradia” sobre determinado bem imóvel. Assim, “a moradia” é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico, assim como ocorreu com o domicílio em relação à residência, na interpretação mencionada por Washington de Barros Monteiro. Dessa forma, moradia também é uma qualificação legal reconhecida como direito inerente a todo o ser humano, notadamente, em face da natureza de direito essencial referente à personalidade humana.

⁷⁴ Nesse mesmo sentido, cita-se Aina (2009, p. 73): “No Brasil, apesar de o legislador ter optado por incluir no texto da Constituição apenas a expressão “moradia”, parece inafastável que a condição de adequabilidade dessa moradia está implícita, pois o sistema jurídico aponta para a valorização da pessoa humana e sua dignidade além de proclamar como fim do Estado a concretização da Justiça social, e estes parâmetros, por certo, implicam habitação salubre e minimamente confortável”. No mesmo sentido, Sarlet (2010, p. 17): Não nos parece, especialmente à luz da nossa atual Carta Magna, que um direito à moradia possa, em qualquer hipótese, ser interpretado como um direito a uma moradia não adequada ou, pior ainda, não decente.

⁷⁵ O art. 2º da Declaração dispõe: “Art. 2º O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.

protegida em razão da condição de proprietário e, assim, uma quantidade imensa de pessoas, dentre elas favelados, locatários, posseiros etc. era destituída de proteção.

Esse viés individualista e monolítico da propriedade proporcionou, nas palavras de Grossi (2006, p. 6-10), um condicionamento monocultural, sendo a propriedade, ou melhor, a relação entre homens e coisas, vista apenas sob a perspectiva do proprietário individual, um determinado sujeito com poderes exclusivos e dispositivos conferidos por uma ordem jurídica. Assim, ao se falar de propriedade, seria abordado somente o universo do pertencimento individual, não se enxergando as diversas formas de interação que as pessoas têm com as coisas e, mais especificamente, com a terra:

(...) há todo um complexo de realidades sepultadas, vivíssimas no campo e na montanha medievais, mas que conseguem, não obstante hostilidades, condenações, brutalizações, a arrastar-se intactas até nós, formas primordiais de organização de uma terra, nas quais não é somente o espírito individualista que falta mas até mesmo o primordiais de organização comunitária de uma terra, nas quais não é somente o espírito individualista que falta mas até mesmo o próprio espírito proprietário. (...) Pois bem, essa assim chamada propriedade coletiva, em toda sua forma, tem - em meio a mil variações, segundo os lugares, os tempos e as causas mais diferentes - uma plataforma comum; e é a de ser garantia de sobrevivência para os membros de uma comunidade plurifamiliar, de ter um valor e uma função essencialmente alimentares, em que o conteúdo fundamental é um gozo condicionado do bem, com um indiscutível primado do objetivo sobre o subjetivo; primado da ordem fenomênica, que deve ser respeitado a todo custo, sobre o indivíduo; da ordem comunitária - cristalização da objetividade histórica - em relação ao indivíduo. Aqui não somente a dimensão potestativa é rarefeita ao máximo, tanto é que não se encarna jamais em um jus disponendi, mas até mesmo a própria dimensão apropriativa se destempera como vã. A apropriação aqui, no sentido tradicional do termo, cai somente indiretamente sobre o produto do fundo que serve para a sobrevivência quotidiana de um núcleo unifamiliar, mas nunca investe o fundo (GROSSI, 2006, p. 7-8).

Há, portanto, diversos regimes de propriedade e não se deve fechar a análise apenas em um nicho de pertencimento individual, pois se assim fosse haveria um “horizonte demasiadamente estreito” (GROSSI, 2006, p. 6). Uma observação atenta à realidade de nosso país demonstra que os relacionamentos das pessoas com os bens podem ser de diversos matizes. Veja-se, por exemplo, os remanescentes das comunidades quilombolas, os indígenas e a apropriação comum de suas terras ancestrais, os seringueiros e sua posse agroecológica, e as comunidades ciganas e seus ranchos/acampamentos.

Interessante caso foi julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em que se assentou a legitimidade e a possibilidade de proteção de formas

alternativas de apropriação da terra. No julgamento “Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai”, foi assentada a obrigação de o Estado observar e respeitar os costumes dos povos originários, nestes termos:

120. Asimismo, este Tribunal considera que los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta “no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”. Esta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas.

121. En consecuencia, la estrecha vinculación de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana. Al respecto, en otras oportunidades, este Tribunal ha considerado que el término “bienes” utilizado en dicho artículo 21, contempla “aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor.

A moradia pode ser provida não só pela propriedade individual como também por outras formas de propriedade, e também por outras formas de apropriação de bens que não as propriedades. Ainda que os programas habitacionais atuais tenham uma abordagem monolítica do problema, dando solução igual a tipos diferentes de carências.

O direito à moradia guarda íntima relação com os direitos da personalidade, uma vez que necessitamos de um abrigo que nos proteja das intempéries, que nos forneça segurança, acolha nossa família, que, portanto, garanta a sobrevivência com dignidade. Nesse sentido, o direito à moradia não tem um conteúdo apenas patrimonial, havendo também uma tutela jurídica extrapatrimonial, independente de qualquer direito real ou pessoal que a vincule a um determinado bem. Assim, o direito à moradia tem um conceito muito mais amplo e não se resume a um direito de propriedade, uma vez que tem por objetivo principal a promoção do bem-estar e da vida com dignidade⁷⁶:

⁷⁶ No mesmo sentido, Aina (2009, p. 68): A moradia, não obstante, em geral, concretizar-se materialmente em um imóvel, constitui-se em um valor imaterial, um bem da vida de aspecto não concreto, pois se a entendermos como um bem material, somente poderá ser visualizada no direito de propriedade, mas como valor desvinculado de uma coisa pode ser visualizada em qualquer relação,

Portanto, desde logo podemos vislumbrar que o direito à moradia não pode ser considerado como a simples concretização material do direito sobre um imóvel, mas sim um direito subjetivo, abstrato, um bem da vida de valor imaterial, pois se considerado como bem material somente poderá ser observado e analisado sob a ótica do direito real de propriedade. O direito à moradia deve ser visto como um valor desvinculado de um imóvel, pois assim ele pode ser incidente em outras relações, que não somente de propriedade, podendo ser abarcado pelas relações de locação, comodato, usucapião, concessão especial de uso para fins de moradia, concessão de direito real de uso, entre outros (PAGANI, 2009, p. 131).

Há uma dissociação entre o conteúdo do direito à moradia e do direito de propriedade, sendo que o reconhecimento deste não está vinculado ao preenchimento daquele. Nas palavras de Jacques Távora Alfonsin (2003, p. 72), a terra é um espaço em que se convergem diversos direitos estranhos aos dos proprietários e, algumas vezes, com componentes axiológicos superiores a este direito individual, por isso que, conforme leciona Marcos Alcino de Azevedo Torres (2007, p. 394): “O legislador constitucional considerou (art. 6º da Constituição Federal) como direito fundamental social a moradia e o trabalho. Ambos, para serem exercitados, no que diz respeito ao uso do solo, independem do direito de propriedade”.

Firme, pois, o entendimento que a propriedade de um proprietário não é elemento essencial para a efetivação do direito à moradia adequada, tanto no nosso ordenamento como em ordens jurídicas estrangeiras⁷⁷. Corroborando com essa afirmação, a análise feita pelo jurista espanhol Marcos Vaquer Caballería que, ao analisar o artigo 47 da Constituição espanhola, que dispõe sobre o direito à moradia, argumenta:

Este direito não consiste necessariamente em adquirir a propriedade da moradia ou mesmo ter um direito real sobre o bem. Consiste sim no desfrute real da moradia por qualquer título jurídico (a propriedade pode ser um deles, por exemplo). Expressando em termos mais explícitos: o direito à moradia a que se refere a Constituição não está vinculado à questão da propriedade, mas sim a posse pacífica da moradia sob qualquer título⁷⁸ (VAQUER CABALLERÍA, 2011, p. 31).

seja propriedade, seja locação, seja comodato, seja posse, seja ocupação, que efetive essa necessidade imaterial.

⁷⁷ Mesmo entendimento é explicitado por Canotilho e Vital Moreira (2007, p.83), que aduzem: “Na verdade, o direito à habitação não se reduz ao direito a habitação própria (o que o transformaria num caso de direito de propriedade), podendo ser realizado também por via do direito de arrendamento”.

⁷⁸ Tradução livre do seguinte trecho: (...) “este derecho no consiste necesariamente en adquirir la propiedad de la vivienda habitual ni ningún otro derecho real o personal sobre la cosa, sino en su disfrute real por cualquier título jurídico, entre los cuales la propiedad es solo una opción. Expresado en términos más sencillos: el disfrute de la vivienda a que se refiere la Constitución no requiere su propiedad, sino su posesión pacífica por cualquier título que garantizase su uso privativo”.

O direito à moradia é concebido como um direito humano e fundamental. Um dos elementos deste direito é a segurança na posse. A ideia de que a propriedade individual privada seria a melhor forma de se garantir esta segurança deve ser contraposta. Alternativas ao direito de propriedade devem ser observadas e implementadas pelo Estado na formulação de suas políticas habitacionais⁷⁹. O direito à moradia não pode ser confundido com o direito a ter uma propriedade, uma vez que este direito tem um caráter mais axiológico do que o direito à propriedade e objetiva garantir não só um abrigo ao indivíduo frente às intempéries, como também um mínimo de dignidade. Não se limita, portanto, ao direito de propriedade e pode ser

⁷⁹ Confira-se, a esse respeito, parte do Relatório Temático sobre Moradia Adequada, apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2012, que versa sobre o tema (ROLNIK, 2011, p. 9):

32. A pesar de la presencia mayoritaria de una gran variedad de sistemas y regímenes de tenencia en todo el mundo, en las últimas décadas la mayoría de los modelos de planificación urbana, ordenación territorial, desarrollo y regímenes jurídicos se han articulado en torno a una forma concreta: la propiedad individual. Esta fijación usual en la propiedad se ha visto respaldada por la doctrina económica predominante basada en la propiedad privada y las fuerzas de mercado.

33. Por ello, el sector financiero y el mercado inmobiliario privado, combinados con las facilidades dadas a las familias para asumir deuda crediticia, se han convertido en los principales mecanismos para encontrar soluciones de alojamiento. La ayuda extranjera de las organizaciones internacionales ha tenido una gran influencia en el desarrollo de la financiación de la vivienda en condiciones de mercado e impulsado la actividad de los mercados inmobiliarios en los países en desarrollo. Pese a que las experiencias en materia de política inmobiliaria difieren entre sí ligeramente, la mayoría de los países optaron por promover los mercados inmobiliarios y la propiedad individual, privatizando los programas de viviendas sociales y desregulando los mercados de crédito inmobiliario. Esto fue patente en la mayoría de las economías que anteriormente estaban planificadas, que en los años noventa privatizaron las viviendas públicas a gran escala, lo que provocó cambios radicales en la estructura de la tenencia. En muchos de esos países, las viviendas ocupadas por sus propietarios constituyen actualmente más del 90% del parque inmobiliario (A/67/286, párr. 6).

34. En los países en desarrollo, se alentó a los gobiernos a poner en marcha programas de otorgamiento de títulos de propiedad individual de las tierras como principal medio no solo para aumentar la seguridad de la tenencia, sino también para facilitar el acceso al crédito institucional y reducir la pobreza. Implícitamente, se daba por descontado que la seguridad de la tenencia, entendida como el hecho de disponer de títulos apropiados, fomentaba la inversión inmobiliaria. Otro factor influyente fue la idea de que existe una correlación directa entre la propiedad de bienes y la riqueza en occidente o la pobreza en los países en desarrollo. Por consiguiente, los índices de vivienda en propiedad en todo el mundo en general han ido en ascenso desde los años cincuenta.

(...)

89. Siguen sin despejarse algunas interrogantes sobre las condiciones mínimas que deberían cumplir estos enfoques para garantizar la seguridad de la tenencia, el tipo de estructuras institucionales que se requerirían para su aplicación y si esos enfoques pueden reproducirse en otros contextos y a distinta escala. Esto es especialmente relevante para las formas de tenencia que han recibido menos atención y apoyo en las investigaciones, las políticas y las prácticas, como los fondos de tierras comunitarias, los modelos de tenencia colectiva y la propiedad en régimen de cooperativa.

90. Debe prestarse más atención a otras formas que han garantizado la seguridad de la tenencia en el pasado, como los arrendamientos. Los porcentajes de vivienda en alquiler han disminuido en muchos países, al igual que el grado de seguridad asociada a este régimen, como se observa, por ejemplo, en algunos países europeos. En otros países, los arrendamientos están bien establecidos y, en algunos, el papel de la vivienda de alquiler atrae una atención renovada o se utiliza de manera innovadora para evitar que haya personas en la calle.”

garantido por variados instrumentos jurídicos, tais quais: aluguel, concessão de direito real de uso, legitimação da posse etc.

1.7 Direito à moradia e o direito à cidade

O direito à moradia adequada pressupõe a acessibilidade à terra urbana, além do acesso aos serviços de infraestrutura. O processo de ocupação e apropriação de terra no Brasil tem sido uma ferramenta de exclusão social. A maior parte da população não tem acesso a terra, e a outra pequena parte concentra em suas mãos grande parte desse recurso, muitas vezes com finalidades especulativas. Essa desigualdade também se revela na promoção de políticas públicas. Os bairros pobres sofrem com a ausência e a precariedade de serviços públicos como saúde, coleta de lixo, saneamento, segurança pública, transporte público e com a problemática composição da infraestrutura urbana que muitas vezes não conta com sistema viário, pavimentação, redes de água e esgoto etc.

O direito de propriedade, deixado a sua sorte e sem qualquer limitação, tende a concentrar a terra cada vez mais nas mãos de poucos proprietários, servindo, portanto, para proteção de interesses individualistas e excludentes. Quando interesses especulativos preponderam sobre as necessidades de moradia da população, o resultado será certamente uma distribuição espacial cada vez mais desigual. O direito à moradia em um contexto que se adota a concepção de direito de propriedade absoluta ficaria severamente debilitado.

Comentando os postulados fundamentais da Modernidade, Boaventura de Souza Santos (2010, p. 321-322) aduz serem quatro: (1) a hegemonia da racionalidade científica que transformou os problemas éticos e políticos em problemas jurídicos; (2) soberania do Estado, a segurança nacional e internacional adquire precedência sobre a democracia entre Estado e democracia interna; (3) crença no progresso, entendido como desenvolvimento infinito alimentado pelo crescimento econômico; e (4) legitimidade da propriedade sem a legitimidade do uso da propriedade.

Este último é o responsável por diversos problemas que vivemos, uma vez que gera uma desvirtuação das relações humanas, um individualismo possessivo “que induz o desvio das energias sociais de interação com pessoas humanas para a

interacção com objectos porque facilmente apropriáveis que as pessoas humanas” (SANTOS, 2010, p. 321).

Torna-se manifesto que a terra não pode ser utilizada ao bel prazer de seu proprietário, sendo evidente que o carácter absoluto do direito de propriedade deve ser desconstruído, reconhecendo sua função social e estabelecendo limites ao exercício deste direito. A propriedade não deve se subordinar exclusivamente aos interesses individuais, mas também ao atendimento de interesses sociais. Essa foi, inclusive, a normatização adotada pela Constituição da República que vinculou a proteção do direito da propriedade ao atendimento de sua função social. É esta a conformação dada pela Constituição, uma vez que garante o direito de propriedade, conforme o artigo 5º, inciso XXII e, em seguida, dispõe que a propriedade atenderá à sua função social, conforme o inciso XXIII.

A partir da consagração de sua função social, o conteúdo da propriedade se vincula a interesses externos à pessoa do proprietário. O princípio da função social da propriedade atribui ao proprietário a obrigação de exercê-la no benefício de outrem. Assim, impõe ao proprietário a obrigação de comportamentos positivos (prestação de fazer e não mais apenas de não fazer) (GRAU, 1990, p.250).

Conforme sintetiza Gustavo Tepedino (2004, p. 317-320):

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de tal modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extra proprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade (...) Daí decorre que quando uma certa propriedade não cumpre a sua função social, não pode ser tutelada pelo ordenamento jurídico. Vale dizer, que não somente os bens de produção, mas também os de consumo possuem uma função social, sendo por esta conformados em seu conteúdo – modos de aquisição e de utilização.

Apesar da adoção da função social da propriedade pela Constituição, houve relutância de setores mais conservadores para adoção desse princípio pelo sistema jurídico brasileiro, uma vez que o antigo Código Civil de 1916 adotava uma visão patrimonial e privada da propriedade, o que levantava diversos questionamentos quanto à aplicabilidade da função social na propriedade privada. Com o advento do Código Civil de 2002 e do Estatuto da Cidade, esta questão restou aclarada, uma vez

que os normativos expressamente previam a incorporação desse princípio na conceituação de propriedade⁸⁰.

O delineamento da propriedade não somente à luz de interesses individuais, mas levando em conta os interesses sociais, conformando-a com sua função social, é uma das razões para o desenvolvimento do direito urbanístico e dos instrumentos de políticas urbanas. Conforme leciona Lúcia Valle Figueiredo (2005), com o aparecimento da propriedade funcionalizada, da propriedade constituída com fins sociais, surge toda a necessidade de instrumentação e implementação do direito urbanístico, quanto mais se precisa compatibilizar a função social com os direitos individuais mais serão necessários o fortalecimento e a necessidade dos instrumentos urbanísticos.

O artigo 39 do Estatuto da Cidade dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º da referida lei.

As diretrizes de ordenação e controle do solo para o cumprimento da função social da propriedade urbana tem por função evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; e h) a exposição da população a riscos de desastres.

⁸⁰Ainda hoje, o judiciário majoritariamente aplica deficitariamente a função social da propriedade, Edésio Fernandes (2012), analisando esta questão, aponta os seguintes problemas: (1) grande parte das decisões judiciais se baseia em uma visão reducionista do Código Civil, afirmando uma visão obsoleta de propriedade individual; (2) Essas decisões, em sua maioria, não fazem qualquer menção ao princípio constitucional da função social da propriedade. Não há também referência ao princípio constitucional que reconhece o direito social de moradia. Também não fazem referências mínimas ao Estatuto da Cidade, a lei federal de política urbana de 2001, e nem a toda legislação federal em vigor sobre questões fundiárias, urbanas, habitacionais e ambientais e os acordos internacionais ratificados pelo país; (3) O Direito Urbanístico não tem sido ensinado na maioria das Faculdades de Direito do país, os cursos têm uma carga excessiva de direito civil; (4) O desprezo pela ordem jurídica em vigor expressa sobretudo a enorme resistência da maioria dos juízes de aceitar que os pobres possam ter direitos próprios de posse e propriedade, sobretudo nas áreas mais centrais e cobiçadas das cidades.

O direito à moradia tem um conteúdo que não se confunde com o direito de propriedade, todavia o cumprimento da função social deste torna-se uma ferramenta para a consecução daquele. Segundo Gerardo Pisarello (2003), a desconstituição do caráter absoluto do direito de propriedade privada com o reconhecimento de sua função social e a consequente possibilidade de estabelecer limites de um exercício configura-se como um elemento crucial para a implementação de políticas públicas tendentes a generalizar o direito de acesso à moradia digna e para evitar o abuso de direito dos proprietários que seja lesivo ao direito de moradia. Assim, a propriedade urbana funcionalizada é importantíssima para a implementação do direito da cidade.

O direito à moradia tem uma relação de continência com o direito à cidade. Nesse sentido, Arícia Fernandes Correia aduz ser (2015) o direito da cidade um mínimo existencial urbano que inclui o direito à moradia adequada, tomado aí não só apenas como uma garantia restrita a um teto, mas também implicando outros aspectos, tais quais a segurança legal da posse e/ou a titulação do domínio, a disponibilidade de serviços públicos e infraestrutura coletiva e o efetivo acesso à cidade.

Não se pode pensar a moradia somente relacionada a uma unidade habitacional, mas sim vinculada a seu entorno e ao planejamento urbano. Interessante análise é feita por Gerado Pisarello (2003, p. 84):

La vivienda como unidad, su entorno inmediato y el medio urbano como marco existencial y modo de vida (...) En consecuencia, el grado de dignidad y adecuación de la vivienda no sólo debe predicarse de la unidad-vivienda, sino de su entorno inmediato, y de modo especial del marco urbano o, en su caso, rural de inserción. De todo ello se deriva que el derecho a una vivienda digna y adecuada desemboca, finalmente, en la problemática del urbanismo y de la ordenación del territorio, únicas instancias que hacen posible la efectividad del referido derecho. Así, mientras la vivienda como unidad puede ser entendida como un 'espacio dominado' por los individuos, la vivienda como medio urbano se convierte en 'espacio efectivo' sobre el que los individuos no tienen control pero con el que entran en relación cotidiana, ya que lo utilizan como algo exterior y ajeno para poder desarrollar su propia existencia humana.

Com efeito, a implementação do direito à moradia nas áreas urbanas brasileiras, bem como a efetivação do direito à cidade, exige a formulação de políticas públicas de caráter urbanístico, assim “devem se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada

de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade” (FERNANDES, 2006, p. 19).

1.8 Conclusões

O conceito de necessidade humana tem um papel fundamental na formulação e implementação das políticas públicas. A partir da delimitação das necessidades, o Estado toma decisões de alocação de recursos e de formulações de políticas públicas. As necessidades humanas são a saúde física e a autonomia. O conceito dessas duas necessidades é amplo e vai muito além da pura sobrevivência e da simples autonomia. Essas necessidades são generalizáveis a todos os indivíduos, entretanto sua implementação pode variar de local para local.

A moradia é uma necessidade ligada à dignidade da pessoa humana, à conservação da saúde física e à promoção da autonomia. Trata-se, pois, de uma necessidade que deve ser garantida a qualquer pessoa, uma vez que é imprescindível para uma vida digna. Apesar da extrema importância, a moradia digna não é uma realidade para uma grande parcela da população brasileira. Torna-se evidente que a existência de uma necessidade não garante necessariamente a sua efetiva implementação. A insatisfação dessas necessidades produz demandas e movimentos sociais que lutam pela positivação, concretização e implementação de direitos. A positivação desses direitos não garante a fruição dessas necessidades, entretanto o direito positivo se coloca como um instrumento de luta e de empoderamento do cidadão frente aos Poderes Constituídos.

Após a leitura da legislação internacional e constitucional, concluiu-se que o direito à moradia não é imutável e encontra-se em constante transformação. Trata-se de um direito humano fundamental com duas dimensões, quais sejam: negativa e positiva. A dimensão negativa tem como conteúdo o direito do titular de resistir a intervenções de terceiros em sua esfera de liberdade individual, um direito de defesa. Por sua vez, a dimensão positiva implica postura diversa do Estado, devendo este atuar de maneira proativa com intuito de realizar com maior eficácia possível os direitos fundamentais. Em sua dimensão objetiva, o direito à moradia se configura como uma norma programática, um mandado de otimização para a consecução do máximo de eficácia da norma constitucional. O Estado não tem obrigação de construir moradia para toda população, havendo, entretanto, a obrigação de adoção de políticas

públicas que evitem a escassez de moradia, os despejos forçados e a discriminação de grupos vulneráveis. No entanto, quando a efetivação do direito à moradia for necessária à concretização do mínimo existencial, haverá direito subjetivo a prestações materiais fornecidas pelo Estado.

Por outro lado, a moradia como um direito tem estreita ligação com a dignidade humana, constituindo projeção dessa. Portanto, não basta apenas ter um teto ou um abrigo, a moradia como um direito humano fundamental deve ser adequada, promovendo o bem de todos e a redução das desigualdades sociais.

O direito à moradia não pode ser confundido com o direito a ter uma propriedade, uma vez que este direito tem um caráter mais axiológico do que o direito à propriedade e objetiva garantir não só um abrigo ao indivíduo frente às intempéries, como também um mínimo de dignidade. Não se limita, portanto, ao direito de propriedade e pode ser garantido por variados instrumentos jurídicos, tais quais: aluguel, concessão de direito real de uso, legitimação da posse etc.

Por último, não se pode pensar a moradia somente relacionada a uma unidade habitacional, mas sim vinculada a seu entorno e ao planejamento urbano. Por isso, entende-se que o direito à moradia está contido no conceito amplo de direito à cidade.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

O segundo capítulo fixa alguns conceitos essenciais para o enfrentamento do problema proposto, conferindo embasamento ao raciocínio desenvolvido nesta dissertação. Considerando que o direito à moradia adequada é uma norma programática de execução progressiva no tempo e depende de políticas públicas para sua implementação, esta seção inicialmente traz alguns conceitos sobre o Estado, sobre o desenvolvimento e sobre as políticas públicas.

Nesse sentido, no item 2.1, inicialmente, delinea-se o conceito de Estado e sua evolução ao longo do tempo. Aqui o propósito é tornar claras as características e a evolução pelas quais o Estado passou nos últimos tempos. Ainda, como subitens dessa seção são estudados a evolução do conceito de desenvolvimento (2.1.1), o conceito de políticas públicas (2.1.2), das políticas sociais (2.1.3), bem como se estuda a política habitacional como uma espécie de política que remete a uma certa tensão entre a política social e a política econômica (2.1.4).

Ao mesmo tempo, como a pesquisa diz respeito às políticas habitacionais, importa, para uma melhor compreensão do tema, estudar o histórico das políticas habitacionais brasileiras, sendo este o objeto da seção 2.2. Assim, no item 2.2.1, estuda-se a política não intervencionista adotada entre o final do século XIX até os anos 1930, em que havia uma produção rentista de habitação, nos itens posteriores são estudados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPIs) (2.2.2), a Lei de Inquilinato (2.2.3), a Fundação Casa (2.2.4), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (2.2.5), as políticas habitacionais pós-extinção do BNH (2.2.6), a criação do Ministério das Cidades (2.2.7), o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (2.2.8), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (2.2.9), o confronto entre PMCMV e os princípios do PlanHab (2.2.10). Ao final, o item 2.2.11 traz algumas conclusões parciais sobre as políticas habitacionais até então implementadas no Brasil.

Com efeito, as informações trazidas no item 2.2 oportunizam uma melhor compreensão sobre o tema, demonstrando os erros e acertos das políticas habitacionais, bem como a construção de uma ideologia favorável à casa própria em detrimento de outras formas alternativas de acesso à moradia. Assim, a partir dessas conclusões, o item 2.3 faz uma análise sobre o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 5.663/2016, que institui a locação como um dos flancos de atuação do

PMCMV. Posteriormente, o item 2.4 analisa a importância de aliar política urbana e, conseqüentemente, instrumentos urbanísticos à política habitacional para a efetivação do direito à moradia adequada. Após, a seção 2.5 fecha o segundo capítulo consolidando as informações.

Dadas as coordenadas, passa-se a segui-las.

2.1 Políticas públicas

O estudo das políticas públicas foi inicialmente desenvolvido pelos americanos no campo da ciência política, a partir dos anos 30 do século passado⁸¹. O interesse nasceu em função das mudanças na concepção dos objetivos do Estado. Nesse período histórico, houve a adoção, pelo governo americano, do *New Deal* em que se inauguram e se implementam uma maior intervenção estatal na economia e uma grande inversão de recursos do Estado em serviços sociais. A ação governamental não se resumia mais ao governo da situação presente (*government by law*), à gestão de fatos conjunturais, mas também passou a significar o planejamento do futuro (*government by policies*), instituindo-se políticas de médio e longo prazos para a consecução de determinados fins (COMPARATO, 1989).

Percebeu-se, nesse momento histórico, um processo de ampliação de direitos, sobretudo em razão da demanda e da pressão popular. Os direitos sociais começam

⁸¹ Interessante análise histórica é feita por Celina Souza (2006, p. 23-24): “Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936), que introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios. Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise, além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse que influenciam seus resultados e efeitos”.

a ser normatizados constitucionalmente em alguns países. Os exemplos mais famosos são as Constituições Mexicana, de 1917, e Weimar, de 1919, e mais timidamente, entre nós, a Constituição brasileira de 1934. A conformação de um Estado social demandava prestações positivas do Estado, o que acarretou a adoção do Estado Intervencionista.

Nesse sentido, Maria Paula Dallari comenta (2006, p. 5):

O paradigma dos direitos sociais, que reclama prestações positivas do Estado, corresponde, em termos da ordem jurídica, ao paradigma do Estado intervencionista, em termos da ordem jurídica, ao paradigma do Estado intervencionista, de modo que o modelo teórico que se propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na economia. Assim, não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas. A alteração na ordem jurídica que demanda essa nova conceituação provém da mesma fonte histórica, que é a formação do Estado intervencionista. Essa, embora tenha desenvolvimentos particulares em cada ordem jurídica nacional, pode-se demarcar a partir dos primeiros contratos de concessão de serviço público, no final do século XIX, de quando data, também, a primeira legislação antitruste, o *Sherman Act*, em 1890. Há um salto significativo na década de 1930, com o *New Deal* do governo Roosevelt e as políticas correspondentes em cada país (no Brasil, é o momento da industrialização), que irá desembocar nos chamados trinta anos gloriosos, que vão do fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, ao choque do petróleo, em 1974. Esse período do pós-guerra consagra o apogeu do Estado social, quando são formuladas as constituições que fornecem a matriz da Constituição brasileira de 1988 (embora o constitucionalismo brasileiro já viesse esboçando o caminho do Estado social desde 1934 e 1946).

O conceito de Estado transformou-se de maneira drástica. Acontecimentos econômicos novos exigiram posturas governamentais diferenciadas. O ente estatal, então, deveria ter uma atuação proativa para garantir e proporcionar às pessoas bem-estar social. A crise do liberalismo econômico demandava uma atuação positiva do Estado para solucionar problemas que a doutrina do *laissez faire* foi incapaz de resolver. Todo esse contexto demandou diversas medidas que mudaram a função do Estado frente à sociedade. Nasceu, assim, um Estado mais intervencionista e menos abstencionista denominado Estado Social⁸².

⁸² Eros Roberto Grau (2014, p. 27) define este momento: “A virada do século assiste ao declínio do capitalismo concorrencial liberal. A economia de guerra e o evento da revolução bolchevista desferem-lhe golpes mortais. Sombrio o futuro do capitalismo, impunha-se a sua renovação, para o que é chamado a atuar o Estado. A ‘mão invisível’ de Smith é substituída pela mão visível do Estado. O Estado assume a responsabilidade pela condução do processo econômico e, com isso, os planos econômico e político se correlacionam (ainda que jamais se tenham dissociado). O conhecimento a respeito dos mecanismos econômicos, ademais, permitiu que da economia política caminhássemos para a política econômica. O Estado, então, já não “intervém” na ordem social exclusivamente como produtor do direito e provedor de segurança. Passa a desenvolver novas formas de atuação, para o que faz uso do direito

O economista Thomas Piketty, em seu livro *O Capital no século XXI* (2013), analisou a evolução do papel do Estado na vida econômica e social. Analisando a trajetória histórica dos Estados Unidos, Reino Unido, França e Suécia, aduz que os impostos cobrados por esses países, entre o final do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, representavam 10% da renda nacional. Esse pequeno montante significava que o Estado poderia executar apenas algumas funções (defesa, justiça, relações exteriores). O poder público financiava algumas estradas e infraestrutura mínima, e os serviços públicos de saúde e educação eram básicos. A partir dos anos 20 até os anos 80, há um aumento considerável dos impostos e das despesas públicas na renda nacional. A partir dos anos 80 até os dias atuais, há uma estabilização da participação dos impostos na renda nacional dos países. A estabilização dos impostos ficou entre um terço e metade da renda nacional. Essa transformação corresponde à implementação do Estado social. O poder público não se reduzia apenas às funções de defesa e justiça, mas passou a dedicar-se também à educação, saúde, assistência social e previdência. Ampliou-se, portanto, a atuação do Estado e a relevância das políticas públicas.

O aumento da importância do tema, desde então, despertou interesse em diversas outras áreas do conhecimento científico, tornando-se um assunto multi e interdisciplinar. No Brasil, a importância do assunto cresceu sobremaneira com a Constituição de 1988, que reformulou as bases do Estado brasileiro. Desenhou-se constitucionalmente um Estado social e democrático e impôs-se a obrigação de atuação estatal por meio de políticas públicas, com o objetivo precípuo de garantir uma igualdade material que assegurasse aos cidadãos o necessário para uma existência digna⁸³.

No âmbito do direito, as políticas públicas assumiram um papel fundamental, uma vez que se configuram como instrumento do Estado social para a implementação e efetivação dos direitos fundamentais. Para que o ente estatal cumprisse apropriadamente sua função, a normatização adequada das políticas públicas passou

positivo como instrumento de sua implementação de políticas públicas – atua não apenas como terceiro-árbitro, mas também como terceiro-ordenador.”

⁸³ Veja-se o que dispõe o inciso III do art. 3.º da Carta Magna: "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais"; Ademais, uma das finalidades da ordem econômica, art. 170, caput, é "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social".

a ser essencial. Nas palavras de Massa-Arzabe (2006, p. 52-53), surgiu, então, um modelo jurídico próprio chamado direito das políticas públicas, entendido como:

(...) o direito que implementa programas de ação postos pelo Estado para atender a finalidades relevantes as mais diversas: fortalecimento de determinados setores da economia interna, o enfrentamento do problema do desemprego, da poluição ou do analfabetismo, a implantação de maior igualdade de gênero, de raça e etnias.

Não se cuida, então, do direito voltado a ordenar o já estabelecido, mas de um direito voltado para ordenar o presente em direção a determinado futuro socialmente almejado. Essa ordenação prospectiva, que é plasmada por meio de políticas públicas, exige, além das normas de conduta e de organização, normas definidoras de diretrizes e de metas a serem alcançadas.

Não se trata aqui de afirmar que anteriormente não havia políticas públicas estatais, mas sim de asseverar que essa modelagem se torna preponderante na atuação do Estado. A legitimidade do Estado social está ligada à efetivação e à implementação de políticas públicas (GRAU, 2014, p. 27). A implementação dessas políticas tem por fundamento a existência dos direitos fundamentais, em especial os sociais que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado.

Conclui-se que, ao longo do último século, o papel do Estado cresceu em diversas frentes, tais quais educação, saúde, assistência social e previdência. O aumento de funções estatais marca o nascimento do Estado social e foi acompanhado pela mudança do conceito de desenvolvimento que passou de um mero atrelamento ao crescimento econômico para um “processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população” (BUCCI, 1997, p. 90). Importa agora, portanto, analisar com mais detalhes, na próxima seção, a transformação que o conceito de desenvolvimento passou nos últimos anos.

2.1.1 A evolução do conceito de desenvolvimento

Conforme definição do Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2009, p. 649), a palavra desenvolvimento significa progresso, crescimento econômico, aumento de atributos físicos e crescimento (do corpo ou de um organismo). Seus antônimos seriam diminuição, encolhimento, redução, declínio, limitação e retrocesso⁸⁴. Desenvolvimento, portanto, está ligado à ideia de progresso e

⁸⁴ No mesmo sentido, o Dicionário Aurélio (2010, p. 683) coloca como sinônimo de desenvolvimento o crescimento econômico, crescimento aumento e progresso.

prosperidade econômica. Entretanto, a expansão econômica seria a única forma de medir o desenvolvimento? Pode-se, realmente, presumir que o desenvolvimento tem certa relação com o crescimento econômico, aumento de renda, etc., no entanto, o aumento da taxa de crescimento pode vir acompanhado de desigualdade social e falta de melhora no acesso à educação e saúde, situação que não se coaduna com desenvolvimento.

A discussão sobre o conceito de desenvolvimento teve, no começo do século passado, um viés eminentemente econômico e foi muito influenciada pela ideia de progresso do iluminismo (CUERVO GONZALEZ, 2017). Nessa visão, baseada em Adam Smith, a pobreza e o atraso eram entendidos como uma escassez de bens materiais e seriam fontes de infelicidade e incivilidade. Assim, os governos deveriam efetuar diversas reformas institucionais para a melhoria da produção de bens materiais e para que conseguissem o progresso. Quanto maior fosse a produção material do país, mais rico ele seria e maior seria seu desenvolvimento social. Por sua vez, a natureza era vista como um componente passivo em que o homem aplica sua força e seu trabalho produzindo bens materiais e riqueza, deveria ser, portanto, ordenada pelo homem e não representava um fato limitador do crescimento (CUERVO GONZALEZ, 2017). Assim, o desenvolvimento, ligado à ideia de progresso, era encarado como pujança e crescimento econômico, olvidando-se de diversos outros fatores fundamentais como o ambiental, social, político etc. O aumento do Produto Interno Bruto (PIB) era visto como um fator *per se* de melhora das condições de vida da população. O desenvolvimento viria como resultado natural do crescimento econômico graças ao “efeito cascata” (SACHS, 2008, p. 26).

Assim, o desenvolvimento se traduziria no simples aumento do PIB, ainda que o resultado fosse uma maior degradação do meio ambiente e maior concentração de renda. Essa visão economicista do desenvolvimento aliada a um antropocentrismo (o homem como única referência) levaram, nas palavras de Montibeller Filho (2004, p. 46):

(...) ao resultado social da fetichização da taxa de crescimento econômico: elevação desta taxa sendo tomada pelo que efetivamente não é, ou seja, como equivalente à melhora das condições de vida da sociedade. Em função dessa fetichização tem-se o culto ao crescimento da produção – quantificada no conceito de produto interno bruto (PIB) que representa o valor da produção obtida ao longo do ano -, mesmo que para isto degrade o meio ambiente e comprometa as possibilidades das gerações futuras. Assim para esta visão, o crescimento da produção é associado ao conceito de crescimento econômico. Alguns economistas, tal como J. Schumpeter (1982), diferenciam

estes dois termos. A distinção, porém, não vai muito além do ritmo – menor, crescimento; maior, desenvolvimento econômico – de aumento de produção. Mesmo quando se consideram algumas mudanças estruturais na economia, são apenas as que permitiriam atingir taxas mais elevadas de crescimento da economia, portanto relacionadas a novos investimentos e/ou progresso técnico.

Essa concepção de desenvolvimento começa a ser questionada a partir dos anos 60 (CUERVO GONZALEZ, 2017). Os denominados países subdesenvolvidos (inclusive o Brasil) atingiram taxas de crescimento altas durante a década de 1950, entretanto isso não significou uma melhoria nas condições de vida da totalidade da população. Nesse contexto, surgiu um intenso debate sobre o sentido do vocábulo desenvolvimento.

Sobre o ponto, uma reflexão importante é feita por Celso Furtado (1974) quanto ao crescimento do PIB, evidenciando que o desenvolvimento não pode ser analisado única e exclusivamente por critérios econômicos:

Passamos à outra vaca sagrada dos economistas: o Produto Interno Bruto (PIB).

Esse conceito ambíguo, amálgama considerável de definições mais ou menos arbitrárias, transformou-se em algo tão real para o homem da rua como foi o mistério da Santíssima Trindade para os camponeses da Idade Média na Europa. Mais ambíguo ainda é o conceito da taxa de crescimento do PIB.

Por que ignorar na medição do PIB, o custo para a coletividade da destruição dos recursos naturais não renováveis, e o dos solos e florestas (dificilmente renováveis)? Por que ignorar a poluição das águas e a destruição total dos peixes nos rios em que as usinas despejam seus resíduos? Se o aumento da taxa de crescimento do PIB é acompanhado de baixa do salário real e esse salário está no nível de subsistência fisiológica, é de admitir que estará havendo um desgaste humano. (...) Em um país como o Brasil, basta concentrar a renda (aumentar o consumo supérfluo em termos relativos) para elevar a taxa de crescimento do PIB. (...). Desta forma, a contabilidade nacional pode transformar-se num labirinto de espelhos, no qual um hábil ilusionista pode obter os efeitos mais deslumbrantes (...) Não se trata, evidentemente, de negar todo valor a esses conceitos, nem de abandoná-los se não podemos substituí-los por outros melhores. Trata-se de conhecer-lhes a exata significação (FURTADO, 1974, p. 115-116).

Há, portanto, uma tentativa de reformulação do conceito de desenvolvimento. Algumas dessas reformulações trabalharam apenas com o acréscimo de variáveis que produzem o desenvolvimento, mantendo-se como elemento principal o crescimento econômico. Surgem, nesse contexto, os dados de PIB *per capita*, de melhoramento da eficiência econômica, maior investimento em capital humano e educação, etc. (CUERVO GONZALEZ, 2017).

Outros autores propuseram a não utilização do termo, aduzindo que o emprego do vocábulo funcionava como um estratagema ideológico para perpetuação das relações assimétricas entre os países dominadores e os países subjugados⁸⁵ (SACHS, 2008, p. 26).

Por outro lado, outros estudiosos agregariam novos componentes ao conceito de desenvolvimento, conjugando o crescimento econômico ao bem-estar social, aos aspectos políticos e à preservação ambiental. Chama atenção os estudos do economista indiano Amartya Sen, que entende por desenvolvimento “o processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2010, p. 16). O crescimento do PIB, o aumento das rendas individuais, a industrialização e o progresso tecnológico podem contribuir para a expansão dessas liberdades e, conseqüentemente, para a diminuição das desigualdades em uma sociedade. Entretanto, a expansão das liberdades depende de outros meios, como a garantia dos direitos civis, as disposições sociais e econômicas etc. Ora, se a expansão da liberdade se dá por vários meios, o Estado não deve concentrar seus recursos em apenas um deles, qual seja, a expansão do crescimento econômico.

Dessa maneira, para Amartya Sen (2010), o desenvolvimento seria o processo de remoção das privações de liberdades, tais quais: pobreza, falta de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos, intolerância e interferência excessivas do Estado. O desenvolvimento como liberdade se vale de cinco liberdades instrumentais para seu atingimento (SEN, 2010, p. 25): (1) liberdades políticas – direito civis, relacionados ao processo político, dizem diretamente respeito à participação política do cidadão na vontade do Estado. Ex: escolha de seus governantes, gestão democrática da cidade etc.; (2) facilidades econômicas – utilização de recursos econômicos para o consumo próprio; (3) oportunidades sociais – responsáveis por

⁸⁵ Nessa linha de raciocínio, para Celso Furtado (1974, p. 75): “A conclusão geral que surge dessas considerações é que a hipótese de generalização, no conjunto do sistema capitalista, das formas de consumo que prevalecem atualmente nos países cênicos, não tem cabimento dentro das possibilidades evolutivas aparentes desse sistema. E é essa a razão fundamental pela qual uma ruptura cataclísmica, num horizonte previsível, carece de fundamento. O interesse principal do modelo que leva a essa ruptura cataclísmica está em que ele proporciona uma demonstração cabal de que o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. Sabe-se agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas [...]”

eliminar as distorções em uma sociedade ao garantir serviços essenciais para o desenvolvimento social e humano. Ex.: educação, saúde e moradia. (4) garantias de transparência – clareza e publicidade nos atos estatais; (5) segurança protetora – uma rede de proteção social que impeça a vulnerabilidade de determinada parte da população. Ex: previdência social, assistência social, bolsa moradia.

Para Sen, as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios instrumentais para se chegar até ele. As citadas liberdades instrumentais abrem caminho para um desenvolvimento com equidade social.

Outra proposta interessante é formulada por Ignacy Sachs (2008). Para este autor, o desenvolvimento é um conceito multidimensional e seus escopos são sempre sociais e éticos, ademais o desenvolvimento tem uma condicionalidade transgeracional, uma vez que deve respeitar o futuro das novas gerações. O crescimento econômico, por sua vez, tem papel instrumental para o desenvolvimento.

Assim, o desenvolvimento só ocorre com crescimento econômico, entretanto nem todo crescimento acarretará desenvolvimento. Só alcançar-se-ia o desenvolvimento se alcançada a sustentabilidade. O conceito de sustentabilidade, segundo Ignacy Sachs (2002), comporta oito dimensões: (a) social: referente ao alcance de um patamar razoável de homogeneidade social, com distribuição de renda justa, emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais; (b) cultural: que se refere à capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas) e autoconfiança, combinada com abertura para o mundo; (c) ecológica: preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis e à limitação do uso dos recursos não renováveis; (d) ambiental: respeito à capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais; (e) territorial: melhoria do ambiente urbano, superação das disparidades inter-regionais; (f) econômica: desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, com segurança alimentar, capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica e inserção soberana na economia internacional; (g) política (Nacional): democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos, desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores e um nível razoável de coesão social; (h) política (Internacional):

baseada na eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional.

O desenvolvimento transcende o simples crescimento econômico, devendo ter como escopo a expansão das liberdades e a sustentabilidade em todos seus aspectos. As políticas públicas podem influenciar nessa expansão, uma vez que a fruição dessas liberdades pode ser aumentada por meio dessas ações. Vale lembrar que o desenvolvimento requer a expansão das liberdades e a eliminação das fontes que privam as pessoas de gozarem de suas liberdades. O desenvolvimento seria o processo de remoção das privações de liberdades. Nesse sentido, a moradia digna deve ser encarada como uma liberdade instrumental que deve ser buscada pelo Estado para fins de desenvolvimento com equidade social.

Analisada a noção de desenvolvimento, importa agora apresentar o conceito de políticas públicas, conforme a subseção a seguir.

2.1.2 Conceito de políticas públicas

A palavra “política” no idioma português é polissêmica e abarca três vocábulos ingleses diversos, quais sejam: *polity*, *politics* e *policy*. Por *polity* entende-se toda as atividades que se relacionam com o governo como, por exemplo, o modelo de estado e de governo, a organização das instituições e a forma de governo. A palavra *politics* significa a atividade política propriamente dita, o processo político em que se toma as decisões. Já o termo *policy* designa um plano político de ação, um programa, uma definição de conteúdo e de resultados concretos. Conforme preleciona Claudio Gonçalves Couto (2001, p. 34-35):

Polity, politics e policies correspondem, portanto, a diferentes níveis da vida estatal. O primeiro, à sua estrutura; o segundo, ao seu funcionamento; o terceiro, aos seus produtos. A estrutura diz respeito às regras de relacionamento entre os atores e às organizações em que eles atuam - ou às instituições propriamente ditas. O funcionamento tem a ver com a atividade política, que se desenrolaria de uma forma ou de outra, fossem quais fossem as instituições vigentes, muito embora as condições desse desenrolar variassem consideravelmente, dependendo do tipo de arranjo constitucional em vigor. Os produtos são aquilo que o Estado gera, seja para se autogerir e manter-se, seja para responder às demandas sociais existentes – filtradas e interpretadas de acordo com as condições em que se desenrola a *politics*. A princípio, temos aí uma gradação em termos do que condiciona o quê: as regras institucionais condicionam o jogo político, que condiciona o conteúdo das políticas.

A expressão “política pública” deriva do termo inglês *public policies*. O termo *policies* é definido por Dworkin (2002, p. 36) como “tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, geralmente uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”. *Public policies* referem-se, portanto, a um conjunto de atividades relativas à ação de governo, correspondendo a soluções específicas de assuntos públicos. Veja-se, portanto, que a tradução tecnicamente mais adequada seria “ações públicas”.

Há um amplo debate sobre o papel que deve exercer o Estado e conseqüentemente o que deve ser objeto ou não de políticas públicas. Em um extremo, encontra-se a visão do livre mercado aqueles que defendem o estado mínimo em que o ente estatal é responsável somente pela defesa nacional, proteção da propriedade privada e provimento de infraestrutura. No outro extremo, a visão marxista em que o mercado deve ser abolido e a economia deve ser planejada pelo Estado. Entre as duas visões extremadas, há diversos entendimentos do que deve ser a atuação do Estado. Para os fins desta dissertação, o que importa ser sedimentado é que o Estado “permanece sendo a tecnologia organizacional mais poderosa que a humanidade inventou e, portanto, é muito difícil conseguir fazer grandes mudanças econômicas (e sociais) sem ele” (CHANG, 2015, p. 365)

A expressão “política pública” engloba, por ter caráter interdisciplinar, vários ramos científicos. Nesse diapasão, pode-se conceituá-la de forma abrangente como sendo as diversas formas de intervenções estatais planejadas com o objetivo de promover soluções de problemas sociais⁸⁶. Segundo Dye (2002, p. 1), “política pública é tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Por outro lado, Jenkins (apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8) explicita que as políticas públicas seriam:

(...) um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

⁸⁶ Pode-se citar diversas outras definições de políticas públicas: “a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo” (GERSTON, 2010, p. 7) ou a do SEBRAE (2008, p. 5) as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

Essas políticas vêm sendo criadas “como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo”. Segundo Potyara Pereira (1996, p. 130), as políticas públicas seriam:

(...) linha de ação coletiva que concretiza direitos (...) atitude institucional positiva, isto é, ativa, que exige providências concretas em direção à satisfação de necessidades sociais. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais demandados pela sociedade em sua relação de reciprocidade e antagonismo com o Estado. Nesse sentido, o direito que fundamenta a política pública é um direito coletivo e não individual e, por isso, refuta, por princípio, o individualismo possessivo.

O tema não encontra uma definição consensual, entretanto, geralmente, as definições são estruturadas em dois pontos centrais, quais sejam: ação estatal e a identificação de soluções para determinados problemas.

Sob o ponto de vista jurídico, há uma gama variada de definições sobre o tema. Fabio Konder Comparato (1989, p. 45) define as políticas públicas como “uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Seriam, portanto, uma nova categoria jurídica, baseada no conceito de atividade que seria entendido como um conjunto de normas e atos unificados pela sua finalidade (SMANIO, 2013).

A visão de Comparato é adotada por diversos juristas. Fernando Aith (2006, p. 232) aduz que “considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e a promoção e proteção dos direitos humanos”.

No mesmo sentido, Cristiane Derani (2006, p. 135) que entende as políticas públicas como:

Definindo-se, políticas públicas é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes.

O eminente Professor Eros Grau (1978) também entende que as políticas públicas são uma categoria jurídica nova. Entretanto, diferentemente de Comparato, Eros Grau entende que se trataria de uma nova espécie normativa que seria acrescida às normas de condutas tradicionais (norma e princípio). Buscando fundamento no

direito soviético, propõe um terceiro tipo de norma, a norma-objetivo, que fixaria objetivos a serem cumpridos pelos destinatários:

Não se confundem tais normas com as anteriormente consideradas, normas de conduta e normas de organização. No caso da norma-objetivo não há nem comportamento, nem estrutura e funcionamento de órgão ou disciplina de processo técnico de identificação e aplicação de outras normas sendo regulados; pelo contrário, nelas se estabelece uma obrigação de resultado, deixando-se, porém, aos seus destinatários a opção pelos meios e formas de comportamento a dinamizar, na busca de sua realização. É o seu conceito, sem dúvida, que mais se amolda às situações de normação prospectiva, visto como nelas se definem obrigações de resultado e não de meios (GRAU, 1978, p. 111).

Por sua vez, partindo de uma concepção distinta, Maria Paula Dallari Bucci (2006) não reconhece as políticas públicas como uma nova categoria jurídica. A indigitada autora conceitua as políticas públicas como:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

De acordo com essa concepção, as políticas públicas objetivam a implementação de direitos por meio de arranjos institucionais que se materializam em programas de ação governamental complexos. Cuida-se de uma gama de soluções que promovem a utilização coerente dos meios e recursos disponíveis aos entes estatais para realização das tarefas próprias do Estado Social e Democrático de Direito.

A referida autora ressalta o aspecto procedimental dessas políticas. Não se configuram como nova categoria jurídica, mas sim como disposições intrincadas, como conjunto concatenado de atos, concernentes à atividade político-administrativa que visam à realização de objetivos delimitados, à seleção de prioridades, à reserva de meios materiais para a consecução e ao espaço de tempo para o cumprimento das metas.

O que deve ser assentado é que as políticas públicas se referem a variados institutos, com incidência de diversos matizes científicos, não cabendo aqui um esgotamento de significado apenas por uma área de conhecimento e da atuação humana. O estudo das políticas públicas, para ser bem compreendido, deve ser

olhado sobre vários aspectos: jurídicos, políticos e econômicos⁸⁷. Nesse ponto, não basta apenas conhecer as instituições jurídicas, torna-se imperioso o estudo político das tomadas de decisões, dos requisitos necessários para a sua legitimidade etc.

Após delimitar o que deve ser entendido como política pública, passa-se ao estudo das políticas públicas habitacionais. No entanto, com vistas a situá-las em seu contexto, faz-se necessária uma breve análise das políticas públicas sociais, o que se passa a estudar sucintamente na subseção a seguir.

2.1.3 Políticas públicas sociais

O termo “políticas públicas sociais” está contido no conceito de políticas públicas e abrange as discussões afetas aos instrumentos e meios para concretização dos direitos sociais. Corroborando com essa afirmativa, Potyara Pereira (2009, p. 92) afirma que “a política social é uma espécie do gênero política pública”. As políticas públicas no Brasil se desenvolvem em duas frentes, a social e a econômica, ambas “com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais da vida de todos os cidadãos” (APPIO, 2007, p. 136).

Políticas Públicas sociais se configuram como ações estatais voltadas para o fornecimento de necessidades sociais essenciais, tais quais a educação, saúde, transporte, moradia, cultura e precipuamente voltadas para a população mais vulnerável.

A destinação prioritária aos mais necessitados se justifica pela escassez de recursos. Como a demanda por serviços sociais é muito maior que a capacidade orçamentária estatal, o critério a ser utilizado para distribuição de recursos deve ser a maior necessidade. Assim, os subsídios públicos serão mais elevados nos programas que alcançam os mais carentes, sendo mais baixos naqueles que alcançam as camadas sociais mais abastadas.

⁸⁷ Leciona BUCCI (2006, p. 37) que “A importância de se teorizar juridicamente o entendimento das políticas públicas reside no fato de que é sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política. Trata-se, assim, da comunicação entre o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a Administração Pública (estrutura burocrática), delimitada pelo regramento pertinente”.

No Brasil, entretanto, muito em função da ausência de mecanismos institucionais democráticos na formulação de políticas públicas⁸⁸, os subsídios estatais são muitas vezes concentrados na parcela da população mais rica da sociedade, criando distorções.

No caso brasileiro, as deformações no uso dos recursos são profundas: o financiamento da medicina curativa hospitalar em detrimento das políticas de cuidados primários de saúde e da saúde preventiva significa que se privilegiam os grupos econômicos ligados à “indústria da doença”; o financiamento público de grandes obras viárias nas partes nobres das cidades em detrimento de infraestruturas sociais nas periferias urbanas significa uma transferência efetiva de recursos para os mais ricos; o gasto público com economias externas para o transporte particular em detrimento do transporte coletivo de massa constitui outra forma de concentrar a renda; financiar imóveis particulares de classe média alta com fundos recolhidos sobre os salários e com complementação via orçamento constitui outra forma de fazer a mesma política.

Em termos de política fiscal e de orçamento, captamos dos que têm menos para dar aos que têm mais, resultado do controle de grupos privados sobre a máquina do Estado. Estes mesmos grupos, naturalmente, preferem denunciar elas mesmas o Estado, o que encontra forte eco entre as massas cansadas e irritadas, do que arcar com a responsabilidade das políticas que os beneficiam. Neste caso, o primeiro a gritar “pega ladrão”, é evidentemente o ladrão (DOWBOR, 1998, p. 136).

As políticas sociais seriam, nas palavras de Marta Arretche (2002, p. 45), “um compromisso do governo com o bem-estar efetivo da população”. Conforme dispõe Hofling (2001, p. 2):

E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

Nestes termos, entendo educação como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos.

As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo.

⁸⁸ A importância da participação direta da população na definição e na implementação das políticas é assim delineada por Dowbor (1998, p.317) “Em termos simples, é essencial que a decisão de uso e o controle dos recursos sejam aproximados do usuário final, maior interessado na boa realização da obra ou na boa organização da iniciativa. Quanto menos intermediários e escalões hierárquicos entre o uso final dos recursos e o segmento interessado da sociedade, maior a transparência, a capacidade de controle, a democratização dos processos. Trata-se de um dos elementos mais importantes da elevação da densidade organizacional da sociedade”.

O acesso à moradia de interesse social é um direito social e deve ser tratado como uma política pública social, o que acarreta obrigação do ente estatal em criação de mecanismos financeiros capazes de atender setores hoje excluídos, a revisão da legislação em vigor e a concepção de novos conceitos jurídicos para uma universalização do acesso.

Analisada a noção de política social e sua ligação com a política de moradia, importa agora apresentar outra visão, calcada em abordagem diversa – a política habitacional como uma política econômica – conforme a subseção a seguir.

2.1.4 Política habitacional entre uma política social e a política econômica

A moradia, em uma sociedade capitalista, é entendida como mercadoria disponível para ser vendida e comprada livremente no mercado. O acesso a este bem, seu uso e utilização são feitos, portanto, por meio de contratos baseados na propriedade privada. Ainda que tais bens estejam disponíveis somente para as pessoas que podem pagar por eles, a moradia e o espaço urbano são substratos essenciais de nossas vidas. Todas as pessoas moram em algum lugar (ainda que de forma precária), circulam em determinado espaço urbano e, portanto, necessariamente, precisam do acesso a esses bens mesmo que não tenham dinheiro para isso (SANTOS JUNIOR, 2011).

Fica evidente que a moradia tem um valor de uso e também um valor de troca. Quando a habitação está sendo usada como residência, quando é meio direto para satisfação de uma necessidade humana de teto, servindo diretamente como um meio de existência, está-se diante do seu valor de uso (quando uso minha casa para minha própria moradia, quando utilizo minha bicicleta para meu transporte diário, quando utilizo minhas roupas para vestimenta etc.). Ao reverso, quando o espaço urbano é tratado como mercadoria, quando se configura como uma proporção de troca entre duas mercadorias, está-se diante do valor de troca (quantos apartamentos de um quarto seriam necessários para trocar por um apartamento de quatro quartos na zona sul do Rio de Janeiro ou quantas bicicletas são necessárias para se trocar por um automóvel) (HARVEY, 1980, p.131).

A cidade é um espaço de luta entre vários personagens, cada qual tentando atingir seu objetivo (valor de troca ou valor de uso). Estrutura-se, portanto, como um

lugar, um espaço, uma arena de luta em que se digladiam diferentes agentes sociais com diversas finalidades (SANTOS JUNIOR, 2011).

A análise e a concepção de políticas públicas habitacionais devem ter sempre em mente que a casa, a morada, a habitação além de um bem, configura-se como uma necessidade básica de qualquer pessoa, uma vez que todos nós precisamos de abrigo, privacidade, serviços públicos de infraestrutura etc. Por isso as políticas habitacionais de interesse social devem ser entendidas como instrumental de acesso a um direito fundamental e concebidas para atenuar desigualdades sociais. Portanto, devem ser implementadas como políticas sociais.

Com efeito, ao se analisar o histórico das políticas habitacionais brasileiras, vê-se um predomínio da concepção mercadológica da moradia, uma visão em que o Estado apenas fomentaria o setor imobiliário e facilitaria os financiamentos de imóveis, deixando que o mercado regulasse o setor e provesse a moradia às camadas de baixa renda. Assim, imprime-se nas políticas públicas uma racionalidade de mercado, em que o acesso à moradia dar-se-á sempre mediado pela compra da propriedade privada. A moradia é concebida, então, como mercadoria e ativo financeiro e regulada pela lei da oferta e da procura e, conseqüentemente, a política habitacional é idealizada como política econômica:

No entanto, o poder público vem privilegiando a transferência de propriedade nas políticas habitacionais por uma série de fatores, mas principalmente como forma de estimular a economia e o crescimento do mercado imobiliário. O que acaba por gerar um efeito perverso para os moradores de menor renda, que podem ficar inadimplentes ou serem compelidos a se mudar rapidamente em decorrência do encarecimento dos custos da vida nas áreas objeto dos programas (SANTOS; LUFT; MEDEIROS, 2015, p. 236).

A moradia não é entendida como um direito social a ser provido pelo Estado, mas sim como um produto fornecido pelo mercado. Esse paradigma de política habitacional não tem respondido a contento as necessidades habitacionais das pessoas, em especial aquelas mais pobres.

No Brasil, as políticas habitacionais adotadas têm quase que exclusivamente como escopo a aquisição da casa própria. Apesar do grande volume de recursos financeiros dispensados aos programas habitacionais, bem como o imenso volume produzido de habitação, o déficit habitacional tem aumentado e beira a casa dos 6.068 milhões, segundo dados da Fundação João Pinheiro de 2014. Esse mesmo estudo aduz que o déficit, em 2013, era de 5,846 milhões de unidades.

A política habitacional baseada em acesso à moradia por meio da casa própria, que desconsidera uma demanda diversificada e heterogênea de moradia, não foi capaz, até aqui, de solucionar a questão habitacional. Por qual motivo ocorre esse foco exclusivo das políticas habitacionais brasileira na casa própria? Por que não há uma diversificação de programas? Por que não ocorrem formulações de políticas baseadas em aluguel como ocorrem com programas baseados na propriedade privada?

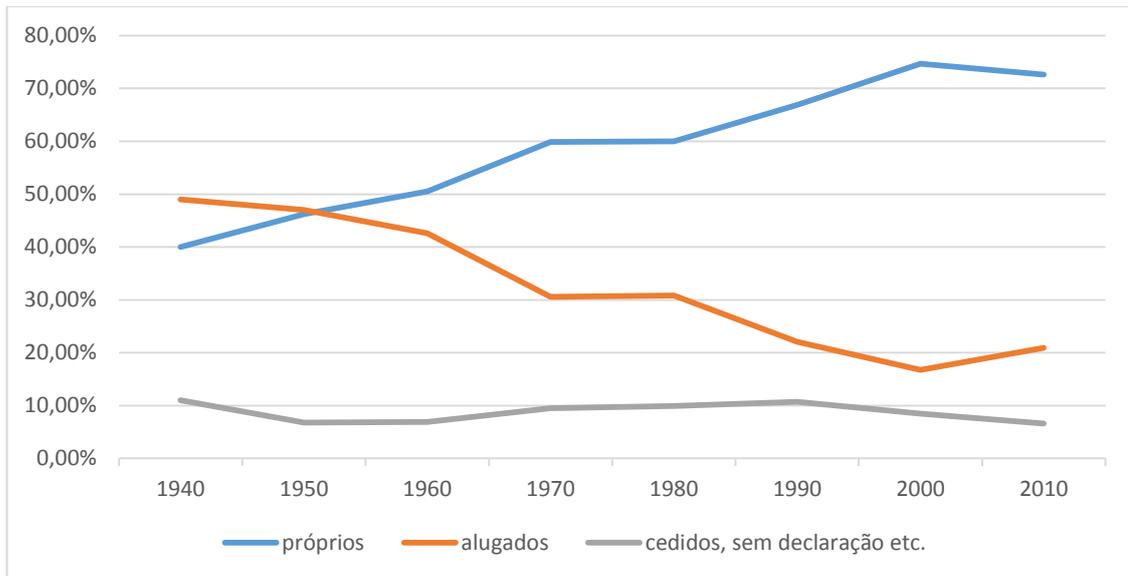
O domínio da casa própria como alternativa a ser buscada e reproduzida nas políticas habitacionais foi construída historicamente e tem como principal fundamento a concepção da política habitacional como uma política econômica. Faz-se necessário, entretanto, na esteira do que foi consagrado nos instrumentos internacionais (UN-HABITAT), bem como nos documentos nacionais (PLANAB – 2009), diversificar essa política. Apesar de não ser a resposta definitiva e única, a locação social representa uma alternativa interessante para minimizar o problema da habitação.

Vistas as linhas gerais das políticas públicas habitacionais, passa-se, na seção seguinte, à análise do histórico das políticas de acesso à moradia até então formuladas no Brasil, bem como a primazia que a casa própria obteve em relação a outras formas de provimento de moradia ao longo dos últimos anos.

2.2 Breve histórico das políticas públicas habitacionais do Brasil

O acesso à moradia pela propriedade privada (casa própria) nem sempre foi predominante no Brasil. Em 1940, o percentual de domicílios alugados era superior aos domicílios próprios. Em 1950, o percentual era equivalente e, a partir deste ponto, há uma inversão dos números e uma predominância dos domicílios próprios em relação aos alugados. Veja-se que, no ano 2000, 74,7% dos domicílios eram próprios e apenas 16,78% eram alugados. No entanto, o Censo de 2010 demonstra um aumento de 4% no percentual de moradores que vivem de aluguel.

Gráfico 1 – Condição de ocupação dos domicílios urbanos (%) – 1940 a 2010



Fonte: IBGE, Dados Históricos: Censo Demográfico de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. In: MILANO, 2013.

A explicação dessa inversão histórica pode ser explicada por fatores de ordem social, econômica, política e demográfica. Os valores de ordem social e políticas são referentes à disseminação da “ideologia da casa própria”. Já os econômicos são relativos à importância da produção habitacional para o crescimento e aquecimento da economia. Por outro lado, o forte crescimento demográfico urbano, com aumento considerável dos habitantes das cidades, trouxe urgência para a questão habitacional, sendo mais rapidamente resolvida com uma política de construção de casa própria.

A disseminação de valores das classes dominantes pela “ideologia da casa própria” bem como o rápido crescimento demográfico cumprem um papel destacado para barrar qualquer tentativa de implementação de política pública que incluía o aluguel como forma de provisionamento social de moradia. Conforme Villaça (1986, p. 53), a ideologia da casa própria seria “a produção e difusão de ideias visando firmar a crença de que só a casa própria dava segurança econômica e social, representando uma espécie de seguro face as incertezas do futuro”. Assim, difunde-se a ideia de que a provisão habitacional por moradia própria seria a única alternativa possível que poderia garantir a proteção do indivíduo e de sua família em momentos de crise. O aluguel, nesta perspectiva, era visto de forma duplamente inconveniente, uma vez que não garantiria a moradia em momentos de crise (perda de emprego etc.) e, além disso, seria um dinheiro “jogado fora” uma vez que obriga os locatários a terem uma renda constante e suficiente para pagar pela moradia.

No mesmo sentido, Bolaffi (1979, p. 181-182) aduz que:

Se o problema da habitação popular não tivesse sido equacionado como um falso problema (...) se o único e verdadeiro objetivo (...) tivesse sido a solução do problema de moradia, com toda probabilidade o caminho adotado teria sido a construção de casas populares para aluguel a baixo preço. Essa solução não só tornaria a habitação acessível a um número muito maior de pessoas, como teria assegurado ao poder público um controle muito mais eficiente e racional do uso do solo urbano (...) No Brasil, em lugar de buscar uma solução fácil e barata, preferiu-se explorar o mito da casa própria (...) criou-se toda uma ideologia destinada a demonstrar a suposta inviabilidade de uma solução já testada e satisfatoriamente aprovada em outros países

A produção habitacional e a ideologia da casa própria foram também concebidas no Brasil para exercer um papel de pacificação e estabilização sociais. Nas palavras de Roberto Campos, ministro de Planejamento do Governo de Castello Branco,

a solução do problema da casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria; e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou deprestar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 59).

Nesse sentido, David Harvey (1982, p. 13) dispõe sobre o papel da “casa própria” para o desenvolvimento do sistema capitalista e da ideia de propriedade privada:

(...) a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um ‘individualismo possessivo’ bem como a fragmentação dessa classe em ‘classes de habitação’ constituídas de inquilinos e proprietários.

Segundo Villaça (1986), a ideologia da casa própria, em que se difunde a associação entre segurança social e casa própria, representava uma relação imaginária no período entre 1920/50. Entretanto, a realidade atual é diferente, uma vez que a casa própria confere *status* social, facilita relações econômicas e representa uma forma de investimento relativamente seguro. Bonduki, ao concordar com o citado autor, afirma:

Se para os mais ricos a casa própria pode ser mais importante por aspectos simbólicos e subjetivos, como satisfação própria, garantia de estabilidade e criação de um ambiente doméstico compatível com o gosto, *status* social e cultural da família, para os pobres, além desses elementos, a opção pela casa própria torna-se o refúgio seguro contra as incertezas que o mercado de

trabalho e as condições de vida urbana reservam ao trabalhador que envelhece (BONDUKI, 2011, p. 310).

Assim, é impossível negar que a casa própria representa uma segurança para as pessoas, em especial no contexto em que vivemos: de baixa remuneração da mão de obra. A propriedade privada de moradia é uma garantia de teto ao trabalhador em períodos difíceis. Entretanto, a busca incessante dessa apropriação também é fruto de uma ideologia construída ao longo dos últimos anos por políticas públicas habitacionais. Qualquer formulação alternativa de política habitacional terá que se defrontar com esses conceitos históricos produzidos e se confrontará com uma multiplicidade de preconceitos arraigados.

Por outro lado, políticas habitacionais são vistas como estratégias econômicas de aquecimento e de crescimento da economia. A construção de novas unidades habitacionais aquece o setor de construção civil e cria mais empregos em comparação a uma política baseada em imóveis já existente.

Nas palavras de Mário Trindade (apud VILLAÇA, 1986, p. 31), um dos presidentes do BNH, a função da política habitacional

(...) não era a casa, era a abertura de oportunidade de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semi-especializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia... e dar trabalho às firmas paralisadas na economia brasileira.

A casa própria como mercadoria de venda traz também uma maior acumulação de capital do que o aluguel. Assim, o proprietário consegue mais rapidamente o retorno do dinheiro investido. A venda da propriedade proporciona a possibilidade de amortização rápida do dinheiro investido, isso porque com os financiamentos o proprietário pode receber seu custo e seu lucro logo após a construção. A amortização do aluguel é mais lenta e difere no tempo (décadas) (VILLAÇA, 1986, p.20).

A partir da exposição desta seção, torna-se claro que o acesso à moradia por meio da casa própria é uma opção entre várias outras. A busca incessante pela propriedade privada como única possibilidade de moradia é fruto de uma ideologia construída ao longo dos últimos anos por políticas públicas habitacionais. Assim, busca-se nos próximos itens fazer um apanhado histórico das políticas públicas habitacionais até então formuladas no Brasil.

2.2.1 Final do século XIX até os anos 1930

Segundo Nabil Bonduki (2011, p. 43), no período compreendido entre o final do século XIX até o ano de 1930, a forma predominante de morar se constituía pela moradia de aluguel, uma vez que não havia qualquer tipo de financiamento para aquisição da casa própria. Diversas modalidades de moradia surgiram para o alojamento das camadas de baixa e de média rendas: cortiços, vilas, casa geminada, casa cômodo, vilas operárias etc. Essas habitações eram construídas pela iniciativa privada, que via no aluguel de moradias um lucrativo negócio. O capital rentista de setores relacionados à agropecuária e aos mercantis investia no mercado imobiliário objetivando o lucro.

Nas palavras do próprio autor:

Razões de ordem jurídica e econômica explicam essa opção. O investimento em casas de aluguel era seguro e lucrativo; os riscos eram baixos e certa valorização imobiliária, sobretudo em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico, como São Paulo. (...) Por outro lado, o setor era regulado pelo mercado, inexistindo controles estatais sobre os valores dos aluguéis, fixados em contratos pela lei da oferta e da procura, ao mesmo tempo em que o direito à propriedade, garantido pela Constituição e pelo Código Civil, permitia o despejo (denúncia vazia). Além disso, o predomínio do higienismo levou à criação, pelo poder público, de incentivos fiscais e vantagens para soluções habitacionais consideradas salubres, como as vilas, que aumentavam a rentabilidade desses empreendimentos. Por fim, as taxas de inflação, de grande importância no mercado de locação, foram baixas ou negativas (BONDUKI, 2011, p. 44).

Essa produção de casas para o aferimento de lucro com aluguel é chamada por Bonduki (2011) de produção rentista, uma vez que o investimento em moradia visava à obtenção de renda mensal. Na busca de maximização de seus lucros, os custos de produção da moradia eram barateados, assim as casas se caracterizavam por possuir péssimas condições construtivas, alta taxa de adensamento e coabitação, somadas aos péssimos serviços de infraestrutura urbana (esgoto, drenagem etc.). Todo esse cenário resultava em paupérrimas condições sanitárias e higiênicas de moradia.

O Estado liberal, marcado pelo liberalismo econômico, relutava em interferir na esfera individual do cidadão. Nesse período, portanto não há produção estatal de habitação e nem legislação regulamentando a locação. As ações estatais centravam-se em edições de Códigos de Postura que, alegando razões de cunho sanitário, determinavam a demolição ou a proibição de construção de novos cortiços. Villaça (1986), analisando a legislação paulistana, conclui que esse conjunto normativo nada

tinha a ver com controle de epidemias, mas tinha por escopo proteger valores imobiliários, afastando os cortiços das áreas centrais e valorizadas da cidade.

2.2.2 Criação dos IAPIS

Com a intensificação da urbanização e crescimento das cidades, o problema habitacional exigiu uma postura mais vigorosa por parte do Estado. Ao longo do tempo, houve um progressivo aumento da intervenção estatal, seja no controle sanitário das moradias, seja na edição de Códigos de Postura, seja na execução de obras de saneamento e implantação de rede de esgoto (BONDUKI, 2011). O Estado passa a intervir diretamente na questão habitacional. Os parques proletários configuraram-se, ainda no Governo Vargas, a primeira tentativa de se estabelecer uma política habitacional, mesmo que com um viés extremamente autoritário e populista.

O governo Vargas, ao longo dos anos 30, tomou diversas medidas para regulamentar as condições de reprodução de trabalho. Uma delas foi a reorganização do setor previdenciário e a criação de seis Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPIs)⁸⁹. O Decreto nº 19.496, de 1930, que criou esses Institutos, permitia o investimento em programas habitacionais, nestes termos:

Art. 2º Os fundos de cada caixa serão recolhidos ao Banco do Brasil ou suas agências, em conta especial, observando-se as normas estabelecidas pelos regulamentos anexos aos decretos ns. 17.940 e 17.944, de 11 de outubro de 1927. Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, **tais fundos serão aplicados na aquisição de títulos de renda federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas**, com a suficiente garantia hipotecária.

A partir de 1937, os IAPIs passam efetivamente a atuar na área habitacional. O Estado pela primeira vez atuou na oferta de habitações para a população. A atuação era restrita e fragmentária, uma vez que estava adstrita aos associados dos institutos. Segundo BONDUKI (2011, p. 104), a atuação dos IAPIs era baseada em três pilares: a) locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelo instituto; b) financiamento dos associados para compra da casa

⁸⁹ Os seis IAPs criados foram: IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários), IAPETEC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo) e IAPE (estivadores).

própria ou para construção em terreno próprio; c) empréstimos hipotecários a qualquer pessoa jurídica ou física para obtenção de maior rendimento.

A maior parte dos conjuntos habitacionais produzidos pelos Institutos de Pensão foram destinados por aluguel aos trabalhadores associados. Os IAPIs conservavam a propriedade das habitações e as alugavam, gerando renda mensal para os institutos, transformando-se em rentistas estatais (BONDUKI, 2011, p. 107). Entre 1937 a 1964, os IAPIs viabilizaram a promoção de 127.195 unidades habitacionais, 50.989 unidades construídas e 76.206 unidades financiadas (BONDUKI, 2014, p. 50).

2.2.3 O Decreto-Lei nº 4.598 de 1942, lei do inquilinato

O Decreto-Lei nº 4.598 de 1942, também conhecido como lei do inquilinato, estabeleceu o congelamento dos preços de aluguel em todo território nacional durante dois anos^{90, 91} e a regulamentação do mercado de aluguel. A proibição de aumento do aluguel é uma das causas da mudança das formas de provisão habitacional no Brasil, uma vez que o Estado desestimulou a produção rentista de habitação pela iniciativa privada, transferindo-a para o próprio trabalhador (autoconstrução) e para o Estado (BOTELHO, 2007). Essa intervenção nos aluguéis se deu em um contexto no qual os trabalhadores sofriam com um achatamento do seu poder de compra, em razão da alta inflacionária e do aumento exagerado dos produtos essenciais sem um correlato aumento do salário do trabalhador. O congelamento dos aluguéis limitou os gastos de moradia da população de baixa renda.

Anteriormente, o aluguel era disciplinado pelo Código Civil de 1916, normativo inspirado nas ideias liberais, no individualismo jurídico e no patrimonialismo⁹². A propriedade era encarada como um direito absoluto e o contrato era regido pelo princípio do *pacta sunt servanda* (os pactos devem ser cumpridos). A locação era vista como um contrato em que as partes teriam ampla autonomia para estipular o que

⁹⁰ “Art. 1º Durante o período de dois anos, a contar da vigência desta lei, não poderá vigorar em todo o território Nacional, aluguel de residência, de qualquer natureza, superior ao cobrado a 31 de dezembro de 1941, sejam os mesmos ou outros o locador ou sub-locados e o locatário ou sub-locatário, seja verbal ou escrito o contrato de locação ou sub-locação.”

⁹¹ Este prazo foi estendido diversas vezes.

⁹² Segundo Gustavo Tepedino (2004, p. 2): “O Código Civil de 1916 é fruto de uma doutrina individualista e voluntarista que, consagrada pelo Código de Napoleão e incorporada pelas codificações posteriores, inspiraram o legislador brasileiro, quando na virada do século, redigiu o nosso primeiro Código Civil”.

assim desejassem. O proprietário tinha ampla disposição sobre seu imóvel, podendo alugá-lo ou não e estipular o preço que achasse correto.

Com o advento do normativo de 1942, iniciou-se uma fase em que se visava proteger o inquilino, restringindo as hipóteses de despejos injustificados e os aumentos dos aluguéis. Conforme Bonduki (2011, p. 271-272):

A interpretação consagrada do Código Civil era a de que o proprietário tem o domínio absoluto sobre o imóvel objeto da locação. Poderá aluga-lo ou não, ainda que numerosas famílias fiquem ao desabrigo. O preço do aluguel podia ser fixado livremente e o locatário tinha de se sujeitar às condições acordadas, entre as quais o prazo determinado da locação, findo o qual o imóvel devia ser desocupado. No caso de locação por tempo indeterminado, o locador poderia notificar o locatário se não lhe conviesse mais continuar a locação. Predominavam, portanto, os princípios individualistas e o sentido absoluto da propriedade. (...) Durante o Estado Novo, com o Decreto-Lei 4598, de 20 de agosto de 1942, teve início uma segunda fase da legislação do inquilinato, durante a qual seria aprovada uma longa sequência de leis, todas visando uma aparente defesa do inquilino.

O aumento da inflação e a estagnação dos valores dos salários faziam com que o poder de compra da população não fosse suficiente para seus gastos. A habitação comprometia grande parte da renda mensal do trabalhador, controlar este gasto angariava uma dupla simpatia: das classes populares (diminuição do custo de vida) e das classes dominantes (pacificação social). Assim, “para o governo, a medida significou uma ampliação de sua base de apoio – fundamental para sua legitimação, sem que precisasse tocar nos interesses capitalistas que se beneficiavam com inflação e carestia” (BONDUKI, 2011, p. 226).

Entretanto, o normativo em questão deu causa a um aumento de despejo de antigos moradores, uma vez que os locadores objetivavam ajustar novos contratos para aumentar o valor dos aluguéis. Por outro lado, houve um aumento considerável nas construções de arranha-céus nas áreas centrais das cidades brasileiras, para o mercado imobiliário de alta renda, e uma diminuição substancial da moradia construída para a população de baixa renda (BOTELHO, 2007).

Segundo Bonduki (2011) e Ribeiro (1997), a lei de inquilinato com outras medidas tinham por escopo restringir o crédito disponível para o mercado imobiliário⁹³

⁹³ Segundo Bonduki (2011, p. 229): “Os efeitos da Lei do Inquilinato sobre os proprietários foram diversos em vários planos. O mais evidente era, sem dúvida, a queda do rendimento do negócio, sobretudo das casas com contratos anteriores a 1942, caso em que era impossível para os proprietários lançar mão de expedientes criados para garantir a rentabilidade das locações. No entanto, o efeito mais importante foi a insegurança que passou a ser associada a esse tipo de investimento e o conseqüente desestímulo para novas aplicações”.

e concentrar os investimentos no setor industrial, seriam assim uma política econômica para

desestimular os investimentos imobiliários e, assim, redirecionar os recursos internos, sob a forma de capital, para a implementação e o fortalecimento do parque industrial. Ao reduzir a rentabilidade da locação, limitar drasticamente liquidez do imóvel locado e introduzir insegurança e incerteza no mercado (BONDUKI, 2011, p. 241).

O afastamento dos investimentos em construção para locação tornou mais difícil o acesso à moradia. A lei tinha incidência distinta entre aqueles que já tinham moradia e aqueles que a procuravam:

As consequências disso no nível de vida da massa trabalhadora foram diferenciadas: aqueles que conseguiram se manter nas moradias com aluguéis antigos puderam conservar seu nível de vida, [...] no entanto, os recém-chegados à metrópole e os que eram despejados ou ‘vendiam’ seu direito aos aluguéis congelados só conseguiam moradia pagando um aluguel [...] muito mais elevado [...] Criaram-se assim as condições econômicas para o surgimento e a proliferação de novas ‘soluções’ habitacionais de baixo custo ou de custo monetário nulo – como a casa própria em favelas ou loteamentos particulares (BONDUKI, 2011, p.237).

Conclui-se que a lei de inquilinato, ao desestimular o investimento em moradias para aluguel, foi uma das razões da mudança da provisão habitacional no Brasil e do crescimento da busca pela casa própria.

2.2.4 Fundação da Casa Popular

A Fundação da Casa Popular foi criada pelo Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, e foi a primeira entidade em âmbito nacional voltada para o provimento de moradia à população de baixa renda (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Os institutos de pensão faziam esse atendimento de forma fragmentária, apenas para seus associados. Pensada inicialmente como órgão destinado a solucionar problemas habitacionais⁹⁴, seu âmbito de atuação foi sensivelmente aumentado pelo Decreto-Lei nº 9.777⁹⁵, possibilitando sua atuação em diversas áreas complementares

⁹⁴ Art. 2º A Fundação destinar-se-á a proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural.

⁹⁵ 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: (...) IV – financiar obras urbanísticas, de abastecimento d’água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social, e outras que visem a melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras, de preferência nos municípios

(saneamento, infraestrutura, pesquisas de métodos de construção, financiamento de indústrias), o que faria deste um órgão de política de desenvolvimento urbano (AZEVEDO; ANDRADE, p. 21).

Conforme o normativo regente, a Fundação da Casa Popular tinha como objetivos proporcionar a brasileiros, e 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, e 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;

O âmbito alargado de atuação era desproporcional aos recursos financeiros e materiais destinados à Fundação e logo foi restringido pelo Governo quase exclusivamente à provisão de habitação. Entretanto, a atuação da Fundação foi limitada, pulverizada e pouco expressiva, somando tão somente 19.156 unidades habitacionais construídas (AZEVEDO; ANDRADE, p. 37).

2.2.5 O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação

O governo militar editou a Lei nº 4.380/1964 que instituiu, no âmbito de uma política pública habitacional, o sistema financeiro para aquisição da casa própria e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e

de orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições especiais, que para isso forem criadas; V – estudar e classificar os tipos de habitações, denominadas – populares – tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões o país, bem como o nível médio, econômico ou na escala de riqueza do trabalhador da região; VI – proceder a estudos e pesquisas de métodos, e processos, que visem o barateamento da construção, quer isolada, quer em série, de habitações de tipo popular, a fim de adotá-los e recomendá-los; VII – preparar normas, ou cadernos de encargos, de acôrdo com o resultado desses estudos, para o estabelecimento das condições básicas a que devem satisfazer os planos a serem atendidos pela FCP, tendo em vista, especialmente, a máxima ampliação possível da área social de seus benefícios; VIII – financiar as indústrias de materiais de construção, quando, por deficiência do produto no mercado, se tornar indispensável o estímulo do crédito, para o seu desenvolvimento ou aperfeiçoamento, em atenção aos planos ou programas de realizações da (...) IX – estudar, projetar ou organizar planos de construção, de habitações do tipo popular, a serem executadas diretamente pela FCP ou mediante contrato com terceiros; X – cooperar com as Prefeituras dos pequenos municípios, que não disponham de pessoal técnico habilitado, quando de todo indispensável, e na medida dos recursos disponíveis da FCP;

Urbanismo (SERFHAU). A Fundação da Casa Popular foi absorvida pelo SERFHAU⁹⁶, e os IAPIs tiveram suas atividades paralisadas e seus bens vendidos⁹⁷.

Com essas medidas, iniciou-se a estruturação de uma Política Nacional de Habitação. Em razão do conservadorismo do governo, afastou-se qualquer medida que vinculasse a política habitacional à reforma urbana. A propriedade privada passou a ser o pilar das políticas do BNH, que focou sua atuação no financiamento da Casa Própria (BONDUKI, 2014). A citada lei que instituiu o Plano Nacional de Habitação expressamente previa a construção e o financiamento da casa própria como única forma de acesso à moradia da população:

Art. 1º O Govêrno Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada **no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria**, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Art. 8º O sistema financeiro da habitação, **destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria**, especialmente pelas classes de menor renda da população, será integrado (BRASIL, 1964).

A intenção do governo militar não era apenas solucionar o problema habitacional. Por trás dessas medidas, estaria a intenção de o regime demonstrar sensibilidade social e angariar apoio das massas populares que tinham sido despertadas com as movimentações do Governo Jango.

Azevedo e Andrade (1982, p. 57) refletem sobre essa questão:

por trás das novas medidas está a intenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no Governo Goulart. Reveladora dessa intenção é a carta endereçada por Sandra Cavalcanti ao presidente da República, onde é encaminhada a proposta do plano com a sugestão para a criação do BNH. Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial do Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso

⁹⁶ Art. 54. A Fundação da Casa Popular, criada pelo Decreto-lei n. 9.218, de 1º de maio de 1946, passa a constituir com o seu patrimônio, revogada a legislação que lhe concerne, o "Serviço Federal de Habitação e Urbanismo", entidade autárquica

⁹⁷ Art. 65. A partir da data da vigência desta Lei as Carteiras Imobiliárias dos Institutos de Aposentadoria e Pensões não poderão iniciar novas operações imobiliárias e seus segurados passarão a ser atendidos de conformidade com êste diploma legal.

§ 1º - Institutos de Aposentadoria e Pensões, as Autarquias em geral, as Fundações e as Sociedades de Economia Mista, inclusive a Petrobrás S.A e o Banco do Brasil S.A., efetuarão, no prazo máximo de 12 (doze) meses, a venda de seus conjuntos e unidades residenciais, em consonância com o Sistema Financeiro da Habitação de que trata esta Lei, de acôrdo com as instruções expedidas, no prazo de 90 (noventa) dias, conjuntamente, pelo Banco Nacional de Habitação e Departamento Nacional da Previdência Social. (Redação dada pela Lei nº 5.049, de 1996).

que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuar de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas.

Além da legitimação com as camadas populares, o programa habitacional do governo militar se volta para abrandar a crise econômica e gerar emprego e desenvolvimento para a indústria de construção civil.

A geração de novos empregos, a mobilização da construção civil para atenuar a crise econômica e as vantagens táticas de sua utilização para sanar crises localizadas tiveram bastante peso na concepção da política e foram desde o início, percebidos como um dos seus papéis principais (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 60).

O sistema financeiro de habitação é um mecanismo de captação permanente e estável de recursos para financiamento da produção habitacional. As principais fontes do SFH são os recursos provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Depois de captados, os recursos da caderneta de poupança financiavam projetos propostos por empreendedores ou construtoras que tinham como responsabilidade a venda das unidades habitacionais para os consumidores que, por sua vez, ficavam com a responsabilidade pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras (SANTOS, 1999, p.11).

Os recursos do FGTS eram geridos exclusivamente pelo BNH⁹⁸ e se destinavam prioritariamente à produção de habitação social. Posteriormente, parte desses recursos também foi utilizada nos setores de saneamento e desenvolvimento urbano (SANTOS, 1999, p. 11). As construções dessas unidades habitacionais eram feitas pelas Companhias de Habitação (COHAB)⁹⁹ que

(...) obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais (os estados, no caso) (SANTOS, 1999, p.11).

⁹⁸ Conforme o art. 11 da Lei nº 5.107/66: Fica criado o "Fundo de Garantia do Tempo de Serviço" (FGTS), constituído pelo conjunto das contas vinculadas a que se refere esta Lei, cujos recursos serão aplicados com correção monetária e juros, de modo a assegurar cobertura de suas obrigações, cabendo sua gestão ao Banco Nacional de Habitação.

⁹⁹ As COHABs eram empresas estatais que promoviam a construção dos conjuntos habitacionais, organizavam a ordem dos destinatários das unidades habitacionais e cobravam o pagamento das prestações. Com o dinheiro arrecadado pagavam o financiamento junto ao BNH.

O BNH, por sua vez, era o órgão central do sistema financeiro nacional de habitação e tinha por competência, dentre outras coisas, orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação.

A política habitacional do governo militar dependia da capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e também da adimplência dos beneficiários. Com baixa arrecadação e alta inadimplência, haveria uma total incapacidade sistêmica para novos financiamentos. A inadimplência afetou mais as camadas populares de renda até três salários mínimos (SANTOS, 1999, p. 16). Assim, a política habitacional do governo militar acabou por destinar mais recursos às classes média e média baixa. Somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH, quando da existência do BNH, eram de interesse social (SANTOS, 1999, p. 17).

A produção habitacional desse sistema foi significativa, mas muito aquém das necessidades geradas por um processo de urbanização crescente vivido pelo Brasil durante o século XX. A baixa taxa de retorno dos investimentos habitacionais somada à pressão dos beneficiários do sistema, por compensações que viabilizassem a acessibilidade das prestações, dentre outras razões, causaram o colapso do sistema e a extinção do BNH, em 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.291/86.

2.2.6 Pós-BNH

Com a extinção do BNH, houve um vazio institucional e político no planejamento da política nacional habitacional. A questão habitacional foi atribuída sucessivamente a diversos ministérios, não havendo possibilidade de uma continuidade na política pública. Aduato Cardoso (2001, p. 4-5) aduz que nesse período ocorreu a descentralização perversa que aprofundava as desigualdades:

O vazio institucional na esfera federal e a incapacidade financeira dos governos estaduais gerou um processo de descentralização perversa. Se, por um lado, observa-se que as administrações locais assumem, com maior vigor, a responsabilidade pelo desenvolvimento de uma política habitacional municipal, por outro lado, observa-se que as enormes desigualdades regional e inter-municipal manifestam-se através de um diferencial significativo na performance dos governos municipais, aprofundando portanto as desigualdades já existentes. Estes elementos mostram-se tanto na comparação entre municípios do Sudeste e do Norte-Nordeste, ou entre capital e interior, quanto entre municípios centrais e periféricos das Regiões Metropolitanas. Além das consequências sobre as desigualdades sociais e interurbanas, este processo acirra a competição e o conflito federativo, contribuindo para um processo de fragmentação nacional e para a dificuldade, cada vez maior, de construção de um projeto nacional.

A insegurança institucional só foi resolvida muitos anos depois, em 2003, com a criação do Ministério das Cidades. Já o planejamento nacional unificado foi retomado com a Política Nacional de Habitação no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1996). Esse governo desenvolveu alguns programas em âmbito nacional, tais quais: Habitar Brasil, Pró-moradia e Cartas de Crédito Individuais e Associativas. Além disso, o governo aprovou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) com a regulamentação da alienação fiduciária de coisa imóvel.

2.2.7 Ministério das Cidades – 2003

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 no primeiro dia do Governo Lula. Pela primeira vez em muito tempo, o governo federal teria um papel institucional fundamental na discussão sobre a política urbana e de desenvolvimento urbano e sobre o destino de nossas cidades. A pasta foi estruturada em quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos.

A Secretaria Nacional de Habitação, especificamente, tem como atribuição a formulação e a proposição, acompanhamento e avaliação dos instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e com as instituições e os órgãos voltados para o desenvolvimento urbano, regional e social, visando à universalização do acesso à moradia, incluindo a moradia rural. Além disso, tem como função promover e acompanhar a consolidação e modernização da legislação do setor habitacional.

O Ministério das Cidades é o órgão central do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Integram ainda o SNHIS o Conselho Gestor do FNIS, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, conselhos estaduais, municipais relacionados à questão urbana, órgãos da Administração Pública vinculados à habitação etc.

O objetivo desse sistema é o de viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, além de implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda e, ainda, articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Os recursos do SNHIS têm origem no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

Por sua vez, o Fundo Nacional de Habitação por Interesse Social é constituído por recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS, dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação, recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS, receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas e outros recursos que lhe vierem a ser destinados. Chama atenção que o FGTS, um dos mais importantes e volumosos recursos para habitação, componha o SNHIS e não componha o FNHIS.

Os recursos do FNHIS devem implementar o acesso à moradia prioritariamente às famílias de menor renda. Um dos benefícios concedidos seriam subsídios financeiros, suportados pelo FNHIS, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias. Esses subsídios financeiros têm valores inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiárias e são pessoais e intransferíveis, concedidos

2.2.8 Plano Nacional de Habitação

O Plano Nacional de Habitação é um documento analítico da situação habitacional atual e prospectivo de planejamento de 15 anos (2009 até 2024). Há várias menções a programas habitacionais voltados ao aluguel. Veja-se que uma das estratégias para facilitar o acesso à terra urbanizada seria a inclusão de várias formas de propriedade como modalidades aceitas pelo SNHIS, tais como a concessão do direito real de uso, o direito de superfície e a locação social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.126)

Na mesma toada, dentro da linha de produção e aquisição habitacional, há menção à promoção pública de locação social de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas, nestes termos:

O objetivo desta ação é subsidiar parte dos aluguéis de unidades habitacionais para os Grupos de Atendimento 1 e 2 em centros urbanos e áreas urbanas consolidadas de metrópoles e centros regionais localizados nos municípios tipos A, B, C, D e E. Visa constituir-se numa alternativa de acesso à moradia que permite mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência ou que, por sua condição de vulnerabilidade social, não podem se responsabilizar pela propriedade de um imóvel. Os valores máximos do repasse federal para aluguel social e percentuais máximos de comprometimento da renda do beneficiário serão calculados com base nos rendimentos daqueles Grupos. Os contratos de locação social serão firmados entre os proprietários de imóveis, e os beneficiários finais avaliados periodicamente para verificação dos requisitos necessários para acesso aos aluguéis subsidiados (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.156).

2.2.9 Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Em 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tinha por objetivo a construção de moradia para famílias com renda até 10 (dez) salários mínimos. As linhas de ação do PMCMV podiam ser resumidas a partir da faixa de renda dos beneficiários da política pública. Na primeira faixa, haveria a concentração das famílias com renda familiar até R\$1.600,00; na segunda faixa, as famílias com renda entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.275,00; na terceira faixa, as famílias com renda entre R\$ 3.275,00 e R\$ 4.500,00; ou R\$5.400,00, em municípios integrantes de região metropolitana¹⁰⁰.

O programa habitacional foi concebido como uma estratégia anticíclica de criação de emprego e aquecimento do setor produtivo da construção civil. Rolnik (2015, p. 290-291) narra a concepção do programa:

Nesse momento os empresários atingidos, liderados pela Gafisa e apoiados pela CBIC, passam a intensificar o lobby junto a Fazenda para implementar um “pacote habitacional” nos moldes do programa mexicano, que por sua vez havia sido inspirado no modelo chileno (...) o pacote foi elaborado pelo governo em diálogo direto com os empresários e investidores envolvidos, inicialmente, tinha como objetivo salvar as empresas em débâcle e, ao mesmo tempo, funcionar como medida contra cíclica para garantir empregos e crescimento num cenário internacional desfavorável. Nesse sentido, suas

¹⁰⁰ Hoje os limites são diferentes, conforme o artigo 3º, § 6º:

“Na atualização dos valores adotados como parâmetros de renda familiar estabelecidos nesta Lei deverão ser observados os seguintes critérios:

I - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 10 (dez) salários mínimos;

II - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 6 (seis) salários mínimos

III - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 3 (três) salários mínimos”.

ações deveriam ser imediatas e, portanto, desviar de qualquer política complexa que exigisse longo tempo de maturação ou que encontrasse resistências, como é o caso de uma política fundiária.

Assim, o programa opta por uma concepção de provisão de moradia voltada apenas ao número de moradias produzidas sem uma preocupação consistente com a condição urbana da habitação. Em função dessa relação próxima com o setor produtivo, a solução da moradia foca unicamente em um pilar, qual seja, a produção de unidades prontas, não havendo qualquer diversificação nas estratégias. Repete, portanto, o mesmo erro da política proposta pelo BNH e dissemina o sonho da casa própria como única solução possível para provimento habitacional.

A crença na propriedade privada como única capaz de prover segurança às pessoas foi inclusive assinalada pela presidenta Dilma Rouseff:

Investir em moradia digna para a população é investir na proteção e na segurança das famílias. A casa própria contribui para que as famílias tenham uma vida melhor, para que as crianças e os jovens se sintam protegidos, para que os laços familiares e as amizades se desenvolvam, para que as famílias construam um lar¹⁰¹.

2.2.10 Minha Casa Minha Vida versus Plano Nacional de Habitação

O Plano Nacional de Habitação é produto de um processo que tem como ponto inicial o Projeto Moradia. Esse projeto foi construído pelo Instituto Cidadania (coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva) e pela Fundação Djalma Guimarães e foi concluído em maio de 2000. Ali estava explicitada algumas soluções concretas para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, tendo como marco teórico a “moradia digna”. A criação do Ministério das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades, de programas habitacionais e de saneamento básico, bem como do Sistema Nacional de Habitação e a elaboração do Plano Nacional de Habitação, tem como fonte inspiradora o Projeto Moradia.

O projeto moradia abordava diversas dimensões da habitação, tais quais: o controle social por conselhos, a viabilidade financeira com recursos orçamentários diversos, as questões fundiárias para a democratização do acesso a terra etc. A construção da política habitacional do início do governo Lula foi inspirada no Projeto

¹⁰¹ A frase foi dita no programa Café com a Presidenta, conforme matéria da EBC – Empresa Brasileira de Comunicação. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/2012/08/minha-casa-minha-vida-tem-1-milhao-de-moradias-construidas-diz-presidenta>>. Acesso em 11 de julho de 2017.

Moradia¹⁰². Esse projeto, portanto, serviu como norte para atuação do Ministério das Cidades e para a execução da política habitacional a partir de 2003.

Nesse sentido, segundo Bonduki (2014, p. 306-309):

Nesse período foi elaborada a nova Política Nacional de Habitação (PNH), que incorporou a maioria das propostas do Projeto Moradia (...). Nesse contexto foi formulado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), um dos componentes previstos na nova PNH, com o objetivo de equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos. Desenvolvido por meio de uma metodologia participativa, o PlanHab foi concebido como um plano estratégico de longo prazo, tendo como horizonte temporal 2023, mas foi articulado com propostas operacionais a serem implementadas a curto e médio prazos. Buscando superar a antiga homogeneidade com a questão habitacional foi tratada no passado, as propostas, estratégias de ação e metas do PlanHab levaram em conta a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social. A estratégia propôs ações simultâneas nos quatro eixos considerados indispensáveis: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias.

O PlanHab era um instrumento de orientação da política habitacional de longo prazo e gestado dentro do Ministério das Cidades. Entretanto, em 2008, ocorreu uma grave crise econômica internacional com um grande impacto no setor imobiliário brasileiro. Uma das respostas governamentais e esta crise foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O PMCMV foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda com representantes da construção e sem qualquer participação popular.

A estrutura operacional do Ministério das Cidades, que articula as políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano, não foi mobilizada na concepção do pacote. O Conselho das Cidades, órgão deliberativo do Ministério, não foi consultado. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que deveria concentrar todos os recursos da política habitacional de modo a uniformizar os critérios de acesso, ficou também fora do PMCMV (FIX, 2011, p. 165).

Veja-se que o programa foi gestado de forma totalmente apartada dos princípios e diretrizes do PlanHab. O PMCMV funciona de forma totalmente paralela

¹⁰² Essa também é a visão de Ermínia Maricato (2005): “Uma das conquistas mais importantes do governo Lula foi a formulação de um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação com a ajuda do Conselho das Cidades e do Conselho Curador do FGTS. No entanto essa façanha é desconhecida até mesmo pela maioria dos parlamentares petistas além de grande parte do governo. Essa construção foi inspirada na tese desenvolvida no Projeto Moradia, elaborado no ano de 2000, no Instituto Cidadania, que previa também a construção do Ministério das Cidades e a elaboração de uma Política Urbana com as propostas setoriais de saneamento, transporte/trânsito e planejamento territorial além da habitação”.

ao PlanHab e foi concebido alheio às questões urbanístico-fundiárias dispostas nesse plano. Configurava-se, portanto, como uma medida anticíclica para melhoria do panorama econômico e para criação de novos empregos.

Bonduki (2014, p.311) aduz sobre esse distanciamento entre o PMCMV e o PlanHab:

Ao não adotar o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável, o PMCMV aborda a questão habitacional de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente, sem que se tenha preparado adequadamente para isso. Sem priorizar uma estratégia fundiária, ao mesmo tempo em que eleva a demanda por glebas, o programa gerou especulação imobiliária, com o aumento do preço da terra para fins habitacionais, o que prejudicou, sobretudo, os empreendimentos na faixa social. Esse problema tende a gerar a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa.

2.2.11 Conclusões parciais

Após todo o relato histórico, podemos perceber que as políticas habitacionais brasileiras foram quase que exclusivamente concebidas para acesso à moradia pela aquisição da propriedade privada. Por outro lado, todas as tentativas de construção de alternativas a esse tipo de política foram deixadas em segundo plano. A predominância da política habitacional baseada em propriedade privada foi ainda mais acentuada com a estratégia implementada pelo governo federal, após a criação do Ministério das Cidades, denominada de “coordenação federativa”. Nesse sentido, o governo federal estabeleceu um desenho institucional de política pública habitacional (PMCMV) e estimulou a adesão dos estados e municípios por meio de disponibilização de vultosos recursos. Essa estratégia resultou em um maior centralismo da política pública habitacional, interditando outras estratégias municipais de enfrentamento do problema de moradia (SANTOS, 2013).

Conclui-se que as políticas habitacionais até aqui produzidas moldaram e uniformizaram todo nosso sistema de produção habitacional – contratação de empreiteiras, construção de unidades habitacionais, venda dessas unidades –, deixando outras formas de acesso à habitação fora do debate e marginalizadas.

2.3 O Projeto de Lei nº 5663/2016 da Câmara dos Deputados

A conclusão disposta no tópico anterior pode ser claramente comprovada pela análise da tramitação do Projeto de Lei nº 5.663/2016 da Câmara dos Deputados. O

objetivo desse projeto foi fomentar a possibilidade de adoção da locação como uma das formas de enfrentamento do déficit e da inadequação habitacional. Assim, o projeto prevê, como subprograma do Programa Minha Casa Minha Vida, a locação social: uma modalidade de locação, com intermediação do poder público municipal, em que o valor do aluguel é vinculado à renda familiar.

O projeto estabelece que metade dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), integralizados pela União na forma de cotas, será destinado a ações de locação social para famílias com renda mensal de até R\$1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais). As ações seriam efetivadas na forma de oferta de: (1) imóveis urbanos requalificados para locação; (2) contrato direto com proprietários de imóveis ociosos para a disponibilização desses imóveis para locação a preços predeterminados, mediante subsídio; (3) aquisição de imóveis usados, pelo gestor público, para fins de locação social.

Por outro lado, a gestão das ações de locação social seria de responsabilidade de entidade administradora pública, pertencente ao poder público municipal, que poderia realizá-la de maneira direta ou indireta, por meio de entidade privada devidamente credenciada para a prestação desse serviço. O prazo de locação não poderia ser inferior a 3 (três) anos e o valor a ser suportado pelo locatário não poderia comprometer mais de 30% de sua renda familiar.

O contrato de locação social deveria prever no mínimo: (a) o valor e o prazo da locação; (b) os direitos e deveres do beneficiário no uso do imóvel; (c) os direitos e deveres da entidade gestora; (d) as hipóteses de revisão, renovação e extinção; (e) o montante de subsídios, quando necessário, e a forma de aporte; (f) as formas de remuneração dos custos administrativos e dos custos de manutenção dos imóveis; (g) os meios de acompanhamento, monitoramento e resolução de litígios. Ademais, o contrato poderia prever a opção de compra do imóvel após no mínimo 12 anos de locação.

Infelizmente, o projeto teve parecer conclusivo contrário na Comissão de Desenvolvimento Urbano. Em seu voto, o Deputado Miguel Haddad assim se manifestou:

Assim, consideramos que a inserção de recursos públicos para solucionar os problemas habitacionais da população de baixa renda deve continuar concentrada na aquisição de imóveis próprios e na requalificação dos imóveis. O gasto com locação social não resolve o problema – apenas o adia –, pois, para as famílias pobres, que não têm capacidade de poupar, o aluguel

inviabiliza completamente o pagamento de prestações para compra. Para elas, a locação social será o adiamento de um sonho.

A primeira parte do voto demonstra claramente o que foi dito acima, isso porque a lógica racionalizadora de produção habitacional impressa pelas políticas habitacionais tem interditado qualquer iniciativa tendente a instituir alternativas ao enfrentamento dos problemas habitacionais, não havendo espaço para qualquer diversidade de atuação habitacional.

Por outro lado, a conclusão do deputado está repleta de preconceitos e incorre em alguns erros sobre o que deve ser considerado como uma política baseada em aluguel. Primeiro, o deputado confunde as tradicionais políticas de aluguel social com a locação social. A política de locação social se configura como uma política permanente do Estado. Já o aluguel social é uma política temporária para pessoas em situações emergenciais (desalojamentos por enchentes ou deslizamentos).

O programa Locação Social versa sobre oferta de unidades habitacionais para aluguel, em áreas bem localizadas, com valores de aluguel total ou parcialmente subsidiados e, mesmo que sem subsídio, acessíveis a famílias de baixa renda. O principal escopo é oferecer, de forma definitiva, moradia digna e bem localizada para parte carente da população. Para tanto, é necessário encarar a moradia como serviço público e viabilizar a institucionalização de um órgão responsável pelo serviço de Provisão de Moradia. Assim, a locação social é um programa constante e, ao contrário do que deputado argumentou, resolve o problema de carência de moradia adequada da população de baixa renda.

Por outro lado, o sonho da casa própria é uma ideia que deve ser repensada pelos agentes do Estado. A questão da moradia se traduz em aquisição de uma casa ou é mais elástica e abarca a moradia adequada? O Estado deveria se esforçar em arquitetar políticas públicas que, antes de tudo, garantam moradia adequada às pessoas, independentemente de um título de propriedade.

No entanto, a questão da moradia não se resume apenas à produção de unidades habitacionais. Uma política de locação social pode ser implementada e resolver o problema do déficit habitacional sem, contudo, resolver o problema de inadequação habitacional. Assim, a produção de unidades habitacionais em localização periférica não resolve o problema e simplesmente desloca o problema do déficit para a inadequação. Uma política habitacional, por si só, não tem capacidade para produzir moradia em áreas urbanizadas, centralizadas e com boa infraestrutura.

Torna-se vital que essas políticas sejam acompanhadas por instrumentos de política urbana que consigam disponibilizar lotes urbanizados para as políticas habitacionais. Nesse sentido, a próxima seção analisará alguns instrumentos urbanísticos que poderiam ser utilizados para auxiliar na produção de moradia bem localizada e com preço acessível.

2.4 A questão urbana e fundiária como ponto central

O maior entrave para o acesso da população à moradia adequada é, basicamente, a incompatibilidade entre o valor da moradia (aluguel, compra etc.) e a capacidade financeira das famílias de baixa renda. O custo de uma moradia digna é muito alto nas cidades brasileiras. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, que analisou a composição dos gastos e do consumo das famílias segundo as classes de rendimento, entre julho de 2002 e julho de 2003, o grupo de despesas que mais pesa no bolso da família brasileira é habitação, abocanhando 29,26% da renda das famílias¹⁰³. Nestes termos, a habitação é a necessidade básica mais onerosa para a vida das famílias nas cidades. O custo do aluguel e do preço de compra dos imóveis está vinculado diretamente ao valor da terra, que é formado a partir de um mercado especulativo baseado na escassez (PLANHAB, 2009).

O preço da terra é um fator que dificulta o provimento de moradia de interesse social bem localizada, ou seja, com o alto valor dos terrenos, torna-se difícil a localização de projetos habitacionais em locais de boa infraestrutura, com serviços urbanos essenciais e oferta de trabalho. A população de baixa renda tem sido forçada a morar cada vez mais longe dos centros urbanos, uma vez que ali estão as opções mais baratas. Moram cada vez mais longe dos lugares com boas ofertas de emprego e infraestrutura urbana.

Ao longo dos anos e com as diversas políticas habitacionais adotadas, ocorreu uma periferização da moradia social, com uma expansão horizontal da cidade e ampliação de suas fronteiras para as áreas rurais. Por outro lado, nota-se o esvaziamento dos grandes centros que contam com diversos vazios urbanos e imóveis vagos.

¹⁰³ Informação obtida no site do IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/19052004pof2002html.shtml>>. Acesso em 11 de julho de 2017.

Mariana Fix (2011), ao analisar o PMCMV, descreve o resultado dessa política habitacional para a vida das pessoas e das cidades¹⁰⁴, é interessante observar que os argumentos também podem ser utilizados para criticar a política do BNH:

O modelo favorece, no caso da provisão de 0 a 3 salários, principalmente a produção de casas térreas em grandes conjuntos nas periferias urbanas ou em áreas rurais que serão transformadas em urbanas. A operação depende da mudança nos limites do perímetro urbano autorizada pelas Câmaras Municipais que, frequentemente, representam os interesses dos proprietários de terra. Apenas essa mudança da venda da terra de hectares (área rural) para metros quadrados (área urbana) é mecanismo poderoso de apropriação de renda.

O espraiamento resultante desse modelo tem alto custo para o poder público, uma vez que a rede de infraestrutura (sistema viário, água, saneamento, energia, etc.), transportes e serviços (escola, cultura, lazer, etc.) terá que ser estendida. O pacote foi inicialmente lançado sem estímulo à ocupação de imóveis construídos vagos, apesar dos inúmeros edifícios vazios existentes nos centros urbanos e das políticas urbanas já elaboradas para favorecer seu uso. Prevalece, assim, a lógica de produção que interessa ao setor da construção (FIX, 2011, p. 143).

Por outro lado, ao impor às políticas habitacionais uma dinâmica baseada apenas na compra de propriedade privada, há uma injeção de recursos no mercado imobiliário, esse aporte de recurso infla e aquece o próprio mercado e aumenta os preços dos imóveis, beneficiando os investidores e os proprietários. Assim, os recursos públicos injetados acabam por dificultar ainda mais o acesso da população mais pobre à moradia.

Uma política habitacional só será eficaz se vier acompanhada de uma política fundiário-urbanística que enfrente a questão do preço da terra. Somente os programas habitacionais acompanhados pela implementação de instrumentos de democratização do acesso a terra podem realmente efetivar o acesso à moradia adequada a toda população brasileira.

O Estatuto da Cidade e a Constituição Brasileira de 1988 têm por escopo justamente o enfrentamento dessa dinâmica de segregação social que ocorreu no Brasil. Nesse sentido, trazem em seu bojo diversos instrumentos urbanísticos que, se geridos de forma democrática, podem regular o mercado e o preço da terra visando

¹⁰⁴ No mesmo sentido, dispõem Balbim, Krause e Lima Neto (2015, p. 29), ao analisar o PMCMV: Inúmeros outros prejuízos também são causados ao conjunto de nossas cidades – reforço do processo de periferização, acirramento do mercado imobiliário e imposição da necessidade de realização de mais e mais viagens cotidianas para ligar o local do emprego, do estudo etc. ao distante local de moradia –, sem contar que se perdem oportunidades de inovação que poderiam estar sendo gestadas em formas alternativas de acesso à moradia.

baratear os custos de moradia e produzir terra urbanizada para moradia com valor acessível e bem localizada.

Veja-se, por exemplo, que a ociosidade dos imóveis centrais pode ser combatida com a implementação de instrumentos de efetivação da função social da propriedade urbana como o parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo. Nesse caso, a qualidade do espaço urbano pode ser potencializada com o movimento que os moradores dos programas trariam para o comércio, serviço e dia a dia dos entornos.

Quanto à especulação imobiliária, essa pode ser combatida com uma política tributária adequada. Todos esses dois instrumentos poderiam aumentar a oferta e reduzir o preço dos imóveis centrais, viabilizando a aquisição por agentes públicos, privados e comunitários.

Entretanto, não basta apenas a utilização desses instrumentos. Em geral, as leis de zoneamento urbano destinam as partes da cidade com maior infraestrutura aos produtos imobiliários voltados a classe média e alta, destinando pequenas parcelas para as moradias de interesse social. Torna-se necessário uma regulação do uso do solo capaz de recepcionar esse tipo de moradia. Assim, o município deve delimitar, em seus planos diretores ou em outro instrumento normativo, as áreas centrais em que serão produzidas as habitações de interesse social (PLANHAB, 2009). As zonas especiais de interesse social poderiam promover a produção de habitação de interesse social, uma vez que estabelecem arquétipos urbanísticos e edifícios mais populares, obviamente não se esquecendo dos elementos da moradia adequada. Torna-se necessária, portanto, a edição de leis de zoneamento que consigam agasalhar moradias de interesse social, com índices de construção adequados, diminuição das dimensões mínimas dos lotes etc.

Por outro lado, faz-se necessária uma mudança na política de gestão de bens públicos e bens urbanos que viabilizasse os imóveis para a locação. Assim, o Estado precisa criar órgãos específicos para arrecadar imóveis – desapropriação, desapropriação parcial (pavimentos superiores), dação em pagamento, arrecadação por abandono, doação de imóveis ou terrenos com transferência de potencial construtivo, consórcio imobiliário articulado com a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), cota de solidariedade, herança vacante – e gerir os imóveis públicos destinados ao parque do programa de locação social.

Nas próximas seções, passa-se a analisar alguns instrumentos de política urbana que poderiam ser utilizados em conjunto com a política habitacional para a produção de moradia central e acessível.

2.4.1 Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)

O instrumento urbanístico de parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis privados só tem sentido se tivermos em mente um conceito de propriedade voltado para o cumprimento de sua função social¹⁰⁵. A função social (como visto no primeiro capítulo) não se resume ao estabelecimento de obrigações negativas aos proprietários, limitando o exercício do direito de propriedade e evitando abusos contra terceiros, mas implica também o estabelecimento de obrigações positivas que interditem a não utilização dos terrenos e das moradias e que combatam a especulação imobiliária¹⁰⁶.

O PEUC foi constitucionalmente previsto com o intuito de municiar a ação dos municípios contra a especulação imobiliária de imóveis privados. Assim, o município, visando um melhor aproveitamento do solo urbano, poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicar os mecanismos previstos no Estatuto da Cidade, tais quais: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Nesses termos, o poder público pode impor ao proprietário a obrigação de dar adequada utilização a sua propriedade urbana, sob pena de ser sancionado. Quando notificado, o proprietário deverá cumprir a função social da propriedade urbana

¹⁰⁵ Nelson Saule Júnior (2007, p. 42) assim dispõe sobre a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais na política urbana: “como meio de atender à função social da propriedade na formulação e implementação das políticas urbanas, deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade, e sobre os interesses especulativos”.

¹⁰⁶ Visão corroborada por Léon Duguit (1920, p.183-184): “En los países que aún están, según la expresión de que me he servido hace un momento, en el período de la propiedad-especulación, el problema se plantea; y esto es una prueba de que, incluso en esos países, la noción de propiedad-derecho tiende a desaparecer. Los que compran grandes cantidades de terrenos a precios relativamente bajos y que se mantienen durante varios años sin explotarlos, esperando que el aumento natural del valor del terreno les procure un gran beneficio. ¿No siguen una práctica que debería estar prohibida? Si la ley interviene, la legitimidad de su intervención no sería discutible ni discutida. Esto nos lleva muy lejos de la concepción del derecho de propiedad intangible, que implica para el propietario el derecho a permanecer inactivo o no, según le plazca”.

(utilizando, parcelando ou edificando). Se assim não o fizer, o município poderá impor sanção pecuniária consistente em pagamento do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) de forma progressiva. Se mesmo assim, o proprietário não der um aproveitamento adequado, o município poderá desapropriar o imóvel, pagando com títulos da dívida pública¹⁰⁷.

O PEUC é instrumento urbanístico que visa coibir a especulação imobiliária, o aumento do déficit habitacional e dos índices de inadequação residencial, a degradação das condições de moradia, a deterioração de áreas urbanizadas, a degradação ambiental, a insegurança pública e a subutilização da infraestrutura urbana. A retenção especulativa de imóvel urbano, que invariavelmente resulta na subutilização ou não utilização de áreas urbanizadas, pode ser combatida por esse instrumento.

Assim, esse instrumento pode majorar a aptidão do município em intervir sobre o uso, ocupação e a rentabilidade das terras urbanas, fazendo-se cumprir a função social da cidade e da propriedade. Por outro lado, o PEUC pode forçar os proprietários de vazios urbanos e terras urbanizadas ociosas a destiná-las para realização de projetos de interesse social, além de majorar a oferta de terras e de imóveis para a demanda habitacional existente.

2.4.2 O IPTU como instrumento de Política Urbana

¹⁰⁷ O Estatuto da Cidade assim dispõe: Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

(...)

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

O Estatuto da Cidade elenca variados instrumentos tributários que podem ser utilizados com instrumentos de política pública urbana, capazes de implementar a função social da cidade e da propriedade (IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos fiscais e financeiros – art. 4º, IV). Esses instrumentos podem cumprir um papel fundamental também na aplicação do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados do processo de urbanização (art. 2º, IX, do Estatuto da Cidade). Por sua vez, a Constituição brasileira regulamenta o IPTU como um relevante instrumento tributário para o cumprimento da função social da propriedade (artigo 182).

Conforme a Constituição, o IPTU pode ser utilizado tanto para fins arrecadatórios – com uma progressividade de acordo com o valor do imóvel, respeitando a capacidade econômica do contribuinte (CF, art. 156, § 1º, inciso I) – quanto para fins extrafiscais. Segundo Santos (2014), após a promulgação da Emenda Constitucional nº 29/2000, o município pode estabelecer distintas modalidades de cobrança do IPTU para fins de política urbana, podendo instituir alíquotas: a) progressivas por base de cálculo; b) diferenciadas por localização dos imóveis; c) qualificadas por espécie de uso existente no bem; e d) progressiva no tempo em função da não edificação, não utilização ou subutilização do imóvel.

Essa utilização extrafiscal do IPTU deve respeitar o art. 2º do Estatuto da Cidade que define como diretriz geral a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais¹⁰⁸.

Cabe assinalar que a tributação sobre a propriedade imobiliária, mais especialmente o IPTU, pode ser uma política fiscal que afete positivamente a regulação do uso do solo. Nesse sentido, configura-se como um instrumento importantíssimo para a recuperação das valorizações imobiliárias geradas por investimentos públicos ou alterações de norma de zoneamento. Por outro lado, uma política tributária adequada pode ajudar na implementação da função social da

¹⁰⁸ No Brasil, o IPTU é o principal imposto que incide sobre a propriedade imobiliária. A tributação imobiliária abrange outros tributos, tais quais: imposto de transmissão de bens imóveis inter vivos (ITBI), imposto territorial rural (ITR) e contribuições de melhorias. Além do IPTU, apenas o ITBI apresenta um desempenho arrecadatório relevante para as receitas municipais, totalizando 5,4 bilhões de reais em 2010 (SANTOS, 2014).

propriedade, evitando a retenção especulativa da terra e reduzindo o preço dos terrenos e dos imóveis. Quando o sistema de arrecadação tributária sobre a propriedade tem um bom funcionamento, não há vantagem na retenção desse patrimônio para uma eventual valorização, assim há um aumento da oferta e uma redução dos preços¹⁰⁹.

Assim, o IPTU pode se constituir como um instrumento de política pública para ampliação de acesso à moradia. Nesse sentido, Cesare e Smolka (2004) chamam atenção para as vantagens de uma boa utilização do IPTU como instrumento de política urbana:

Como discutido anteriormente, investimentos na provisão de equipamentos urbanos e serviços públicos tendem a ser capitalizados no valor dos imóveis beneficiados. Nestes termos, investimentos se autofinanciam com recursos gerados pelos impostos que incidem sobre estes imóveis, ao mesmo tempo em que um aumento na carga tributária é justificado pelos benefícios gerados por estes investimentos em relação ao valor dos imóveis afetados. Devido ao fato de que o preço de terrenos nada mais é do que acumulação de incrementos no valor da terra ao longo do tempo, um imposto que incide sobre o valor da terra pode atuar como um instrumento de recuperação das valorizações imobiliárias geradas por investimentos públicos e/ou mudanças nas normas de regulação sobre o uso do solo, tais como conversão de zona rural em urbana, alteração de densidades ou zoneamento.

(...) por aumentar o custo de retenção da terra ociosa, o imposto que incide sobre o valor da terra estimula a sua disponibilização imediata e, por conseguinte, reduz o seu preço. Ou seja, como discutido por Bahl e Linn (1992), a capitalização do imposto reduz o preço do terreno e facilita o acesso a terra

Entretanto, deve-se assinalar que todo esse potencial do IPTU como um instrumento da política urbana capaz de impulsionar o desenvolvimento urbano equilibrado tem sido pouco utilizado pelos órgãos municipais. Segundo Carvalho Júnior (2011, p. 47), o Brasil é um país que tributa muito pouco a propriedade imobiliária, perfazendo 0,46% do PIB número inferior ao dos países latino-americanos ou de renda média, como a África do Sul, Cingapura, Líbano, Argentina e Colômbia,

¹⁰⁹ De acordo com Bahl e Linn (1992, p.168): "... los precios del suelo urbano son frecuentemente tan altos que la población de bajos ingresos no tiene cómo compararlo, en virtud de su renta disponible y condiciones prevaletientes en el mercado de capitales, que les impiden acceder a financiamientos con tasas impositivas accesibles. En la medida en que la receta de impuestos sobre el suelo tiende a ser capitalizada en menores valores del suelo (ya que tal impuesto reduce la rentabilidad futura esperada sobre el suelo), dicha receta expropiaría parcialmente los derechos del propietarios corriente y constituye también un préstamo a los futuros propietarios, que ahora pueden adquirir el suelo a precios más bajos, aunque teniendo que pagar mayores impuestos prediales en el futuro. Si la población de bajos ingresos no puede comprar tierra por falta de liquidez y acceso al mercado de capitales, el impuesto sobre la propiedad puede representar un instrumento de política para ampliar su acceso a la propiedad de suelo".

que obtiveram índices superiores a 0,8%. A participação desses impostos nas receitas dos entes locais no Brasil é de 6%, um número baixo se tivermos em conta que os impostos imobiliários chegaram a representar mais de 25% na Nova Zelândia, Austrália, França, Israel e Canadá.

Para Carvalho Júnior (2011, p. 47), essa baixa arrecadação nacional não decorre da política de alíquotas adotadas pelos entes municipais, mas sim da ineficiência administrativa, especialmente quanto a “avaliação imobiliária oficial e na pouca abrangência e conteúdo do cadastro municipal de imóveis, além da ampla concessão de isenções e reduções do imposto”.

2.4.3 Zonas especiais de interesse social

A utilização de instrumentos que facilitem a produção de imóveis com preços acessíveis e bem localizados deve ser acompanhada de uma política de zoneamento com índices de construções compatíveis que acolha tipos de moradias voltadas à população de baixa renda. Nesse sentido, é de grande importância o instrumento urbanístico denominado zonas especiais de interesse social (ZEIS), previsto na alínea “f”, do inciso V, do art. 4º do Estatuto da Cidade¹¹⁰. Esse instrumento foi primeiramente concebido nos anos 80 com intuito de regularizar áreas de interesse social ocupadas irregularmente¹¹¹.

As ZEIS nascem como uma categoria específica de zoneamento da cidade, permitindo aplicação especial de normas urbanísticas e fundiárias com intuito de regularizar áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a legislação de regência (SAULE JUNIOR, 2004, p. 363). No entanto, esse instrumento também é usado hoje para reserva de terras para produção de moradias com interesse social.

¹¹⁰ “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...) V – institutos jurídicos e políticos: (...) f) instituição de zonas especiais de interesse social;”

¹¹¹ No mesmo sentido, Rolnik (1998, p. 1) : “A partir dos anos 80 – e como produto, sobretudo da luta dos assentamentos irregulares pela não-remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária – um novo instrumento urbanístico começou a ser desenhado em várias prefeituras do País: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.”

Assim, existem dois tipos de ZEIS: aquelas destinadas à regularização fundiárias de assentamentos informais de população de baixa renda (ZEIS ocupadas) e aquelas destinadas à produção de habitações de interesse social (ZEIS de vazios).

Assim, o objetivo principal de instituir uma ZEIS em território vazio é a necessidade de produção de habitação de interesse social, assegurando a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para os mais pobres e criando uma reserva de mercado de terras para habitação de interesse social; ampliando a oferta de terras urbanizadas e bem localizadas para as parcelas de baixa renda da população, regulando o mercado de terras urbanas, reduzindo o preço dos terrenos e aumentando a capacidade de negociação da prefeitura com proprietários de terras bem localizadas, onde o mercado atua com força (ROLNIK; KLINTOWITZ; REIS; BISCHOF, 2010, p. 42).

Um exemplo de legislação que regulamenta a ZEIS é a do Plano Diretor Participativo de Taboão da Serra, região metropolitana do município de São Paulo (ROLNIK; KLINTOWITZ; REIS; BISCHOF, 2010, p. 48). O Plano diretor institui as zonas especiais de interesse social (ZEIS) como instrumentos de política habitacional, fazendo parte da estratégia de equacionamento do problema habitacional do Município, no que se refere à recuperação urbanística, regularização de assentamentos precários e produção de habitação de interesse social, destinadas à população de baixa renda (art. 104).

Ainda de acordo com o Plano diretor, por habitação de interesse social (HIS) entende-se aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos, com padrão de unidade habitacional com até 60m² (sessenta metros quadrados) de área construída computável, 1 (um) sanitário e até uma vaga de garagem a cada 3 (três) unidades habitacionais.

O art. 106 divide as zonas especiais de interesse social em ZEIS 1 (ZEIS ocupadas) e ZEIS 2 (ZEIS vazias). Estabelece que nas ZEIS 2 no mínimo 70% (setenta por cento) da área construída computável deverá ser destinada a HIS, sendo que 50% (cinquenta por cento) das habitações construídas devem ser destinadas às famílias com renda mensal, formal ou informal, de até 3 (três) salários mínimos.

Assim, as ZEIS são instrumentos importantíssimos para a execução de uma política habitacional adequada, uma vez que são essenciais para a produção de moradia adequada de baixo custo e bem localizada, reservando áreas centrais e com infraestrutura a habitações de interesse social.

2.4.4 Serviço social de moradia

As políticas habitacionais baseadas em promoção pública de moradia (como a locação social) necessitam de instituições específicas para o gerenciamento desses bens. Torna-se necessária a criação de um órgão específico no aparelho estatal para a questão da moradia: o serviço social de moradia. Trata-se de um serviço público que teria por escopo produzir, disponibilizar e gerenciar unidades habitacionais prontas para a população de baixa renda, por meio de iniciativas, empreendimentos e ações integradas às políticas de desenvolvimento urbano e sociais.

Esse serviço deveria ser sempre implementado de forma democrática e em ação coordenada com todos os entes federativos. Assim, seria configurado como um órgão estatal que visa à composição de um parque imobiliário urbano, composto por unidades públicas e privadas, para implementar o direito à moradia adequada.

Nesse sentido, caberia à União e aos Estados, no âmbito desse serviço, definir diretrizes e princípios, fomentar ações locais, firmar convênios e ações de cooperação, promover capacitação do entes municipais, constituir cadastros ou compartilhar dados cadastrais (Programa Bolsa Família, por exemplo), editar normativos, viabilizar recursos, instituir fundos garantidores, assegurar incentivos e fomentar a concessão de incentivos fiscais, além de disponibilizar imóveis de sua propriedade para o serviço de moradia social.

No entanto, o papel mais importante desse serviço está reservado ao município. Primeiramente, cabe ao ente municipal a estruturação do serviço de moradia social com a formulação, a regulamentação e a repartição das competências de cada órgão municipal compreendido, inclusive em relação à gestão patrimonial, condominial e social do serviço. Por outro lado, torna-se vital a implementação de um cadastro municipal de demanda habitacional que mapeie todo déficit e inadequação habitacional do município. A partir desses dados, o município poderá estabelecer critérios de atendimento e priorização da demanda.

Além disso, o serviço de moradia do município deve catalogar todas as áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana, para, a partir disso, implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade que visem aumentar a oferta por moradia bem localizada e adequada – desapropriação, desapropriação parcial (pavimentos superiores), dação em pagamento, arrecadação

por abandono, doação de imóveis ou terrenos com transferência de potencial construtivo, consórcio imobiliário articulado com a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), cota de solidariedade, herança vacante.

Por outro lado, o município é o maior responsável em constituir o parque imobiliário público destinado ao serviço de moradia social e em adotar medidas para ampliar a oferta de imóveis privados para o serviço de moradia social; acrescente-se que a gestão do parque imobiliário é de responsabilidade do ente local que deve monitorar, acompanhar e avaliar os empreendimentos que constituem o parque imobiliário.

2.5 Conclusões

O principal objetivo do primeiro capítulo foi explicitar que a ideia da casa própria como única forma de acesso à moradia adequada foi construída ao longo do último século por meio de políticas públicas habitacionais que tratavam a compra da propriedade privada como único meio possível de moradia. Todas as outras formas alternativas de acesso foram marginalizadas e desestimuladas. A ideologia da “casa própria” cumpriu um papel preponderante para barrar qualquer tentativa de implementação de política pública que incluía o aluguel como forma de provisionamento de moradia.

Paralelamente, objetivou-se demonstrar que as políticas habitacionais até então implementadas foram incapazes de resolver o problema de demanda habitacional brasileiro (déficit habitacional, inadequação de domicílios etc.). Nestes termos, as políticas pecaram em tratar a moradia como uma mercadoria e não como um direito a ser implementado pelo Estado. Tratada como mercadoria, a moradia só será acessível a quem conseguir pagar por ela, o que acabou por excluir uma grande parte da população brasileira.

Primeiramente, o capítulo se ocupou por firmar alguns conceitos básicos pressupostos para a discussão proposta, assim foram analisados o crescimento do papel do Estado, o conceito de desenvolvimento que fundamenta a ampliação das atribuições estatais, o conceito de política social e como a política habitacional deve ser entendida nesse contexto.

Em seguida, foram apresentadas críticas quanto à implementação das políticas habitacionais brasileiras sem uma coordenação com a política urbana e utilização de instrumentos urbanísticos. De fato, o problema de moradia não se resume apenas à produção de uma unidade habitacional, mas sim ter uma unidade habitacional em terra urbanizada. Não adianta prover moradia em um local sem infraestrutura e equipamentos urbanos, sem oferta de emprego etc. Assim, a produção de moradia central e acessível deve ser implementada pela aplicação de instrumentos urbanísticos que democratizem o acesso a terra. Em função desta conclusão, o capítulo abordou a utilização do instrumento urbanístico de parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis privados (PEUC), constitucionalmente previsto com o intuito de municiar a ação dos municípios contra a especulação imobiliária de imóveis privados. Abordou-se, também, a utilização do IPTU no intuito de atuar na regulação do uso do solo urbano, evitando a ociosidade de terrenos urbanizados. A utilização desses instrumentos deve ser acompanhada de uma política de zoneamento com índices de construções compatíveis que acolha tipos de moradias voltadas à população de baixa renda. Nesse sentido, o capítulo analisa o instrumento urbanístico denominado zonas especiais de interesse social (ZEIS), que reserva áreas e terras para produção de moradias com interesse social.

Por fim, fez-se uma abordagem sobre a criação de um serviço de moradia social, órgão que teria por objetivo produzir, disponibilizar e gerenciar unidades habitacionais prontas para a população de baixa renda, por meio de iniciativas, empreendimentos e ações integradas às políticas de desenvolvimento urbano e sociais.

No próximo capítulo, adentra-se no aluguel como uma alternativa de política pública para efetivação do direito à moradia adequado.

3 LOCAÇÃO SOCIAL COMO POLÍTICA HABITACIONAL

A deficiência no acesso à moradia digna no Brasil é perceptível a olhos vistos, sobretudo em nossas grandes metrópoles. Sendo a moradia um direito fundamental de todos os brasileiros, cabe ao poder público efetivar políticas públicas que implementem e ampliem o acesso a esse direito. Conforme delineado no capítulo 2, as políticas habitacionais brasileiras foram concebidas e efetivadas com um foco quase exclusivo na propriedade privada da “casa própria”.

Entretanto, a efetivação da moradia adequada não pode ser confundida apenas com a posse de um bem imóvel, há uma vasta gama de soluções habitacionais que podem ser utilizadas para efetivação desse direito. Veja-se que as necessidades habitacionais variam em razão de diversas características sociais, econômicas e étnicas. Um indígena, por exemplo, tem necessidades habitacionais diversas dos habitantes das cidades. Um cigano entende a moradia de forma diversa dos moradores de assentamentos precários.

Nesse sentido, se as necessidades habitacionais são diferenciadas, as soluções propostas pelas políticas habitacionais devem ser diversificadas. Não se quer com isso demonizar o acesso à moradia pela “casa própria”, muito pelo contrário, em alguns casos, ela será a solução mais adequada. No entanto, entende-se que uma das características principais de uma política pública que vise ampliar o acesso à moradia é a diversidade de soluções habitacionais.

O capítulo que se segue foca no aluguel como uma alternativa de política habitacional. Para tanto, na primeira parte do capítulo, analisa-se a diversidade das políticas habitacionais como um corolário da heterogeneidade da demanda habitacional. Assim, problemas diferentes devem ser solucionados com respostas adequadas ao caso.

Posteriormente, se analisa o aluguel como alternativa para política pública. Nesse sentido, analisam-se as vantagens que a locação tem como instrumento de acesso à moradia digna, posteriormente, investigam-se os mitos e preconceitos acerca deste provimento habitacional. Depois, estudam-se as características de quem aluga imóvel.

Em momento posterior, o capítulo versará sobre as políticas públicas baseadas em aluguel e debruçar-se-á sobre os exemplos implementados em São Paulo e Nova York.

Demonstrado o caminho, passa-se a trilhá-lo.

3.1 A demanda por moradia é variável e por este motivo a oferta habitacional não pode ser homogênea.

A casa própria como forma de provisão de moradia nem sempre foi preponderante sobre o aluguel no Brasil. Conforme visto anteriormente, a proporção foi crescendo até abocanhar, em 2010, 72,6% dos domicílios brasileiros. A difusão da ideia de que a aquisição da propriedade privada seria o meio mais adequado para o provimento habitacional foi favorecida por diversos fatores, tais quais: uma política habitacional concebida com um viés marcadamente econômico, histórico inflacionário brasileiro e instabilidade política dos últimos 50 anos.

De uma leitura atenta do histórico de nossas políticas habitacionais, chega-se à conclusão de que a elaboração e a implementação dessas políticas, nos últimos anos, foram exclusivamente voltadas à concessão da casa própria. O nome do atual programa habitacional, qual seja Minha Casa, Minha Vida, tem um forte simbolismo e representa o quanto a ideia de casa própria teria importância na vida cotidiana das pessoas. Entretanto, a casa própria não é a única forma de acesso e nem mesmo a forma mais ideal de acesso à moradia. Ademais, deve-se salientar que a universalização do direito à moradia digna não pode concretizada apenas com uma forma única de provisão habitacional.

A moradia digna não é implementada apenas com mecanismos de acesso à financiamentos e à casa própria, mas também por uma diversificação de medidas de provisão habitacional. A casa própria pode ser uma boa opção para uma parte da população, entretanto a universalização do acesso à moradia demanda uma gama variada de soluções, tais quais: subsídio direto às famílias pobres, implementação de parque público de moradias, promoção pública de locação social de unidades habitacionais, urbanização, regularização e integração de assentamentos precários etc.

Assim, um dos elementos mais importantes de uma política de provisão habitacional é a sua diversidade. Os problemas de falta de moradia digna são diversificados e, portanto, demandam ações formuladas para cada caso específico. Poderia o Estado oferecer uma política habitacional semelhante para a população em situação de rua e para assalariados com carteira assinada que ganham dois salários

mínimos? Ou então, pode-se oferecer uma política habitacional semelhante a uma favela consolidada e aos cortiços? Os idosos devem ter o mesmo tratamento de provisão habitacional que os estudantes?

A resposta a essas perguntas caminha para a conclusão de que situações diferentes requerem soluções e atuações distintas do poder público. Por este motivo, a política habitacional necessita apresentar uma multiplicidade de opções de atuação, mirando solucionar a precariedade habitacional em todas as suas formas. Deve ser estruturada, portanto, por programas e estratégias diversificados e adequados para o enfrentamento dos distintos problemas e necessidades habitacionais.

Nesse sentido, Cruz e Morais (2009, p. 42) aduzem¹¹²:

(...) os gestores de políticas públicas não devem se concentrar exclusivamente na “casa própria” como a melhor solução de habitação. Uma gama mais ampla de opções de habitação com diferentes modalidades, preços, qualidades e locais devem estar disponíveis para as famílias brasileiras, que assim poderiam escolher as soluções que se encaixem em suas necessidades habitacionais. Nesse sentido, a locação pode oferecer uma boa solução para jovens em busca de oportunidades de emprego e migrantes recém-chegados. Por outro lado, o mercado de aluguel pode ser manejado como um instrumento importante para combater a escassez de habitação em aglomerações urbanas e em áreas urbanas em franco crescimento. Além disso, os gestores devem dar mais atenção a diversas variáveis como a distribuição de renda, a composição familiar e as variáveis do ciclo de vida ao delinear políticas e programas de habitação, se quiserem promover a inclusão econômica e social no mercado imobiliário brasileiro.

Da mesma forma, Raquel Rolnik e Jeroen Klink (2011, p. 109) criticam as políticas públicas brasileiras que invariavelmente olvidam as especificidades próprias de cada região:

Além da concentração da precariedade em certos territórios e das disparidades reveladas por alguns indicadores específicos, os indicadores apresentados aqui expõem a necessidade de políticas desenhadas especificamente para certos territórios. No entanto, as políticas brasileiras de provisão de condições de urbanização e de desenvolvimento econômico apresentam padrões uniformes de intervenções, dialogando pouco com as especificidades regionais, como por exemplo, da Amazônia, com sua

¹¹² Tradução livre do trecho: (...) policy makers should not focus exclusively on owner-occupied housing as the best housing solution, but that a wider range of housing options with different modalities, prices, qualities and locations should be available to Brazilian households, from which they can choose the solutions that fits better their housing needs. In this sense, rental housing can offer good housing solutions for young people in search of employment opportunities and newly arrived migrants, with the importance of rental markets to alleviate housing shortage increasing in urban agglomerations and fast growing urban areas. Furthermore, policy makers should give more attention to variables such as wealth and income distribution, household composition and life cycle variables when desiging housing policies and programmes, if they want to promote economic efficient and social inclusion in the Brazilian housing markets.”

ocupação pouco adensada e seu meio ambiente peculiar. Desde o BNH assistimos ao desenvolvimento de uma política sob um único molde, realidade que não se modificou muito, apesar da introdução de novos programas no setor da habitação.

Interessante salientar que o já citado PlanHab (2009) leva em conta, para a definição de produtos habitacionais e de seus custos, a diversidade regional. Assim, foram criados onze tipos de municípios a partir de algumas características como: número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza etc. Estes identificadores seriam fundamentais para a fixação de programas habitacionais característicos para cada grupo de cidades¹¹³. No mesmo sentido, o plano, com o intuito de organizar melhor a demanda e dimensionar as necessidades de financiamento e subsídios, definiu cinco faixas de grupos de atendimento, de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, considerando-se a renda familiar e per capita¹¹⁴:

Essa estratificação da demanda, feita pelo PlanHab, infelizmente, não foi implementada nas políticas públicas brasileiras. Entretanto, a análise da demanda é salutar para a formulação de produtos habitacionais. Ao se formular políticas públicas, o poder público deve estar atento aos diversos tipos de necessidades e deve formular diferentes tipos de solução para se adequar às diversas carências. Portanto, as políticas públicas de habitação não devem focar exclusivamente na propriedade privada como única solução possível para a questão da moradia e devem estar atentas a formas alternativas de provimento desse direito que congreguem diferentes

¹¹³ A tipologia de municípios adotado pelo PlanHab é a de dividir a demanda em três grupos, quais sejam: (1) municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes; (2) municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes; (3) municípios com População com menos de 20 mil habitantes.

¹¹⁴ Segundo o PlanHab, esses seriam os grupos: (1) Grupo 1 – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento); (2) Grupo 2 – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento; (3) Grupo 3 – famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros; (4) Grupo 4 – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos; (5) Grupo 5 – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

modalidades, preços, qualidades e localizações que se encaixem no perfil social e econômico de cada pessoa ou família. Assim, o direito à moradia adequada abrange também o conceito de política habitacional adequada.

Portanto, em razão da diversidade das carências habitacionais, alternativas ao direito de propriedade devem ser compreendidas pelo Estado na formulação de suas políticas de moradia, tais quais: o aluguel, a concessão de direito real de uso, a legitimação da posse etc. Pois bem, na próxima seção, abordar-se-á o aluguel como uma das alternativas para a política habitacional.

3.2 Aluguel como alternativa para política pública

O déficit habitacional total no Brasil, em 2014, foi de 6.068.061 habitações, o que corresponde a 9,0% do total de domicílios particulares. Esse déficit é concentrado nas famílias com faixa de renda inferior a três salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 36-37).

Tabela 1 – Déficit habitacional por região

Especificação	Déficit habitacional em valores absolutos – Ano de 2014	Percentual do total de domicílios particulares – Ano de 2014
Região Norte	632.067	12,8
Região Nordeste	1.900.646	10,8
Região Sudeste	2.425.672	8,3
Região Sul	645.189	6,3
Região Centro-Oeste	464.480	9
Brasil	6.068.061	9

Fonte: Estudo sobre déficit habitacional da Fundação João Pinheiro.

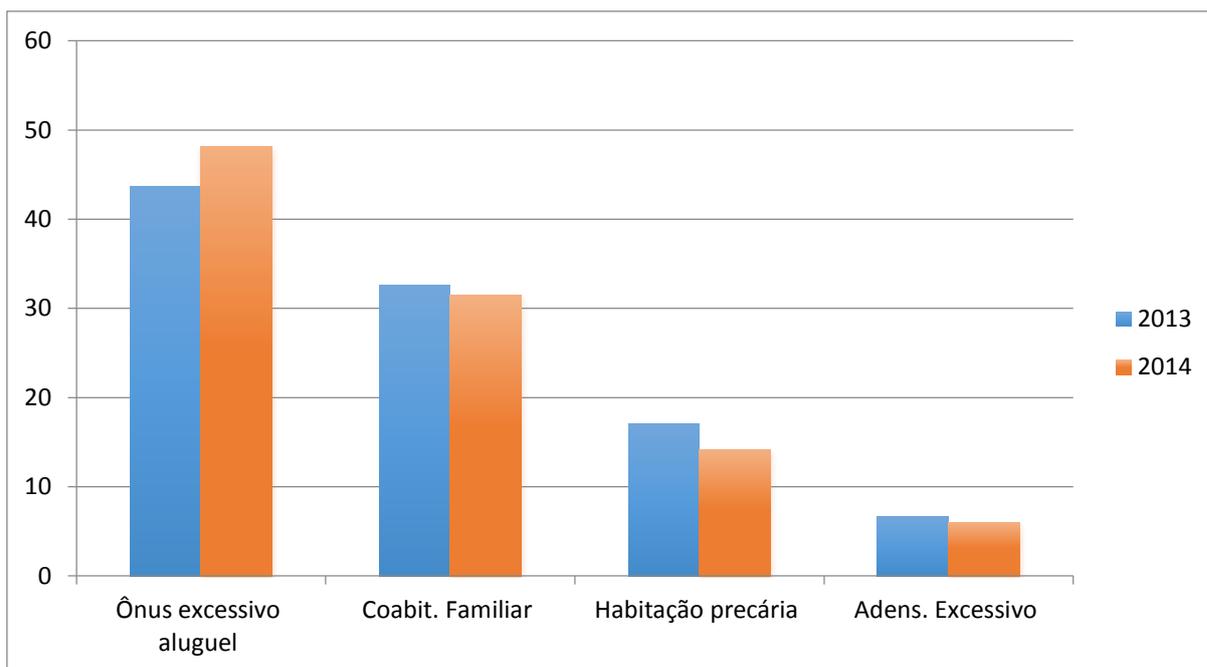
Tabela 2 – Déficit habitacional por renda familiar

	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos)				
	Até 3	3 a 5	5 a 10	Mais de 10	Total
Norte	79,5	11,8	6,5	2,2	100
Nordeste	88,2	7	3,5	1,2	100
Sudeste	83,7	10,9	5,2	1	100
Sul	78,2	13,1	6,4	2,3	100
Centro-oeste	83,9	8,8	5	2,4	100
Brasil	83,9	9,7	5	1,4	100

Fonte: Estudo sobre déficit habitacional da Fundação João Pinheiro.

Não obstante os esforços e os vultosos recursos públicos despendidos, 96,3% das deficiências habitacionais estão nas faixas de rendas de até cinco salários mínimos, com espantosa centralização nas faixas de até três salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 36-37). As políticas habitacionais até aqui produzidas tiveram um relativo sucesso com a camada da população acima dos cinco salários mínimos, entretanto não conseguiram resolver o problema habitacional da população mais pobre. Um volume enorme de dinheiro público contribuiu para um aumento da disparidade social e econômica da população mais pobre do país em relação aos demais brasileiros. Nota-se, assim, uma situação paradoxal em que o Estado empenhado em resolver o problema habitacional acaba sendo o principal responsável por criá-lo (SANTOS, 1990, p.33).

Por sua vez, o ônus excessivo com aluguel é o componente de maior peso no déficit habitacional. Em 2014, 48,2% do total do déficit habitacional estava associado a esse componente, o que em número absoluto representava 2,926 milhões de famílias urbanas no país. Um aumento de 15% em relação a 2013, que havia registrado 2,533 milhões de famílias urbanas.



Fonte: estudo sobre déficit habitacional da Fundação João Pinheiro.

Analisando o gráfico acima, conclui-se que o aluguel exerce um papel preponderante na composição do déficit habitacional brasileiro. Veja-se que para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção e sim uma necessidade. Muitas vezes essas pessoas se veem obrigadas a pagar aluguel excessivamente alto, comprometendo uma parcela considerável da renda familiar. Nesse sentido, é fundamental a atuação do Estado para desenvolver, regular e até mesmo oferecer opções mais baratas de moradia de aluguel.

Portanto, o aluguel é hoje uma realidade e um problema das cidades brasileiras e, portanto, deveria ser uma das várias soluções habitacionais das políticas públicas brasileiras. A locação é um produto habitacional adequado ao combate da escassez de moradia e deve ser um instrumento habitacional levado em conta quando da formulação dos produtos habitacionais.

Além de ser instrumento adequado para a provisão habitacional, a locação apresenta diversas vantagens em relação à “casa própria” que serão delineadas na seção seguinte.

3.3 As vantagens do aluguel

A locação é uma realidade brasileira e mundial. A escolha por esse tipo de moradia pode se dar por diversos motivos: condições financeiras dos locatários que

pode não ter recursos financeiros para a aquisição da casa própria, fase transitória até que a pessoa consiga comprar um imóvel ou por não haver outra escolha além do aluguel. No entanto, para uma parcela considerável dos brasileiros, o aluguel pode ser uma opção adequada baseada em diversas razões, tais quais:

- ✓ Menor investimento inicial: inicialmente, o aluguel pode ser uma opção mais econômica, não há necessidade de custos de transação ou de entrada para compra de imóvel.
- ✓ Manutenção do imóvel: em boa parte das vezes, o custo da manutenção do imóvel é de responsabilidade do proprietário.
- ✓ Mobilidade: o aluguel permite mobilidade exigida em razão de mudanças de local de trabalho ou de estudo. Isto é particularmente interessante para a população mais jovem que ainda não se estabeleceu profissionalmente.
- ✓ Flexibilidade: o aluguel dá às pessoas liberdade sobre como elas gerenciam o seu orçamento, isso porque a pessoa pode mudar para uma moradia mais barata quando a situação financeira piorar ou para uma mais cara quando os rendimentos aumentarem.
- ✓ Possibilidade de moradia digna sem grandes recursos financeiros: o aluguel é uma opção viável para pessoas que não querem fazer compromissos financeiros de longo prazo ou não tem possibilidade de enfrentar os custos envolvidos na manutenção da casa própria.

Assim, muitas pessoas decidem pelo aluguel, em razão das diversas vantagens que advêm dessa escolha. A visão de que a única forma de acesso à moradia digna seria pela casa própria é exagerada e equivocada, além de ter sido construída e forjada a partir de políticas públicas que focalizaram exclusivamente nesta solução habitacional.

A locação como solução habitacional apresenta diversas vantagens e deve ser considerada como um instrumento eficaz para as políticas habitacionais. Entretanto, a discussão e implementação de políticas habitacionais de aluguel esbarra em diversos preconceitos sobre este tipo de moradia. Nesse sentido, torna-se necessário enfrentar e superar diversos mitos e estereótipos sobre este tipo de moradia. Na próxima seção, traremos à baila alguns deles.

3.4 Os mitos sobre a moradia de aluguel

A locação tem um papel fundamental na criação de soluções habitacionais que podem melhorar o acesso à moradia digna de parte significativa da população brasileira. Entretanto, diversos mitos e estereótipos ligados ao aluguel dificultam a discussão, o desenvolvimento e a formulação de políticas nacionais voltadas para este tipo de moradia. Assim, alguns preconceitos sobre aluguel devem ser superados. De acordo com o estudo das Nações Unidas, chamado *Guia para a Elaboração de Políticas de Aluguel em Países em Desenvolvimento* (2004), a instituição desse tipo de política deve lutar contra uma série de estereótipos que a cercam, são eles:

Quadro 1 – Mitos sobre o aluguel

Mito 1: “Todos os moradores de países desenvolvidos têm casa própria” – não há relação entre alta percentagem de desenvolvimento do país e alto número de proprietários. A propriedade privada de casas tem baixos índices em diversos países europeus, como na Suíça, na Holanda e na Suécia.

Mito 2: “Todos querem ser proprietários” – o sonho da casa própria encontra-se disseminado no Brasil e em vários outros países. A propriedade da moradia representa diversas vantagens, mas isso não significa que morar de aluguel não possa ter suas vantagens, tais quais: mobilidade, flexibilidade, não comprometimento com financiamentos etc.

Mito 3: “Ser proprietário traria uma vida melhor” – a propriedade é apresentada como uma provisão de moradia superior, seus proprietários teriam um melhor relacionamento com a comunidade e com a vizinhança, o que é questionável. Mas há também problemas, uma vez que os custos de manutenção devem ser suportados pelo proprietário e o não pagamento mensal da hipoteca coloca a segurança da posse em risco.

Mito 4: “Ninguém investe em habitação de aluguel” – investir em unidades habitacionais para locação pode não ser tão lucrativo para grandes empresários e para os entes estatais. Entretanto, nos últimos anos, existem poucas cidades em que o estoque de habitação de aluguel não aumentou de tamanho. O paradoxo é explicado pela proliferação de pequenas unidades produzidas por pequenos proprietários.

Mito 5: “O aluguel é injusto – no passado, a maioria dos proprietários eram ricos e a maioria dos inquilinos eram pobres, o mercado imobiliário de aluguel era, de fato, desigual. Hoje, no entanto, os proprietários ricos tendem a alugar para inquilinos ricos e proprietários pobres para inquilinos pobres. O relacionamento do locador-locatário é muitas vezes de benefício mútuo e dependência. O verdadeiro abismo nas cidades é entre os donos ricos e os pobres que nunca podem comprar.

Mito 6: “Os governos devem proibir a habitação de aluguel de baixa qualidade” – muitos inquilinos vivem em lugares lotados ou em habitações paupérrimas, porque isso é tudo que eles podem pagar. Se os governos respondem demolindo estas habitações, só haverá piora nos

problemas habitacionais, levando a uma maior superlotação em outros lugares. Uma abordagem muito melhor seria incentivar a construção de mais habitações de aluguel.

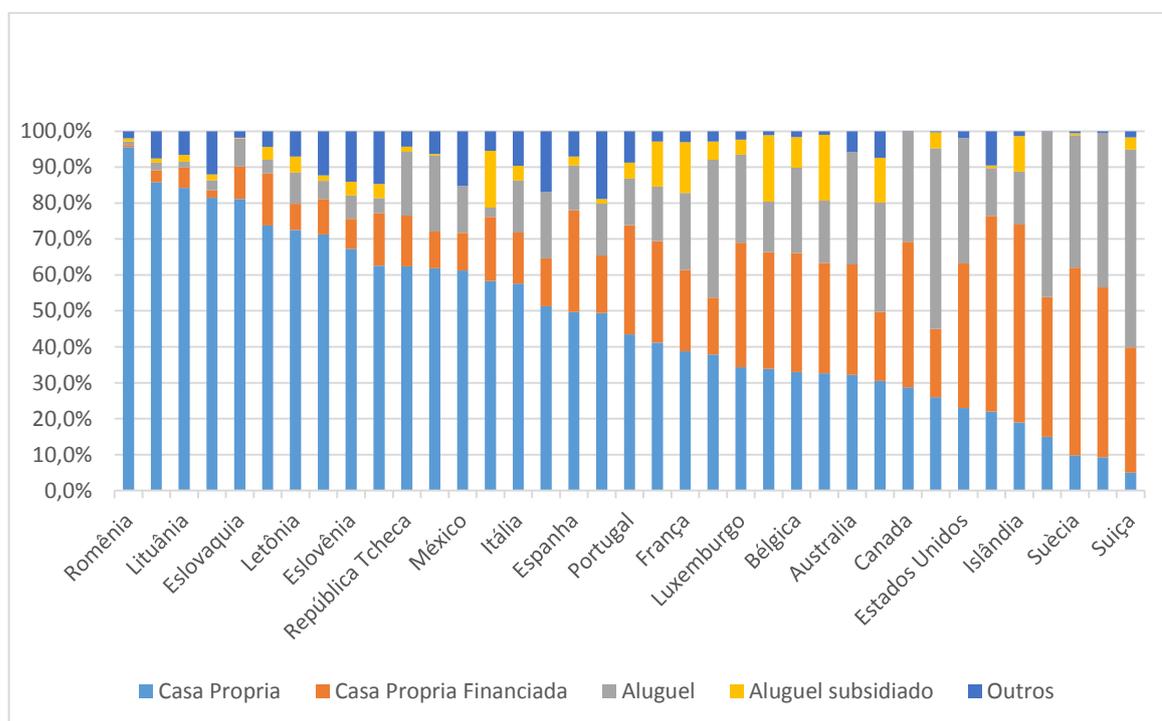
Mito 7: “A mobilidade é ruim” – as pessoas pobres muitas vezes precisam se mudar para procurar emprego. Portanto, para alguns, a mobilidade significa sobrevivência. A flexibilidade que o aluguel oferece é altamente desejável.

Mito 8: “A propriedade da casa gera estabilidade política” – os locatários são vistos como transitórios, pobres, instáveis e indesejáveis. Entretanto, esse pensamento é equivocado. Diversos países com longas tradições democráticas têm altos índices de moradia por aluguel.

Fonte: UN-HABITAT (2004).

Repise-se que, conforme descrito no quadro acima, o aluguel não é uma opção de provimento de moradia apenas para os países pobres. Com efeito, países como Holanda, Suécia, Suíça, Estados Unidos e Canadá têm altos índices de imóveis alugados. As tabelas abaixo mostram, a partir de dados de 2014, como o aluguel é uma opção habitacional comum em diversos países desenvolvidos.

Gráfico 3 – Situação de domicílios pelo mundo: quadro comparativo (*)



* Dados datados de 2014 ou último ano disponível.

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O Gráfico 3 demonstra não haver uma relação consistente entre nível de desenvolvimento econômico e alta porcentagem de propriedade privada de moradia. Enquanto vários países ricos apresentam altas taxa de habitação por “casa própria” (v.g. Itália, Espanha, Portugal etc.), outros apresentam baixas taxas (Suíça, Suécia,

Islândia etc.). Assim, a “casa própria” não é algo imprescindível para o desenvolvimento do capitalismo e dos Estados, trata-se de um desejo, em grande parte, criado e fomentado por políticas públicas governamentais¹¹⁵.

A implementação de políticas habitacionais voltadas ao aluguel é um caminho árduo e difícil e deve superar diversos preconceitos e postulados construídos durante os últimos anos. Duas verdades construídas nos últimos tempos devem ser abandonadas. A primeira delas é o reconhecimento de que nem todas as pessoas querem adquirir um imóvel ou desejam ser proprietários. A segunda é a de que somente a universalização do direito de propriedade pode democratizar o acesso à moradia digna, assim o Estado deve compreender que não é possível e nem desejável que todos os brasileiros sejam proprietários e que uma política de locação social pode ser uma opção para diversificação do acesso à habitação digna. A partir disso, o debate das políticas habitacionais deve ser fomentado e democratizado, franqueando participação da população envolvida (UN-HABITAT, 2004).

Para uma melhor identificação dos destinatários de uma política habitacional de aluguel, torna-se necessário identificar quem são as pessoas que mais comumente se utilizam desse tipo de moradia. Aborda-se esse tema na próxima seção.

3.5 Perfil de quem aluga imóvel no Brasil

As características dos locatários variam de acordo com o mercado imobiliário local. Em certos locais, um tipo de família pode ser proprietário de um imóvel, enquanto que, em um outro local, esta mesma família pode optar por locar. A decisão leva em conta uma comparação entre os custos relativos à compra e ao aluguel, o tamanho do estoque habitacional local etc. Tanto o perfil dos proprietários quanto o dos inquilinos podem variar de acordo com cada localidade. Entretanto, ainda que correndo o risco que toda generalização incorre, pode-se elencar algumas características que dão unidade a essa diversidade, ligadas essencialmente à renda, à migração, ao ciclo de vida e à estrutura familiar (UN-HABITAT, 2004).

O conhecimento dessas características comuns é importantíssimo para o direcionamento da política pública. Para esse desiderato, é de sobremaneira importante o estudo das Nações Unidas denominado *Habitação para Aluguel – uma*

¹¹⁵ Este desejo é fortalecido também por constantes instabilidades econômicas e por um mercado de capitais incipientes que deram uma conotação de segurança patrimonial à propriedade privada.

opção essencial para os pobres urbanos em países desenvolvidos, de 2003, que elencou algumas características comuns entre os inquilinos.

Segundo o estudo, as **famílias de baixa renda** têm mais tendência a alugar do que as de alta renda.

Outro segmento social que mais comumente se utiliza de habitações de aluguel são **os migrantes**. Pessoas recém-chegadas a uma nova cidade e sem relação de parentesco com os habitantes. Muitas vezes esses indivíduos não vão morar de forma definitiva na cidade e por isso não buscam a casa própria.

O aluguel é, na maioria dos casos, uma característica dos estágios iniciais da vida adulta. Assim, os inquilinos tendem a ser **solteiros** e mais **jovens**: estudantes, trabalhadores assalariados, trabalhadores do setor terciário e informal, funcionários públicos recém-empossados, microempresários. Os casais que alugam são propensos a ter menos filhos do que proprietários, e o nascimento de crianças frequentemente desencadeia a mudança para a “casa própria”. **Famílias monoparentais e pessoas divorciadas** muitas vezes preferem o aluguel.

Algumas famílias poderiam comprar uma casa, mas decidem utilizar seus recursos financeiros para outros fins. Assim, **Pessoas com diferentes prioridades** podem escolher investir seus rendimentos em outros negócios.

Com base no estudo, conclui-se que o aluguel é um instrumento importante para a provisão de solução habitacional para a baixa renda. As outras características acima assinaladas são fatores que devem, sem limitar, direcionar as políticas habitacionais de aluguel. A próxima seção abordará o aluguel como uma das estratégias para a política habitacional.

3.6 O aluguel com instrumento da política habitacional

O aluguel pode ser utilizado como instrumento de política habitacional sob duas formas. No primeiro caso, o mais comum nas cidades brasileiras, é utilizado como uma estratégia provisória de provisão habitacional até que se construam casas de habitação social para as famílias beneficiárias. Uma segunda, menos comum no Brasil, é o aluguel como uma estratégia permanente de enfrentamento da escassez por moradia que ofertaria habitação digna, sem transferir a propriedade privada dos imóveis aos beneficiários dos programas habitacionais.

Nas próximas seções, abordaremos essas estratégias.

3.7 Políticas de aluguel social (Bolsa-Moradia, Auxílio Habitacional)

A expressão aluguel social tem sido usada no Brasil para se referir às políticas emergenciais de concessão temporária de um determinado valor em dinheiro para que uma pessoa ou um núcleo familiar tenham condições de locar temporariamente uma casa até a sua realocação definitiva em um imóvel. Em razão de uma crescente judicialização desse benefício, muitas vezes as hipóteses para fruição são elásticas para abarcar outras situações de vulnerabilidade, tais quais: população em situação de rua; idosos, deficientes, doentes crônicos e mulheres vítimas de violência doméstica.

Essas políticas se conformam como soluções provisórias de situações emergenciais, isto porque preveem o pagamento temporário de certa quantia em dinheiro, um auxílio temporário de aluguel, para atendimento de situações emergenciais geradas por catástrofes naturais ou por grandes obras “enquanto a solução habitacional definitiva não se conclui, qual seja a construção de casas” (SANTOS; LUFT; MEDEIROS, 2015, p. 219).

Esse determinado tipo de política tem grande importância no cotidiano da Administração Pública municipal brasileira. Por exemplo, no município de São Paulo, segundo dados da Secretaria Municipal de Habitação, em abril de 2016, o Auxílio Aluguel contemplava 27.941 famílias, perfazendo um total de 140 milhões de reais. Hoje, na realidade municipal brasileira, o Auxílio Aluguel é o mais importante benefício para provisão de habitação às situações emergenciais e transitórias de demanda por moradia (WHITAKER, 2016).

No entanto, a prática demonstra que esse auxílio acaba por não ser um benefício de cunho provisório e sim de cunho permanente. As demandas emergenciais crescentes e o aumento de decisões judiciais deferindo este auxílio fazem com que essa política pública tome grande parte do orçamento municipal para habitação, havendo falta de recursos orçamentários para outros tipos de políticas habitacionais. O que nasce como provisório acaba se tornando permanente, uma vez que não há como realocar essas famílias para outras políticas públicas. Políticas públicas essas que sofrem com a falta de recurso provocada em muitos casos pela concentração dos recursos no aluguel social.

Por outro lado, cabe salientar que o aluguel social vem descolado de uma política pública habitacional planejada e capaz de combater a escassez de moradia, uma vez que a demanda é provocada por acontecimentos incertos como deslizamentos de terra, enchentes etc.

Como exemplos dessa política pública, podemos citar o Auxílio Habitacional, pago pelas Prefeituras do Rio de Janeiro (Decreto Municipal nº 38.197/2013) e Florianópolis (Lei Municipal nº 9.855/2015); o Bolsa-Moradia, em Belo Horizonte (Decreto nº 11.375/2003), e o aluguel social do estado do Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 43.091/2011)¹¹⁶. Todos esses normativos regulamentam basicamente um mesmo tipo de benefício assistencial, temporário e destinado a atender necessidades advindas da destruição total ou parcial do imóvel residencial do beneficiário, decorrente de calamidade pública ou de remoções de pessoas residentes em áreas de risco ou de vulnerabilidade social.

Com efeito, esses benefícios de concessão de um valor pecuniário a famílias em situação habitacional de emergência para o pagamento de aluguel de imóvel de terceiros são uma ferramenta instrumental para a mitigação provisória de uma

¹¹⁶ **Decreto Estadual nº 43.091 – Rio de Janeiro**

Art. 1º. O Aluguel Social é um benefício assistencial, não definitivo, destinado a atender necessidades advindas da destruição total ou parcial do imóvel residencial do beneficiário, decorrente de calamidade pública ou de remoções de pessoas residentes em áreas de risco, nos casos definidos por ato do Governador do Estado.

Resolução conjunta entre a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), a SMH/ SMAS nº 001 de 29 de janeiro de 2009 – Município Rio de Janeiro

Art. 1º - Constitui objeto da presente Resolução Conjunta a concessão de bolsa auxílio por família, no valor até 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para Locação Social, objetivando ainda:

- I – Colaborar para o processo de desinstitucionalização de famílias abrigadas que estejam, após avaliação técnica, em condições de retornar ao convívio social com vistas ao processo de inclusão;
- II – garantir o acolhimento às vítimas de calamidades;
- III – possibilitar o acolhimento de famílias oriundas de áreas de risco e,
- IV – viabilizar o acolhimento de famílias que necessitam de moradia em decorrência da desocupação de moradia em áreas irregulares.

Decreto nº 11.375 – 2003 – Belo Horizonte

Art. 3º - O Programa Bolsa-Moradia abrangerá o ocupante de imóvel situado em áreas de risco que não disponha de meios materiais para adquirir ou alugar moradia, de acordo com os critérios da Política Municipal de Habitação.

Lei Municipal nº 9.855/2015 de Florianópolis

Art. 1º O auxílio previsto nesta Lei é de caráter suplementar e temporário, integrando o Programa de Redução de Risco e Requalificação Ambiental do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), e consiste na concessão de benefício financeiro como subsídio para pagamento de aluguel de imóvel.

Art. 2º O benefício na forma de auxílio habitacional será concedido em pecúnia à família em situação habitacional de emergência e de baixa renda, para pagamento de aluguel de imóvel de terceiros.

situação de vulnerabilidade social (desalojamento por risco geológico etc.). Não são, portanto, uma política permanente e não têm como objetivo principal o combate à escassez de moradia.

3.8 Políticas de locação social

A locação social se caracteriza como um programa de provisão permanente de moradia. Não é aplicada aos casos emergenciais e se configura como estratégia durável para a diminuição da escassez de moradia. Configura-se como uma política pública que provê moradia adequada a determinados beneficiários, por meio de imóveis públicos ou privados, por meio de pagamento pelos favorecidos de um aluguel ou uma taxa. O valor a ser pago pode ser subsidiado ou não pelo Estado. Trata-se de um provimento definitivo de moradia, por parte do Estado, ao beneficiário sem a transferência da propriedade privada da habitação (BALBIM, 2015, p.12).

A moradia por aluguel, na locação social, é viabilizada por meio de parques imobiliários de locação. Esses parques podem ser públicos (o governo mantém a posse e faz a gestão) ou privados (constroem habitações para aluguel social com gestão própria). Além disso, a política habitacional de locação pode ser viabilizada também de forma fragmentária por um sistema de subsídio que facilite o acesso ao parque imobiliário privado de aluguel.

Uma política assim orientada poderia trazer diversas vantagens, tais como: combater a gentrificação, controlar o preço do aluguel, aproveitar melhor a infraestrutura urbana, melhorar a qualidade de vida dos beneficiários dessa política. Veja-se.

A locação social poderia evitar o fenômeno da gentrificação, uma vez que viabilizaria a permanência das famílias de menor renda em áreas em processo de valorização. A propriedade das habitações seria pública e, portanto, intransferível, conseqüentemente, os moradores não sofreriam diretamente a pressão do mercado imobiliário, no caso de valorização do local, e teriam possibilidade de continuar habitando o imóvel ainda que este tenha se valorizado¹¹⁷. Nas palavras de Santos, Medeiros e Luft (2015, p. 225):

¹¹⁷ Com o mesmo entendimento Comaru, Ferro e Kohara (2014, p. 274), nestes termos: “A locação social constitui-se em uma das formas de manter a moradia fora do mercado e protegida do mesmo, assim como de assegurar o investimento público para o interesse social no longo prazo. Uma vez que a moradia é pública e não poderá ser vendida, o investimento de recursos públicos na produção da

Desde 1964, as políticas públicas formuladas para combater o déficit habitacional ainda tomam como paradigma o direito de propriedade. No Brasil, o aluguel social ainda é utilizado apenas como forma de provisão habitacional provisória, enquanto as casas construídas para serem transferidas por meio do direito de propriedade não ficam prontas. No entanto, a materialização do direito social à moradia, tal como consagrado constitucionalmente, não implica, necessariamente, o reconhecimento dos direitos individuais de propriedade, principalmente nos assentamentos em áreas públicas. A titulação com a concessão de uso ou a implementação de uma política de aluguel social poderiam ser mais eficazes na proteção da vinculação da terra para o fim de morar, uma vez que não é raro que moradores de terras regularizadas acabem enfrentando processos de gentrificação, decorrentes da valorização imobiliária excessiva e do encarecimento do custo de vida.

Não se olvida, entretanto, que a pressão do setor imobiliário acontece mesmo que a propriedade seja pública. Os exemplos são diversos. A Lei nº 13.465/2017 autorizou a venda direta de imóveis inscritos em ocupação, a venda de terrenos da União atualmente sob o regime de enfiteuse – as duas opções com hipóteses altamente favoráveis ao mercado imobiliário, uma vez que as avaliações serão feitas pela metodologia de trechos ou região (o que diminui consideravelmente os preços do terreno), e os pagamentos poderão ser à vista, com 25% de desconto, ou parcelado e com uso do FGTS. Essa mesma lei autoriza a venda direta de imóveis residenciais da União ou de suas empresas na Amazônia Legal ao ocupante que esteja nele por ao menos cinco anos. Outros exemplos foram a tentativa de venda do Quartel-General da Polícia Militar, na Rua Evaristo da Veiga, no Centro do Rio, efetuada pelo Governo Cabral, e o caso da Medida Provisória nº 700, que autorizava a inclusão de concessionários, autorizatários e contratados na condução do processo de desapropriação, inclusive de imóveis públicos.

As situações anteriores demonstram que até mesmo os imóveis de propriedade pública sofrem com a pressão e a especulação imobiliária. Entretanto, consideramos que a expulsão dos eventuais beneficiários do programa de locação social é de mais difícil ocorrência. Isso acontece por dois motivos. Primeiramente, a pressão popular pode barrar politicamente um projeto de privatização de parque imobiliário público. Em segundo lugar, a gestão democrática dos programas habitacionais pode frear os ímpetus do Estado de alienação dos imóveis.

moradia torna-se um investimento de caráter mais permanente, protegido das turbulências do mercado imobiliário que, em regiões sujeitas a grande valorização imobiliária, pode pressionar a população de baixa renda a vender ou repassar suas casas e se mudar para regiões mais baratas da cidade – processo conhecido como expulsão branca”.

Outro aspecto relevante de uma política assim formatada é o controle do preço dos aluguéis. Com uma política de locação social estabelecida e com um parque imobiliário com um grande número de habitações, o preço dos aluguéis praticados no mercado pode ser contido. Isso ocorreria porque o valor do aluguel pago pelos beneficiários do programa seria mais barato que o do mercado e não sofreria variações tão grandes, trazendo, portanto, concorrência para o mercado privado de aluguel.

Nesse ponto, vale um adendo importante. A legislação brasileira do inquilinato, muito influenciada pelos ditames civilistas, configura-se com um caráter não intervencionista. Assim, a fixação dos preços leva muito em conta a autonomia da vontade das partes e o princípio do *Pacta sunt servanda*¹¹⁸. Entretanto, essa não é a realidade de diversos países que controlam o aumento abusivo de preço de aluguéis, com o intuito de frear processos de elitização de bairros e espaços. É o caso, por exemplo, da cidade alemã de Berlim, que, em 2015, editou normativo proibindo os proprietários de aumentar seus aluguéis em mais de 10% acima da média local. Esse controle já existia para os contratos em vigor e foi estendido, então, aos novos contratos¹¹⁹. Por seu turno, Paris também implementou uma política de controle de preços, estabelecendo um valor máximo de aluguel – em euros por metro quadrado – com base na data de construção e na localização das residências¹²⁰.

Outro benefício dessa política seria a reocupação residencial das áreas centrais das cidades brasileiras. Veja-se que, nos últimos anos, tem-se presenciado um esvaziamento dos grandes centros, com um aumento considerável de imóveis ociosos¹²¹. Nesse ponto, essa política habitacional pode, se implementada em

¹¹⁸ Brocardo jurídico que significa que o que foi acordado deve ser cumprido.

¹¹⁹ Informações disponíveis no endereço eletrônico: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/01/rent-cap-legislation-in-force-berlin-germany>

¹²⁰ Informações disponíveis no endereço eletrônico: <http://www.france24.com/en/20150801-rent-control-law-paris-france-effect-regulations>

¹²¹ Elencando as diversas vantagens das políticas habitacionais baseadas em aluguel sobre aquelas voltadas para a concessão de título de propriedade, Gatti (2015, p. 232) sintetiza os aspectos favoráveis desta política: “Se o pagamento de baixas mensalidades, sob a forma de aluguel, não se apresenta mais como uma vantagem frente ao que o PMCMV oferece, que é pagar os mesmos valores para se ter a propriedade, há de se considerar que a locação social permite um serviço público permanente e contínuo para lidar com a condição de precariedade habitacional das famílias pobres, já que a propriedade, por ser pública e intransferível, não sofrerá pressões do mercado imobiliário com a valorização das áreas centrais e a revenda das unidades para famílias com maior poder aquisitivo e possibilitará um maior controle dos subsídios concedidos, permitindo sua recuperação. Outra vantagem de um parque público de locação social é possibilitar a mobilidade residencial das famílias. No que se refere à localização, a locação permite a flexibilização da fixação no território, tão necessária, seja para os trabalhadores informais que lidam com a transitoriedade do ofício e da localização, ou para jovens em busca de oportunidades de emprego em um mercado instável. Sobre a mobilidade ligada ao sistema

conjunto com a política urbana, revitalizar as áreas centrais das cidades brasileiras, possibilitando melhor aproveitamento da estrutura urbana e do estoque imobiliário existente (SEHABSP, 2016).

Por último, cabe salientar que um dos benefícios que essa política pode trazer é uma melhora na qualidade de vida da população de baixa renda que, geralmente, tem seu orçamento bastante comprometido com o valor dos aluguéis praticados no mercado. Com preços mais adequados e acessíveis, haveria um aumento de renda disponível e a possibilidade de aumento do gasto dessas pessoas com consumo (eletrodoméstico, vestuário, telefonia e internet), com outras necessidades básicas e com o desenvolvimento econômico e pessoal (saúde, educação, lazer e nutrição). (CENTRO GASPARGARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 28). A localização central traria, para o beneficiário do programa, uma melhor acessibilidade a serviços públicos essenciais e a opções de lazer e cultura, além de propiciar uma proximidade maior ao mercado de trabalho (que geralmente é mais dinâmico nos centros da cidade).

A locação social pode trazer todos esses benefícios aos beneficiários do programa, entretanto, para que isso ocorra, a moradia deve ser bem localizada, portanto próxima do mercado de trabalho e de área com boa infraestrutura urbana e de serviço. Para que isso ocorra, é necessário que a política habitacional seja planejada conjuntamente com a política urbana. Nestes termos, a próxima seção abordará a necessária relação de coordenação entre a política de locação social e a política urbana.

3.9 Política de locação e Política Urbana

Não basta apenas formular uma política habitacional de aluguel e esperar que de uma forma mágica os problemas do déficit habitacional sejam resolvidos. A locação social pode evitar a gentrificação, obter moradia mais bem localizada, usar melhor o

de moradia a locação permite passar para o regime da propriedade, caso queira ou sua situação financeira permita, e ainda terá o respaldo de um programa de geração de emprego e renda paralelo à aquisição da moradia. A criação de um parque público de Locação Social tem ainda a possibilidade de interferir no mercado popular de aluguel, reduzindo os abusos praticados pelos proprietários de cortiços e também pelos proprietários privados”.

estoque imobiliário existente, etc. Isso, entretanto, não é necessariamente verdade se o programa habitacional não vier acompanhado de políticas correlatas que induzam a provisão de moradia bem localizada. Veja-se que é mais difícil viabilizar aluguel social em áreas de forte pressão imobiliária, razão pela qual é importante combinar a política de locação com uma política regulatória urbanística, uma política de gestão de bens públicos e de regulação de bens privados e medidas tributárias específicas.

A estruturação da política habitacional deve levar em conta as diversas dimensões implicadas no direito à moradia digna, tais quais: a segurança da posse, a disponibilidade de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, o custo acessível, a habitabilidade e a localização adequada. Esta interdependência entre políticas é bem analisada por Azevedo (2007, p.14):

Em função da interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Em primeiro lugar, porque esses programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, como as de transporte, de energia elétrica, de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, não estejam integradas. Em segundo lugar, porque em certas ocasiões, em função do trade-off entre diversas políticas públicas, mudanças em outros setores – como maior investimento em saneamento básico (esgoto e água), incremento no nível de emprego, aumento do salário mínimo, regularização fundiária, entre outras – podem ter um impacto muito maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda do que um simples reforço dos investimentos no setor.

Não há como implementar e desenvolver uma política habitacional sem enfrentar o problema do custo da terra e a democratização do seu acesso, também chamado de “nó da terra” por Ermínia Maricato (1999). Para tanto, é necessário que a política habitacional venha acompanhada de políticas urbanas que implementem a função social da propriedade urbana e os demais instrumentos de democratização da terra urbana¹²². Sem esta simbiose, as políticas de provisão de moradia brasileiras não enfrentarão o problema do déficit habitacional, podendo quando muito deslocar o problema para a inadequação domiciliar, uma vez que haveria um déficit de serviços

¹²² Ermínia Maricato analisa os erros das políticas habitacionais até então implementadas no Brasil: o que sempre faltou na maioria dos programas habitacionais brasileiros: uma visão mais estrutural do que deve ser esse combate ao déficit. O combate ao déficit não pode se resumir apenas aos números. E desde os tempos do Banco Nacional da Habitação, o BNH, que foi criado pelos militares na década de 1960, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que deveria ter outros fatores envolvidos, como a maior articulação deles com políticas urbanas e sociais (MARICATO, 2009, p.62).

essenciais. A Professora Mariana Fix (2011, p. 142), ao analisar o Programa Minha Casa Minha Vida, esclarece os resultados da falta do diálogo entre as políticas habitacionais e a política urbana¹²³:

O modelo de provisão mercantil de moradia resiste, no Brasil, à implementação dos instrumentos de democratização do acesso à terra. Ao contrário, procura maximizar os ganhos por meio de operações especulativas com a terra, ou seja, busca a valorização de modo dissociado ou prevalente em relação ao circuito de reprodução produtiva do capital. A tendência é que parte do fluxo de capitais viabilizado com o aumento do crédito seja capturado na forma de renda da terra. (...)

Para uma maior eficácia na implementação dos instrumentos e legislação urbanísticos, os repasses aos municípios deveriam ser atrelados ao nível de desenvolvimento das legislações municipais. Veja-se que os recursos provenientes do FNHIS devem submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente. Entretanto, não há qualquer ferramenta que consiga fiscalizar essa relação. Ao reverso, a utilização desses recursos muitas vezes passa ao largo da utilização efetiva pelo município dos instrumentos urbanísticos pertinentes. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em estudo que analisa os recursos orçamentários federais de 2007-2010 direcionados aos programas PMCMV e Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social (Aphis), demonstrou que municípios que não implementaram instrumentos urbanísticos foram os que mais tiveram acesso aos recursos orçamentários do PMCMV:

A análise feita acima mostra que os municípios de até 50 mil habitantes que foram selecionados para integrar o PMCMV são aqueles com a menor

¹²³ Rolnik e Nakano (2009) também delineiam os efeitos dessa forma de política habitacional: “O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva. Ademais, o predomínio das opções sobre pneus – especialmente os automóveis que usam combustíveis fósseis e emitem gás carbônico – contribui para a poluição do ar, o aquecimento global e as mudanças climáticas, cujos efeitos já estão afetando milhões de pessoas no mundo inteiro. O padrão periférico e precário de localização das moradias populares pode se reproduzir, em larga escala, nas cidades brasileiras, caso não articulemos uma grande oferta de financiamento imobiliário e promoções públicas habitacionais com estratégias eficientes de acesso a terras adequadas, inseridas na cidade e integradas aos benefícios da vida urbana. Por outro lado, políticas e programas de produção de cidade, tais como grandes investimentos em transporte público de massa e condições de urbanidade ex ante, são fundamentais para não transformarmos o “sonho da casa própria” em pesadelo de municípios caóticos e insustentáveis.”

presença, de modo geral, de instrumentos de planejamento urbano (e, em menor grau, de planejamento setorial de habitação), frente aos municípios que executaram Aphis. A explicitação desse contraste também pode ser feita ao representarmos duas situações extremas, quantificando municípios que contam com todos os instrumentos considerados e municípios que não contam com nenhum desses instrumentos, nem mesmo algum setor da administração pública que responda pela gestão da habitação (também com dados da MUNIC 2009). Assim: 1) Trinta e três municípios têm todos os instrumentos e setor responsável (1 no Norte, 7 no Nordeste, 7 no Sudeste, 17 no Sul, 1 no Centro-Oeste), dos quais 3 executaram Aphis e foram selecionados para o PMCMV, 5 executaram Aphis e não foram selecionados para o PMCMV, 10 não executaram Aphis e foram selecionados para o PMCMV e 15 não executaram Aphis e não foram selecionados para o PMCMV. 2) Quinhentos e vinte e cinco municípios não têm nenhum instrumento nem setor responsável (40 no Norte, 167 no Nordeste, 236 no Sudeste, 65 no Sul, 17 no Centro-Oeste), dos quais 10 executaram Aphis e foram selecionados para o PMCMV, 14 executaram Aphis e não foram selecionados para o PMCMV, 173 não executaram Aphis e foram selecionados para o PMCMV e 328 não executaram Aphis e não foram selecionados para o PMCMV (IPEA, 2013).

Cabe ainda salientar que a maioria dos repasses feitos nos últimos anos foi de recursos que não passaram pelo FNHIS (PAC e PMCMV). Esses recursos foram distribuídos pelo Orçamento da União e não se submetem ao desenvolvimento das legislações urbanísticas municipais.

Para a solução dessa questão, torna-se necessária a criação de algum mecanismo para premiar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que aplicaram os instrumentos de política urbana e evoluíram suas condições institucionais de gestão. Algum tipo de sistema de pontuação em que fossem levados em consideração indicadores que avaliassem a presença e a qualidade da gestão urbana do município, a aplicação dos instrumentos urbanísticos, a implementação de programas de regularização fundiária e a produção de lotes bem localizados para a habitação de interesse social.

Exemplo interessante que pode ser um norte para a solução dessa questão é Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, instituído pela Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006, do Ministro de Desenvolvimento Social (MDS), que direciona mais recursos aos municípios que cumpram determinadas condicionalidades¹²⁴ tais quais: a qualidade e a integração dos cadastros, atualização

¹²⁴ Estabelece a portaria: Art. 1º Estabelecer que as ações de apoio financeiro à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família – PBF e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico nos anos de 2006 e 2007 serão executadas observando os critérios e procedimentos previstos na presente Portaria (NR).

§ 1º. A transferência de recursos para apoio à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e

desses cadastros, cumprimento de condicionalidades na área da educação e de saúde.

A criação de um índice que medisse a capacidade institucional dos municípios de promoção da Política Habitacional e de Gestão Urbana e a concentração dos repasses apenas pelo FNHIS contribuiria muito para uma melhor institucionalização e prática da legislação urbanística em nossas cidades e, conseqüentemente, melhoraria a produção de terrenos bem localizados para os programas habitacionais de locação.

3.9.1 Locação social de promoção pública¹²⁵

A locação social de promoção pública é uma modalidade de política habitacional em que são disponibilizadas unidades habitacionais (imóveis públicos) novas ou requalificadas para locação com o preço parcialmente ou integralmente subsidiado pelo Estado. Esses imóveis devem ser bem localizados e cercados de infraestrutura e serviços urbanos. É, portanto, uma forma de provisão habitacional que democratiza o acesso à moradia permanentemente e não como uma forma emergencial.

Os imóveis para esse tipo de locação podem ser viabilizados por meio de vários instrumentos de política urbana, são eles: a desapropriação urbana, incluindo aqui a desapropriação parcial de andares de edifícios, a dação em pagamento de terreno urbano central, instauração de processo administrativo de arrecadação para imóvel abandonado, doação de terrenos e imóveis em função de transferência do direito de construir, compra de terreno com valor referente à venda de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs), utilização do instituto do direito de preempção, consórcio imobiliário utilizado em conjunto com o PEUC, imóveis arrecadados em

Combate à Fome – MDS terá como base os cálculos realizados de acordo com o que estabelecer esta Portaria.

§ 2º. O cálculo dos valores a serem transferidos aos municípios considerará indicadores de qualidade da gestão que reflitam:

I. A qualidade e a integridade das informações constantes no CadÚnico, apuradas por meio do percentual de cadastros válidos;

II. A atualização da base de dados do CadÚnico, conforme delimitada no art. 2º, § 2º, desta Portaria;

III. As informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação, apuradas conforme regulamentação vigente; e

IV. As informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde para as famílias do PBF, apuradas conforme regulamentação vigente.

¹²⁵ Aqui e na seção Locação Social de mercado, utilizamos a terminologia adotada pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo no “Plano Municipal de Habitação de São Paulo – Minuta de lei”.

função de herança vacante etc. (SEHABSP, 2016). Outro instrumento urbanístico que pode ser utilizado para viabilizar terrenos para a produção de unidades habitacionais é aquele previsto no Plano Diretor de São Paulo denominado “cota de solidariedade”. De acordo com esse instrumento, os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m² ficam obrigados a destinar 10% da área construída computável para habitação de interesse social (HIS), voltada a atender famílias com renda de até 6 (seis) salários mínimos. A cota de solidariedade consiste na produção de habitação de interesse social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao município para fins de produção de habitação de interesse social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia¹²⁶.

Assim, há diversos instrumentos urbanísticos que podem viabilizar a produção de terrenos e imóveis bem localizados no município e, por isso, volta-se a bater na tecla de que a efetiva adoção de uma política de locação social, com unidades habitacionais centrais e servidas de infraestrutura urbana, só poderá ocorrer com uma política urbana adequada.

Os imóveis também poderão ser viabilizados com parceria público-privada (PPP). Nesse caso, vislumbra-se duas hipóteses. A primeira de reabilitação de imóvel público, em que o agente privado é chamado para arcar com os custos e efetuar a reforma de edifícios para HIS, bem como a gestão condominial e patrimonial dos pavimentos residenciais e, em troca, poderia explorar comercialmente os pavimentos comerciais do edifício por um tempo determinado. A segunda hipótese seria a produção de novas unidades habitacionais por meio de PPP. Nesse caso, os agentes privados seriam chamados a produzir as unidades habitacionais e efetuar a gestão patrimonial e condominial dos apartamentos residenciais e, em troca, poderiam explorar as unidades destinadas a fim comerciais. Assim, no caso específico da PPP, a gestão e a manutenção do edifício estariam a cargo do agente privado.

3.9.2 Gestão dos empreendimentos

Nesta modalidade de locação, a gestão dos empreendimentos poderá ser feita pelo próprio município, por suas empresas públicas ou por

¹²⁶ O instrumento ficou um pouco enfraquecido porque essa obrigação pode ser substituída por um determinado valor em dinheiro.

concessionárias/permissionárias. Para uma melhor coordenação das ações estatais, deverá ser definido um plano de trabalho estabelecendo as responsabilidades de cada ente e órgão estatal envolvidos, garantindo-se o controle e participação social da população envolvida.

A gestão também pode se dar de forma autogestionária¹²⁷. Nesse caso, haverá um edital para o chamamento das entidades interessadas a gerir o imóvel de locação. Essas entidades, então, deverão apresentar seu plano de trabalho e de gestão patrimonial e social do edifício. A partir de critérios definidos em edital, o município selecionará uma entidade que fará a gestão do edifício. A seleção da demanda será feita pela própria entidade, com base em critérios estabelecidos por regulamentação específica. A avaliação da gestão desses empreendimentos deverá ser feita pelo ente estatal a partir de procedimentos e indicadores estabelecidos previamente.

3.9.3 Destinatários e valores do aluguel

A primeira questão que deve ser esclarecida, ao se falar de preços de aluguel praticados nos programas de locação social, é se o valor deve ser baseado nos preços praticados no mercado ou deve ser balizado pela renda dos beneficiários do programa. Por um lado, o valor baseado nos preços de mercado fará com que o montante arrecadado seja compatível com os custos de gestão patrimonial e condominial do empreendimento. Por outro lado, o valor do aluguel baseado na renda das famílias proporcionaria uma democratização do acesso e um comprometimento adequado da renda familiar com o gasto para morar (30% da renda familiar), entretanto esse tipo de cobrança poderia tornar o empreendimento deficitário e acarretar em um maior subsídio do Estado para a manutenção dos prédios (COSTA; PAOLINELLI, 2016).

Defende-se, neste trabalho, que para uma melhor configuração do programa de locação social os dois sistemas de cobranças devem ser combinados a outras alternativas para um funcionamento adequado da política. Assim, o valor cobrado

¹²⁷ Segundo pesquisa realizada pelo Centro Gaspar Dutra de Direitos Humanos (2012) com os líderes dos movimentos de moradia, conclui-se que os movimentos consultados são favoráveis aos princípios da autogestão ou gestão compartilhada dos empreendimentos, que significa participação dos movimentos na gestão dos empreendimentos, normalmente realizada pela prefeitura. A pesquisa mostra que o grau de satisfação com a gestão, por parte dos moradores entrevistados, é maior no caso dos empreendimentos em que a gestão tem uma forte participação dos movimentos e moradores.

pelos aluguéis deve ser compatível com aqueles praticados no mercado imobiliário. Por outro lado, o valor desembolsado pelo beneficiário não pode comprometer mais que 30% de sua renda familiar. O valor restante será subsidiado pelo orçamento municipal, estadual e federal.

Uma estratégia que pode ser utilizada pelo município para redução do gasto com os subsídios seria a utilização da renda advinda da locação comercial de diversas partes do empreendimento. Como exemplo, pode-se citar a locação comercial de pavimentos superiores ou inferiores para comércios, ou o aluguel do terraço dos edifícios para antenas digitais e de celular.

A questão do valor dos aluguéis nos leva a outra questão primordial. A quem um programa de locação social deve ser direcionado. A resposta a essa pergunta não é simples, uma vez que um dos grandes problemas que pode ser relacionado com a habitação de interesse social é a sua estigmatização e a sua segregação do restante da cidade (COSTA; PAOLINELLI, 2016). Por outro lado, o não direcionamento do programa à população que mais precisa de acesso à moradia pode ser uma forma de concentração de renda perpetrada pelo Estado, haja vista que recursos finitos seriam gastos com parcela da população que menos precisa da ajuda estatal.

Assim, entende-se que a diversidade social é um fator que pode agregar valor à política de locação social, evitando uma certa marginalização dos empreendimentos na vida urbana. Nestes termos, entende-se que o programa de locação social deve ser dirigido, na sua maior parte, para a população de 1 a 5 salários mínimos, com subsídios estatais variando de acordo com a renda familiar dos beneficiários. Entretanto, as unidades habitacionais dos empreendimentos podem ser destinadas também às famílias com renda de 5 a 10 salários mínimos. Neste caso, especificamente, não haverá qualquer subsídio do Estado ao inquilino, e o preço do aluguel será compatível com os praticados no mercado imobiliário.

Em conclusão, a locação social deveria ter o preço de aluguel compatível com aqueles praticados no mercado, entretanto os beneficiários de baixa renda do programa devem comprometer até 30% da sua renda mensal no pagamento do aluguel. A diferença entre o valor do aluguel e o valor efetivamente pago pelos beneficiários deve ser complementada por recursos públicos. Por outro lado, a locação social deve ter como uma de suas premissas a diversidade social de seus destinatários e, portanto, deve ser direcionada, com subsídio estatal, à parcela mais

baixa da população e, sem subvenção estatal, a alguns setores da classe média urbana.

3.9.4 Locação social de mercado

A modalidade de locação social de mercado tem como objetivo principal aumentar a oferta de moradia digna no mercado imobiliário privado. É constituída, portanto, de unidades habitacionais novas ou requalificadas, de propriedade de pessoa física ou jurídica de direito privado, alugadas a um preço acessível aos beneficiários, em função do estabelecimento de diversos incentivos tributários, econômicos e urbanísticos dados ao locador e apoio financeiro dado aos locatários.

Assim, o Estado ofereceria diversos incentivos para que os proprietários disponibilizassem, a um valor determinado, seus imóveis para a locação. Os valores do subsídio direcionados aos beneficiários variaria com sua faixa de renda. Assim, torna-se necessária a criação de incentivos fiscais para a produção, pelo mercado, de unidades residenciais destinadas à locação, tornando o aluguel atrativo. Os incentivos seriam, por exemplo, isenção de ISS na construção, isenção de IPTU pelo tempo em que o imóvel estiver destinado a este tipo de locação, isenção de imposto de renda para o locador. Por outro lado, poderia haver a disponibilização, por agentes privados, por tempo determinado (20 ou 30 anos) de unidades habitacionais em razão de compensações urbanísticas variadas.

Esta modalidade pode cumprir um papel importantíssimo na regulação dos valores de aluguel e contribuir sensivelmente para a baixa desses preços, contribuindo inclusive para o combate a um dos elementos do déficit habitacional, qual seja, o ônus excessivo com o aluguel. Obviamente, a dinâmica e a oscilação de preços do mercado imobiliário devem ser acompanhadas por órgão especializado, que poderá, assim, ter um maior conhecimento para determinar os valores mínimos e máximos a serem praticados.

3.9.5 Serviço social de moradia

A solução da escassez de moradia passa também pelo entendimento da moradia como um serviço público permanente de responsabilidade não só do município, mas de todos os entes federados. Por isso, faz-se necessário estabelecer

um marco normativo que congregue as diversas ações e iniciativas, integrando-as às demais políticas de desenvolvimento urbano. Assim, seria salutar a instituição de um serviço social de moradia, nos moldes de como é organizado hoje pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

A construção de um sistema como esse poderia melhor articular as políticas habitacionais e diversificar a provisão de unidades habitacionais. Assim, poderíamos, em um sistema coerente, convergir diversas políticas habitacionais para o combate à escassez habitacional. Nessa toada, as políticas habitacionais deveriam ser formuladas e pensadas em uma gestão compartilhada, com ajustamento de cofinanciamento entres os entes federados e adoção de estímulos fiscais e econômicos pelos diversos entes da federação.

Assim, a instituição de um marco legal da política nacional de moradia, definindo princípios, estrutura de financiamento, instrumentos tributários e fundiários teria uma importância vital na implementação e na diversificação dos produtos habitacionais. Por outro lado, uma política de locação com escala nacional poderia fomentar um maior debate sobre o tema no país, o que poderia impulsionar a adoção dessas políticas pelos municípios. Veja-se que todas as políticas de locação feitas no Brasil se deram no âmbito municipal, em pequena escala, e sem grande repercussão. Ao reverso do que ocorre com os programas habitacionais de compra da casa própria que têm uma forte atuação da União, com recursos e capacitação, e alta adesão dos municípios.

Por outro lado, uma política de locação com parâmetros claros e regulamentação específica por lei federal poderia contribuir sensivelmente para a baixa dos preços de aluguéis praticados nas cidades brasileiras, contribuindo para o combate a um dos elementos do déficit habitacional, qual seja, o ônus excessivo com o aluguel.

Veja-se que o Projeto de Lei nº 6.342/2009 da Câmara dos Deputados, proposto pelos parlamentares Paulo Teixeira (PT/SP) e Zezéu Ribeiro (PT/BA), propõe a instituição no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o serviço de moradia social para famílias de baixa renda. O projeto tem como intuito garantir

moradia digna para a população de baixa renda, por meio de um conjunto de ações e iniciativas integradas com as demais políticas de desenvolvimento

urbano e promoção social, de forma participativa, continuada e articulada entre os entes federativos e organizações da sociedade civil (BRASIL, 2009).

Por outro lado, a diversificação das políticas habitacionais é expressamente adotada com o intuito de ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda, de forma a complementar os demais programas de aquisição de moradia. Essa ampliação será perseguida por meio de empreendimentos e unidades habitacionais do parque imobiliário público e privado oferecidos para programas de locação.

Com efeito, a regulamentação de um serviço de moradia social, por lei federal, poderia trazer imensos benefícios para a diversificação da oferta de unidades habitacionais, facilitando enormemente o acesso à moradia adequada pela população. Apesar das claras vantagens de uma regulamentação federal do tema, até hoje não há qualquer legislação nacional instituindo um serviço de moradia social. Mais especificamente sobre a locação social, pode-se encontrar alguns programas isolados formulados por algumas prefeituras do país. A próxima seção abordará o programa de locação social da cidade de São Paulo.

3.10 Experiências nacionais

Como explicitado anteriormente, as políticas habitacionais brasileiras são majoritariamente destinadas ao acesso à moradia pela aquisição da casa própria. Entretanto, há algumas exceções que agora se passam a citar. A primeira experiência foi implementada em São Luís (MA), com o Subprograma de Promoção Social e Habitação formulado pelo Governo estadual (Gestão Roseana Sarney – 1996 a 1999). Conjugou-se a revitalização do centro histórico de São Luís com o acesso à moradia adequada por meio do aluguel. Assim, o programa tinha como destinatários servidores públicos que não possuíssem imóveis e que morassem afastados do local de trabalho, além de renda superior a R\$ 600,00 (seiscentos reais). O servidor poderia residir no imóvel, podendo comprá-lo depois de 10 anos de contrato de aluguel, usando os valores pagos como parte do pagamento. O valor do aluguel era descontado no próprio contracheque e depositado em um fundo que revertia para a manutenção dos edifícios (GONÇALVES, 2006).

Outro exemplo é o que ocorre desde 2008 em Curitiba, em que a COHAB-CT disponibiliza imóveis retomados de mutuários por falta de pagamento para o programa de aluguel social:

(...) Ação bastante pontual, de escala ínfima (em 2008, foram 107; em 2009, foram 29; em 2010, foram 12), que não aparece entre os programas da Companhia e, aparentemente, atende apenas a famílias que habitam em áreas que passam por intervenções da Companhia e precisam de moradia transitória (MOREIRA, 2014, p. 289).

Há, portanto, uma pequena política de locação social (imóveis da COHAB-CT retomados em função de falta de pagamento) conjugada com a política de bolsa-aluguel.

Um outro futuro exemplo desse tipo de política pode ser encontrado no Projeto de Lei nº 1445/2015, que tramita na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, proposto pelo prefeito Eduardo Paes, que visa instituir um Programa de Locação Social na área central da cidade do Rio de Janeiro e tem por finalidade ofertar imóveis para aluguel a preços subsidiados para famílias com renda familiar mensal até o equivalente à Faixa 3 do Programa Minha Casa Minha Vida e que trabalhem na área de abrangência, ou seja, estudantes ou agentes culturais e sociais e/ou micro e pequenos empresários que mantenham negócios populares tradicionais.

Entretanto, o exemplo mais importante desta política é o encontrado no município de São Paulo. Assim, no próximo item analisaremos a fundo essa política.

3.10.1 São Paulo

No município de São Paulo, há aproximadamente mil imóveis destinados ao Programa de Locação Social, divididos em seis empreendimentos: 1) Parque do Gato, 2) Olarias, 3) Vila dos Idosos, 4) Palacete dos Artistas, 5) Senador Feijó e 6) Asdrúbal do Nascimento. Esse programa foi criado na gestão da prefeita Marta Suplicy, pela Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002, tendo como objetivo principal ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda que não tenha possibilidade de participar de programas de financiamento para aquisição de imóveis ou que, por suas características, não tenha interesse na aquisição, por meio da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas.

O Programa é dirigido a pessoas sós e a famílias, cuja renda familiar seja de até 3 (três) salários mínimos e, prioritariamente, destinado a pessoas que pertençam aos seguintes seguimentos: acima de 60 anos; em situação de rua; portadoras de direitos especiais; moradores em áreas de risco e de insalubridade. Excepcionalmente, famílias cuja renda seja superior a 3 (três) salários mínimos, poderão ser admitidas, desde que a renda per capita não exceda a 1 (um) salário mínimo. Por outro lado, somente farão parte da demanda para locação social de imóveis famílias ou pessoas que não sejam proprietárias, promitentes compradoras, permissionárias, promitentes permissionárias dos direitos de aquisição de outro imóvel e, ainda, é vedado o atendimento habitacional às pessoas anteriormente beneficiadas em programas de habitação de interesse social. O tempo máximo de permanência das famílias nos empreendimentos é de 48 meses prorrogáveis por mais 48, e a reavaliação socioeconômica do beneficiário será feita pela Secretaria de Habitação (SEHAB) a cada 24 meses.

Os imóveis utilizados no programa habitacional poderão ser novos, construídos pela prefeitura ou usados, oriundos de aquisição e reforma. A produção de novos imóveis deve obedecer aos seguintes critérios: (a) maior ou plena utilização de investimentos já realizados; (b) menor investimento por família ou pessoa; (c) maiores opções de acesso a transporte coletivo; (d) região que concentre maiores índices de emprego. Há, ainda, a previsão de acompanhamento socioeducativo regular e permanente para estimular a inserção social e a capacitação profissional dos participantes.

Por sua vez, cabe à SEHAB, por meio da Superintendência de Habitação Popular (HABI), selecionar os beneficiários a serem atendidos em cada empreendimento, coordenar as atividades dos agentes intervenientes e supervisionar o acompanhamento socioeducativo regular e permanente dos beneficiários. Já a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB-SP) é responsável por adquirir o imóvel, contratar o projeto e a obra de construção ou reforma, se necessárias, das unidades destinadas ao Programa de Locação Social e realizar a manutenção dos imóveis e a gestão condominial, diretamente ou através de terceiros.

Em relação ao valor do aluguel, a Resolução CMH nº 33/2008 determinou que o comprometimento máximo da renda familiar fosse de 10% para famílias que ganham até 2 (dois) salários mínimos, 12% para os que ganham entre 2 e 3 salários mínimos e 15% para as famílias que ganham mais de 3 (três) salários mínimos. O valor pago

a título de aluguel vai para o Fundo Municipal de Habitação e contribui para o financiamento de novos empreendimentos.

Tabela 3 – Comprometimento da renda familiar no Programa de Locação Social

Faixa de renda familiar em salários mínimos	Composição familiar (membros)	Capacidade de endividamento (%)
Até 2 SM	Todas	10
	1-4	12
Acima de 2 SM a 3 SM	5-7	11
	8 ou mais	10
Acima de 3 SM*	3 – 4	15
	5 - 7	14
	8 ou mais	13

*Famílias com renda per capita inferior a 1 SM.

Fonte: Resolução CMH nº 33 de 17 de junho de 2008.

Quanto ao pagamento do consumo de água, de energia elétrica, de gás, do IPTU, se incidente, e do rateio das despesas condominiais são de responsabilidade dos locatários, conforme estabelecido em contrato. Entretanto, as obras consideradas extraordinárias e de manutenção e reparo dos elevadores são de responsabilidade da Companhia de Habitação de São Paulo. A administração do condomínio de cada edifício ou conjunto é de competência da COHAB-SP, que poderá fazê-lo de forma direta, terceirizada ou pelos próprios moradores, em sistema de autogestão.

Adentrando na implementação do programa, segundo dados disponibilizados pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (2012), em 2011, os edifícios Olarias e Parque dos Gatos tinham 50 % de inadimplência entre seus ocupantes, esse número era de aproximadamente 7% nos empreendimentos Vila dos Idosos, Senador Feijó, Asdrúbal do Nascimento. Segundo o estudo, as altas taxas de inadimplência dos conjuntos Olarias e Parque dos Gatos estão ligadas, principalmente, aos fatos (1) de que foram as primeiras experiências do programa; (2) de que os residentes desses empreendimentos não pagavam aluguel anteriormente; (3) de falta de trabalho e de acompanhamento social adequados; (4) da inconstância da renda familiar. Ainda, segundo dados da Prefeitura de São Paulo (2008), a ocupação irregular das unidades habitacionais dos edifícios Olarias e Parque dos Gatos soma, respectivamente, a porcentagem de 29,93% e 37,45%.

Outro grave problema que deve ser contornado é a gestão do programa como um todo, nestes termos:

A gestão do programa conta atualmente com um total de cinco funcionários, dois da Secretaria Estadual de Habitação (Sehab) e três da Cohab-SP. A gestão social, atribuição da Sehab, está terceirizada para a empresa de consultoria Diagonal Urbana. Quando questionada se não seria atribuição da Diagonal executar os planos de ações sociais para geração de emprego e renda e fazer a gestão das atividades a serem desenvolvidas nas áreas comerciais, a Sehab afirmou, com certa incerteza, que parecia não haver técnicos disponíveis para tais tarefas. Sobre qual o trabalho social desenvolvido no programa, a resposta foi “apagamos incêndios”. Já a gestão condominial é feita de forma simplista pela Cohab-SP, que desempenha historicamente a função de promotora habitacional e não de gestora, não possuindo corpo técnico em quantidade e qualificação necessárias para exercer tal função. Trata-se, portanto, de um modelo de gestão com muitos desafios a superar (GATTI, 2015).

O programa de locação implementado pelo município de São Paulo foi o primeiro programa brasileiro de relevância a instituir o aluguel como uma política pública habitacional. Além disso, um outro avanço exemplar foi a previsão de que os empreendimentos devem ser localizados na área central da cidade¹²⁸, perto, portanto, dos locais com melhor oferta de emprego e de serviços públicos. Outra característica que deve ser salientada é a previsão expressa de acompanhamento socioeducativo dos beneficiários de forma regular e permanente com o intuito de estimular a inserção social e a capacitação profissional¹²⁹. Outra questão é a previsão de que parte da retribuição mensal paga pelos beneficiários do programa fosse destinada ao Fundo Municipal de Habitação e contribuísse para o financiamento de novos empreendimentos. Esta destinação possibilita maior controle da destinação dos subsídios concedidos, permitindo sua recuperação e evitando a transferência desses recursos para o mercado privado imobiliário.

¹²⁸ Segundo a exposição de motivos da indigitada resolução: “Embora a Locação Social seja uma proposta para o conjunto da cidade, a área central é a que apresenta melhores condições para o início da implantação do programa pelos seguintes motivos:

- percentual de domicílios alugados é bastante superior ao de outros bairros;
- a maioria dos cortiços concentram nessa região;
- os valores de financiamentos para aquisição, consideradas por metro quadrado, serão mais altos do que os de empreendimentos em áreas periféricas;
- há reivindicação dos movimentos sociais para que se implante esse programa na região”.

¹²⁹ Segundo a Resolução CFMH nº 23/2002: “1. O acompanhamento sócio educativo será regular e permanente para estimular a inserção social e a capacitação profissional dos seus participantes. Este acompanhamento será realizado por HABI ou por entidades sem fins lucrativos, legalmente constituídas, com finalidade estatutária de apoio a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, desde que devidamente conveniadas para este fim”.

O pioneirismo do programa de Locação Social de São Paulo traz uma certa dificuldade na gestão do parque público imobiliário. Por outro lado, a falta de recursos materiais também faz com que a gestão dos empreendimentos esteja aquém das necessidades dos beneficiários do programa. Entretanto, estes mesmos problemas (gestão, inadimplência, ocupação irregular) são encontrados nos programas de aquisição de moradia, como o Minha Casa Minha Vida, não sendo exclusivos dos programas de locação social e não podendo servir como fundamento para a não formulação dessas políticas. O que se deve fazer é, a partir dos problemas existentes, reorganizar a política pública habitacional para que ela seja mais eficiente.

A reorganização da política de locação social deve ter como um dos pilares norteadores os exemplos internacionais de sucesso. Por isso, no próximo item, abordaremos o caso específico de Nova York.

3.11 Experiências internacionais – Nova York

A entidade responsável pelas políticas públicas de habitação para baixa e média rendas na cidade de Nova York se chama New York City Housing Authority (NYCHA). A NYCHA é a maior entidade de habitação social da América do Norte e foi criada em 1935. Os conjuntos habitacionais da NYCHA, chamados de *projects* ou *developments*, são o lar de um de cada 14 nova-iorquinos e representam 8,1% das unidades habitacionais da cidade (NYCHA, 2017).

Todavia, o número de habitações sociais da cidade de Nova York não é expressivo se compararmos com os números de países e de cidades europeias. A escolha do exemplo nova-iorquino como foco de estudo desta dissertação se dá por dois motivos. Em primeiro lugar, o sistema de propriedade da terra nos EUA guarda similaridades com o do Brasil. Segundo, Nova York é um exemplo de diversificação da política habitacional, tendo diversas estratégias para lidar com o problema (habitação social de parque público, controle de preço do aluguel, habitação social de parque privado etc.), e este exemplo de diversidade pode ser extremamente útil para a política habitacional brasileira.

3.11.1 Histórico das políticas habitacionais norte-americanas.

A construção de moradia pública nos Estados Unidos tem como marco inicial o *Housing Act of 1937*, do governo Roosevelt, que aportou recursos orçamentários e financiou diversos programas de construção de parques públicos (BONNET, 2014). A lei de habitação de 1937 estabeleceu uma autoridade federal para dar empréstimos, subsídios e contribuições para que agências de habitações públicas locais desenvolvessem e construíssem conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda. Segundo Harloe (2008, p. 197), os recursos orçamentários aumentaram de 150 milhões para 800 milhões de dólares no início de 1938. Com o aumento de recursos, já em 1940, foram construídas 117 mil unidades habitacionais em 337 *projects*.

O *Housing Act of 1949* aumentou consideravelmente o financiamento federal para programas de remoção de favelas associados a projetos de renovação urbana, com o objetivo de estimular a construção de 800.000 unidades habitacionais públicas. Entretanto, com o respaldo desse normativo, a renovação urbana foi utilizada para a expulsão da população pobre americana de suas casas, sem necessariamente criar mais unidades habitacionais. Neste contexto, entre 1949 e 1968, foram demolidas 425.000 unidades habitacionais e construídas apenas 125.000 (BILES, 2010). Diversos bairros pobres sofreram demolições e construções de conjuntos habitacionais modernistas. Essa renovação urbana foi severamente criticada por Jane Jacobs¹³⁰ e tem como um de seus marcos negativos a demolição do conjunto habitacional Pruitt-Igoe¹³¹.

Essas severas críticas direcionadas aos *projects*, associadas à ideia de que os conjuntos habitacionais eram locais insalubres e perigosos para se viver, fizeram com que, em 1973, o governo federal decretasse uma moratória no financiamento de novas construções de moradias públicas. Em 1974, o governo federal edita a *Housing and Community Development Act of 1974* e cria o programa *Section 8*. Tratava-se de um

¹³⁰ Veja-se a crítica feita por Jane Jacobs (2011, p. 2) aos *projects*: “Mas veja só o que construímos com os primeiros bilhões: conjuntos habitacionais de baixa renda que se tornaram núcleos de delinquência, vandalismo e desesperança social generalizada, piores do que pretendiam substituir; conjuntos habitacionais de renda média que são verdadeiros monumentos à monotonia e à padronização, fechados a qualquer tipo de exuberância ou vivacidade de vida urbana; conjuntos habitacionais de luxo que atenuam sua vacuidade, ou tentam atenuá-la, com uma vulgaridade insípida; centros comerciais que são fracas imitações de lojas suburbanas padronizadas; passeios públicos que vão do nada a lugar nenhum e nos quais não há gente passeando; vias expressas que evisceram as grandes cidades. Isso não é reurbanizar as cidades, é saqueá-las”.

¹³¹ O conjunto habitacional Pruitt-Igoe foi projetado pelo arquiteto Minoru Yamasaki e construído em 1954, posteriormente, foi completamente demolido, em 1976, em razão da falta de manutenção e abandono.

programa federal em que se fornecia uma ajuda financeira às pessoas de baixa renda para que elas alugassem uma moradia no mercado imobiliário privado. Assim, os participantes encontrariam a sua habitação no mercado e pagariam apenas uma parte do aluguel, a outra seria paga através do *voucher* (vale-moradia).

O programa *Section 8*, ao longo dos anos, tomou a maior parte dos recursos federais para habitação. *Pari passu*, o parque público foi desmantelado e privatizado, delegando-se para o mercado privado a solução dos problemas habitacionais. Essa política habitacional do governo federal resultou numa majoração da taxa de proprietários (69%) e na diminuição da oferta de moradia pública para 1.2 milhões de unidades, além de transferir a responsabilidade de encontrar moradia para o beneficiário e o mercado imobiliário, que muitas vezes oferta opções reduzidas (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO A MORADIA ADEQUADA, 2010).

A despeito do contexto americano, Nova York não teve seu parque público de moradia desmantelado e privatizado. Na próxima seção, passa-se a analisar o caso de Nova York.

3.11.2 A política habitacional nova-iorquina

A política habitacional nova-iorquina é extremamente interessante e diversificada. Há uma gama variada de produtos habitacionais e a maioria deles é baseada em locação. A construção dessas políticas é lastreada no conceito de moradia acessível. Assim, para fins de política habitacional, uma moradia é acessível quando a família não gasta mais de 30% (trinta) da sua renda para usufruí-la. Este limite é chamado de “*affordable rent burden*”. A renda válida para o cálculo desse limite é denominada de *Median Family Income* (MFI)¹³² e, a partir dela, o Estado cria diferentes produtos habitacionais para diferentes níveis de renda. Em razão da renda e do preço de moradia variarem de lugar para lugar, o governo federal divide o país em mais de 1000 áreas para definição do MFI. Com efeito, o MFI da cidade de Nova York é de 85.900 dólares.

¹³² Também é conhecida como *Area Median Income* (AMI) e é calculada a partir da constatação de qual é a renda anual da família que está exatamente no meio da família que ganha mais e da família que ganha menos. Não se trata da renda média. Assim, calculada a AMI metade das famílias ganha mais do que o AMI e metade ganha menos.

Quadro 2 – MFI de Nova York \$85.900 (família de três pessoas)

Faixas de renda	Renda
Extrema baixa renda – <i>extremely low income</i>	0 a 30% do MFI - \$ 25.770
Baixíssima renda – <i>very low income</i>	30 a 50% do MFI- \$25.770 até \$42.950
Baixa renda – <i>low income</i>	50 a 80% do MFI- \$42.950 até \$68.720
Renda moderada – <i>moderate income</i>	80 a 120% do MFI - \$68.720 até \$114.480
Renda média – <i>middle income</i>	120 a 250% do MFI - \$114.480 até \$214.750
Renda alta – <i>high income</i>	250% ou mais do MFI – de \$214.750 para cima

Fonte: Department of Housing and Urban Development. Disponível em: <<https://www.huduser.gov/portal/datasets/il/il2016/2016summary.odn>>.

A partir dessas definições, o Estado define tipos de produtos habitacionais para determinadas faixas de renda. Diferentes tipos de moradia acessível são destinados a diferentes rendas. Assim, a moradia pode ser acessível para as famílias com renda moderada, mas pode não ser para as famílias de baixa ou baixíssima renda, por exemplo. Por meio da definição de categorias de moradia acessível, o Estado determina qual família é elegível para os programas e qual o valor deve ser pago pelo aluguel.

As estratégias de subsídio são diversas e podem variar desde uma ajuda financeira direta às famílias beneficiárias dos programas ou mesmo auxílio direto aos incorporadores e proprietários de unidades habitacionais para que eles construam moradia de baixo custo. A predominância de uma estratégia ou outra varia conforme o tempo. Até os anos 70, o subsídio direto às famílias era o mais comum, entretanto, atualmente, a maior parte das políticas habitacionais utilizam a estratégia de subsidiar os construtores com tributação e empréstimos favoráveis para que o mercado imobiliário ofereça moradia acessível.

Por outro lado, a formulação da política pública habitacional nova-iorquina tem atuação de diversas instituições e entes estatais dos três níveis de governo. São diversos órgãos que atuam de forma concertada para a promoção da moradia acessível na cidade. O Quadro 3 lista algumas dessas entidades:

Quadro 3 – Entes estatais intervenientes

Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
-----------------	------------------	-------------------

Department of Housing and Urban Development (HUD): participa com recursos orçamentário, além de normativos regulamentares.	Division of Housing and Community Renewal (DHCR): ente responsável pela administração dos programas de moradia no âmbito estadual.	New York City Housing Authority (NYCHA): órgão municipal que administra programas habitacionais.
Internal Revenue Service (IRS): órgão que concede incentivo fiscais no âmbito federal.	Housing Finance Agency (HFA): órgão de fomento do desenvolvimento habitacional – recursos e empréstimos com condições vantajosas.	Department of Housing Preservation and Development (HPD): agência de fiscalização das políticas habitacionais.
		Department of City Planning, (DCP): administra o zoneamento da cidade

A estratégia nova-iorquina para o enfrentamento da escassez habitacional e do alto preço dos aluguéis tem diversos aspectos, assim sendo, nas próximas seções, serão abordadas algumas dessas políticas.

3.11.3 Regulação de aluguel

O valor do aluguel na cidade de Nova York é alto. Entretanto, há normas urbanísticas que limitam o aumento abusivo dos preços de aluguel pelos proprietários. Segundo dados da NYU Furman Center (2014), no ano de 2011, mais de um milhão de unidades habitacionais alugadas têm o preço do aluguel regulado, isso equivale a 45% do estoque de moradias de aluguel da cidade. Esse controle é feito a partir de dois mecanismos: aluguel estabilizado (*rent stabilized*) e aluguel controlado (*rent controlled*).

O aluguel controlado ocorre quando um locatário habita uma mesma moradia de maneira ininterrupta desde 1971 em um edifício construído antes de 1947. Esse mecanismo limita o preço que um locador pode cobrar de um locatário pelo aluguel e também regula os serviços que o proprietário deve fornecer ao inquilino. O descumprimento desses serviços pode permitir que o inquilino exija um aluguel mais baixo. Segundo dados do HPD (2014), o aluguel médio desses imóveis é de \$1.020. O número de unidades em que esse controle incide está diminuindo, somando

atualmente apenas 1,8% do estoque de moradias de aluguel da cidade¹³³. Quando um apartamento submetido ao aluguel controlado fica vago, ele imediatamente se tornará sujeito ao aluguel estabilizado ou será excluído da regulação de preços de aluguel (prédios com menos de seis unidades).

Já o aluguel estabilizado é muito mais usual em Nova York. Segundo dados da NYU FURMAN CENTER (2014), 980.000 apartamentos têm a incidência deste controle, 31% do estoque de habitação de Nova York. A lei se aplica aos prédios construídos anteriormente a 1974 e que tenham seis ou mais unidades habitacionais. Os aluguéis desses imóveis poderão ser reajustados em percentagens específicas a cada ano e não poderá haver despejo por denúncia vazia (imotivada). Por outro lado, para fazer jus a esse benefício, a família locatária deve ter uma renda inferior a 175 mil dólares ano. O valor do aluguel pode variar, mas geralmente fica em torno de 2000 dólares.

3.11.4 Section 8

O *Section 8* – principal programa federal de moradia – é voltado para as famílias de baixa renda. É dado à família beneficiária um *voucher* (vale-moradia) de determinado valor para que encontre uma habitação no mercado imobiliário privado. Os beneficiários podem escolher livremente qualquer imóvel para alugar, não limitando a escolha ao parque público de moradia.

Quadro 4 – *Section 8*

<p>Como funciona: os <i>vouchers</i> são administrados pela NYCHA, HPD, HCR que recebem os recursos orçamentários do governo Federal. A família agraciada com o vale-moradia o dará para o locador que depois o converterá em dinheiro.</p>	<p>Números: segundo dados da NYCHA, em janeiro de 2017 eram 204.049 pessoas beneficiadas pelos vouchers.</p>
--	---

¹³³ Segundo o estudo da HPD (2014), em 1950, o total de apartamentos sujeitos a este controle somavam 2 milhões de unidades, hoje somam apenas 38.374 unidades (NYU FURMAN CENTER, 2014).

<p>Beneficiários: as agências municipais podem estabelecer que as famílias beneficiárias tenham o MFI entre 50% a 80%. O NYCHA estabeleceu o limite de 50% do MFI. A partir do momento em que a família é qualificada para o programa, ela poderá ficar até que os 30% de sua renda seja capaz de arcar com todo o valor do aluguel, não sendo mais necessário o voucher.</p>	<p>Custo do aluguel para os beneficiários: a família comprometerá 30% de sua renda no aluguel, o restante será pago com o voucher</p>
--	--

Fonte: NYCHA.

Entretanto, em Nova York, a inscrição de novas famílias no programa encontra-se suspensa¹³⁴. A espera por esse benefício pode chegar a 8 anos e hoje há 130.000 inscritos esperando serem beneficiados pelo programa. Há ainda um atendimento prioritário do programa a grupos vulneráveis (vítimas de violência doméstica, pessoas do grupo de proteção às testemunhas, etc.).

3.11.5 Locação social – *public housing*

Ao contrário do resto das cidades americanas, o parque público de moradia nova-iorquino não foi desmantelado. A habitação social ofertada por esse tipo de política é responsável por atender 590.000 residentes na cidade, o que corresponde a 8,1% das unidades habitacionais existentes por aluguel na cidade (NYCHA, 2017). O programa funciona com recursos federais, mas a administração e a construção dos conjuntos são feitas pela autoridade municipal de habitação (NYCHA). Desde 1974, quando ocorre a suspensão de recursos para a construção de novos *projects*, não há mais novos conjuntos habitacionais sendo executados, o parque público tem o mesmo número de unidades desde então.

A gestão das unidades habitacionais é um fato decisivo para o sucesso dessa política. O NYCHA tem uma equipe de mais de 11 mil funcionários, selecionados por concursos públicos, 22% deles vivendo nos *projects*. Esses funcionários têm como função precípua a manutenção dos conjuntos habitacionais e a cobrança dos aluguéis. A taxa de adimplência chega a 98,7% (dados de 2011). A manutenção dos edifícios é facilitada por uma padronização de suas construções. Assim, todos os

¹³⁴ Conforme informação do site <http://www1.nyc.gov/nyc-resources/service/2146/nycha-section-8-or-public-housing-application>.

projects têm os mesmos tijolos, janelas, telhados e portas, o que facilita a manutenção e diminui seus custos (BONNET, 2014).

Quadro 5 – Locação social – *public housing*

Como funciona: o governo federal aporta recursos para a NYCHA que administra e faz a manutenção dos *projects*. **Números: segundo dados da NYCHA, em janeiro de 2017 eram 590.000 residentes.**

Beneficiários: as famílias devem ter uma renda de até 80% do MFI. A partir do momento em que a família é qualificada para o programa, ela poderá ficar mesmo que sua renda ultrapasse este limite. Trata-se de um programa permanente de moradia. **Custo do aluguel para os beneficiários:** a família comprometerá 30% de sua renda no aluguel.

Fonte: NYCHA.

O tempo de espera para ser beneficiado pelo programa pode chegar a 8 anos. O governo federal, em 2009, aportou 4.2 bilhões de dólares no programa, já a cidade de Nova York desembolsou 1.9 bilhões de dólares. Não há mais novas construções de unidades habitacionais, mas ainda assim essas moradias configuram-se como um importante instrumento de democratização do acesso à moradia acessível na cidade.

Com efeito, o exemplo dos *projects* pode ser inspirador para as políticas públicas habitacionais brasileiras, uma vez que se configura como um programa permanente de acesso à moradia por meio de unidades habitacionais alugadas com preço acessível. Outros aspectos relevantes que devem ser mais bem estudados pelos gestores de política pública brasileiros são como são feitas a manutenção e a gestão dos edifícios (um grande gargalo da política de São Paulo).

3.11.6 Programa 80/20

O programa 80/20 é uma política habitacional estadual e municipal que oferece financiamentos vantajosos, isenções tributárias e aumento de área construída (3%) para incorporadores e investidores que reservem pelo menos 20% das unidades habitacionais dos edifícios para famílias de menor renda. A seleção dos beneficiários é feita por sorteio e, em razão da localização central e das ótimas condições das

unidades habitacionais (lazer, construção etc.), a procura por esses apartamentos é alta, sendo que para cada 100 unidades ofertadas há 10.000 postulantes (SANTORA, 2011).

Quadro 6 – Programa 80/20

Como funciona: o estado e a cidade vendem títulos públicos. O dinheiro arrecadado será emprestado com juros abaixo do mercado para incorporadores e investidores para a construção dos edifícios.	Duração: 15 ou 30 anos, dependendo da duração do financiamento.
Unidades com preços acessíveis: há aqui duas opções. 20% das unidades devem ser destinadas a famílias de baixíssima renda (50% MFI) ou 25% de famílias com renda de 60% da MFI.	Custo do aluguel para os beneficiários: 960 dólares por mês (famílias com renda de 50 % do MFI) ou 1150 dólares (famílias com renda de 60 % do MFI).

Fonte: Division of Housing and Community Renewal – DHCR.

O 80/20 é relativamente pequeno comparado a outras políticas. Segundo auditoria do governo estadual, foram construídas 4500 unidades na ilha de Manhattan¹³⁵. O alto custo dos projetos tem sido foco de críticas de diversos especialistas que argumentam que os recursos dessa política poderiam ser mais bem usufruídos, construindo mais unidades habitacionais em outras partes da cidade (SANTORA, 2011). A crítica é válida, mas, por outro lado, políticas habitacionais com esta natureza podem ser uma ferramenta adequada para o fomento de uma maior diversidade social e de diminuição dos estigmas que sempre rondam as unidades habitacionais de interesse social (COSTA; PAOLINELLI, 2016).

3.11.7 Zoneamento inclusivo – *inclusionary zoning*

O objetivo principal do zoneamento inclusivo é induzir que investidores e incorporadores construam moradia acessível. Assim, esses agentes de mercado podem construir edifícios maiores ou receber isenções fiscais se reservarem uma parte das unidades habitacionais para famílias de baixa renda.

¹³⁵ Dados do governo estadual, obtidos no relatório de auditoria disponível em: <https://osc.state.ny.us/audits/allaudits/093017/15s83.pdf>.

Esse tipo especial de zoneamento se aplica às áreas nova-iorquinas de grande densidade, como a Ilha de Manhattan. Os agentes de mercado têm licença para construir até 33% mais de unidades habitacionais, se eles reservarem 20% das unidades totais do edifício para famílias com renda de 80% do MFI ou 10% das unidades habitacionais para famílias com renda de 80% do MFI e 15% das unidades para as famílias com 125% do MFI.

Quadro 7 – *Inclusionary zoning*

<p>Como funciona: as leis de zoneamento limitam o tamanho e a altura dos prédios. O instrumento do zoneamento includente permite que os incorporadores construam além desses limites se reservarem algumas unidades habitacionais para moradia acessível. O programa escolhe seus beneficiários por sorteio.</p>	<p>Duração: as unidades devem ser destinadas à moradia acessível para sempre.</p>
---	--

<p>Unidades com preços acessíveis: há aqui duas opções. 20% das unidades devem ser destinadas a famílias com renda até 80% do MFI ou 10% das unidades para famílias com renda de 80% do MFI mais 15% das unidades para famílias com renda até 125% do MFI.</p>	<p>Custo do aluguel para os beneficiários: 1540 dólares por mês é o preço máximo do aluguel.</p>
---	---

Fonte: Department of City Planning (DCP).

3.12 Conclusões

Com efeito, o principal objetivo do terceiro capítulo foi explicitar que, nos processos de formulação das políticas públicas, o poder público deve estar atento aos diversos tipos de necessidades e deve formular diferentes tipos de solução para a adequação das diversas carências. Assim, as políticas públicas de habitação não devem focar exclusivamente na propriedade privada como única solução possível para a questão da moradia e devem estar atentas a formas alternativas de provimento deste direito que congreguem diferentes modalidades, preços, qualidades e localizações que se encaixem no perfil social e econômico de cada pessoa ou família.

Paralelamente, objetivou-se firmar o entendimento de que a locação como solução habitacional apresenta diversas vantagens e deve ser considerada como um instrumento eficaz para as políticas habitacionais. Por outro lado, foram traçadas diversas linhas gerais sobre o aluguel e enfrentados diversos preconceitos quanto a este tipo de moradia.

Além disso, foram apresentados como o aluguel tem sido usado como política pública no Brasil. Diferenciou-se, portanto, a Bolsa-Moradia (programa emergencial voltado ao atendimento de situações emergenciais) e a locação social (programa permanente de provisão habitacional). Foram traçadas linhas gerais acerca da política habitacional de locação social (vantagens, destinatários, valor do aluguel).

Igualmente foram abordadas as relações coordenadas que devem ter a política urbana e as políticas habitacionais para a produção de moradias em áreas centrais, próximas do mercado de trabalho e com boa infraestrutura urbana.

Na sequência, abordou-se as diversas formas de locação social, promoção pública, locação de mercado. Adentrou-se, também, na necessidade de regulamentação de um serviço de moradia social por lei federal para uma maior diversificação das políticas habitacionais.

Após, abordou-se a experiência de locação social de São Paulo, a partir de um breve histórico dessa política, bem como da menção de diversos aspectos da regulamentação da locação social na cidade de São Paulo, além de apontar diversas falhas do programa e diversas vantagens.

Por fim, adentrou-se no exemplo nova-iorquino que é extremamente interessante para as cidades brasileiras, porque demonstra que a maior qualidade de um programa habitacional é a diversidade das opções de habitação ofertadas. Foram apresentadas diversas políticas da cidade para o combate da escassez habitacional, realçando suas características. Além disso, realçou-se que a estratificação da renda dos habitantes da cidade, conjugada com a formulação de programas habitacionais para cada uma dessas faixas, é uma das características mais marcantes e importantes da política habitacional nova-iorquina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou o direito à moradia adequada e fez um estudo crítico a respeito das possibilidades de concreção desse direito. Especificamente, a pesquisa abordou a locação social como uma das formas de provisão habitacional, dentre diversas possíveis, para o combate à escassez habitacional brasileira, refletindo sobre os diversos formatos que essa política pode ser implementada e planejada.

Mostrou-se que apesar de muitos brasileiros viverem em moradias de aluguel, o Estado brasileiro historicamente não tem formulado qualquer tipo de política para ajudar a desenvolver ou regular esta forma de habitação. Assim, o aluguel deve ser encarado como um dos componentes obrigatórios de um sistema de habitação que funcione bem. Entretanto, nas últimas décadas, o governo brasileiro tem promovido ativamente a provisão de moradia apenas pela casa própria.

As estratégias governamentais foram variadas: melhoras nos sistemas de financiamento de habitação para tornar a propriedade mais acessível dando benefícios fiscais aos proprietários e construtores, fornecimento de transporte e infraestrutura para novas fronteiras de expansão urbana e construção de uma ideologia favorável à aquisição de casa própria.

O favorecimento da propriedade privada ocorreu porque a construção de casas é vista pelo governo como uma maneira de criar empregos, estimular a economia e promover a estabilidade social e política. Neste processo, o Estado tem persuadido milhões de pessoas para se tornarem proprietários. Enquanto a propriedade privada da moradia tem sido encorajada, a moradia digna por aluguel tem sido negligenciada e até mesmo desacreditada.

No entanto, as políticas habitacionais, para serem realmente efetivas, precisam oferecer uma variada gama de alternativas de moradia. Uma mudança nos rumos dessa política torna-se essencial. A casa própria não é uma opção viável e desejável para a totalidade da população brasileira, ainda que a propaganda retórica institucional diga o contrário. Assim, as políticas habitacionais de casa própria e de aluguel não deveriam ser vistas como antagônicas ou como competidoras entre si. O Estado brasileiro deve fomentar as diversas opções de moradia proporcionando às pessoas uma escolha que seja acessível e adequada às suas necessidades.

O aluguel é uma opção de moradia para muitas pessoas. Algumas não querem se tornar proprietárias imediatamente, outras não podem se dar ao luxo, outras não o fazem porque são jovens e querem ter mobilidade para se mudarem quando necessário, e outros têm crianças e não querem viver distante das escolas de seus filhos. A provisão de moradia digna por aluguel é um componente essencial de uma política de habitação adequada. Assim, o Estado brasileiro deve evitar o favorecimento apenas de política habitacionais voltadas para a provisão da casa própria e ajudar aquelas famílias de baixa renda, cuja única opção de moradia seja sob a forma de arrendamento habitacional. Veja-se que a casa própria não era a opção preponderante de moradia no Brasil até 1950, mas seu percentual foi crescendo até ultrapassar os 70% em 2010.

É preciso reconhecer, portanto, que a propriedade privada não é o único meio de acesso à moradia adequada e que o Estado deve diversificar seu arsenal de políticas públicas habitacionais. Assim, o direito à moradia não pode ser confundido com o direito a ter uma propriedade, uma vez que este direito tem um caráter mais axiológico do que o direito à propriedade e objetiva garantir não só um abrigo ao indivíduo frente às intempéries, como também um mínimo de dignidade. Não se limita, portanto, ao direito de propriedade e pode ser garantido por variados instrumentos jurídicos, tais quais: aluguel, concessão de direito real de uso, legitimação da posse etc.

Por outro lado, o direito à moradia não deve ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos. Precisa ser visto como um direito a viver com segurança paz, dignidade e infraestrutura urbana. Assim, a moradia deve vir acompanhada de uma infraestrutura urbana que tenha disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição, além de acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

Para a concretização desta questão, as políticas habitacionais devem ser coordenadas com a política urbana da cidade. Não se pode, portanto, pensar a moradia somente relacionada a uma unidade habitacional, mas sim vinculada a seu

entorno e ao planejamento urbano. Por isso, entende-se que o direito à moradia está contido no conceito amplo de direito à cidade.

Todavia, o preço da terra é um fator que dificulta o provimento de moradia de interesse social bem localizada. Ou seja, com o alto valor dos terrenos, torna-se difícil a localização de projetos habitacionais em locais de boa infraestrutura, com serviços urbanos essenciais e oferta de trabalho. A população de baixa renda tem sido forçada a morar cada vez mais longe dos centros urbanos, uma vez que ali estão as opções mais baratas. Moram cada vez mais longe dos lugares com boas ofertas de emprego e infraestrutura urbana. Ao longo dos anos e com as diversas políticas habitacionais adotadas, ocorreu uma periferização da moradia social, com uma expansão horizontal da cidade e ampliação de suas fronteiras para as áreas rurais.

Assim, uma política habitacional só será eficaz se vier acompanhada de uma política fundiário-urbanística que enfrente a questão do preço da terra. Somente os programas habitacionais acompanhados pela implementação de instrumentos de democratização do acesso a terra podem realmente efetivar o acesso à moradia adequada a toda população brasileira.

O Estatuto da Cidade e a Constituição Brasileira de 1988 têm por escopo justamente o enfrentamento desta dinâmica de segregação social que ocorreu no Brasil. Nesse sentido, trazem em seu bojo diversos instrumentos urbanísticos que, se geridos de forma democrática, podem regular o mercado e o preço da terra visando baratear os custos de moradia e produzir terra urbanizada para moradia com valor acessível e bem localizada. Por exemplo, a ociosidade dos imóveis centrais pode ser combatida com a implementação de instrumentos de efetivação da função social da propriedade urbana como o parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo.

Entretanto, não basta apenas a utilização desses instrumentos. Em geral, as leis de zoneamento urbano destinam as partes da cidade com maior infraestrutura aos produtos imobiliários voltados a classe média e alta, destinando pequenas parcelas para as moradias de interesse social. Torna-se necessária uma regulação do uso do solo capaz de recepcionar este tipo de moradia. Assim, o município deve delimitar, em seus planos diretores ou em outro instrumento normativo, as áreas centrais em que serão produzidas as habitações de interesse social. Nesse sentido, as zonas especiais de interesse social poderiam promover a produção de habitação de interesse social.

Assim, não há como implementar e desenvolver uma política habitacional sem enfrentar o problema do custo da terra e a democratização do seu acesso. Para tanto, é necessário que a política habitacional venha acompanhada de políticas urbanas que implementem a função social da propriedade urbana e os demais instrumentos de democratização da terra urbana. Sem esta simbiose, as políticas de provisão de moradia brasileiras não enfrentarão o problema do déficit habitacional, podendo quando muito deslocar o problema para a inadequação domiciliar, uma vez que haveria um déficit de serviços essenciais.

Com efeito, o aluguel é hoje uma realidade e um problema das cidades brasileiras e, portanto, deveria ser uma das várias soluções habitacionais das políticas públicas brasileiras. A locação é um produto habitacional adequado ao combate à escassez de moradia e deve ser um instrumento habitacional levado em conta quando da formulação dos produtos habitacionais.

A implementação de políticas habitacionais voltadas ao aluguel é um caminho árduo e difícil e deve superar diversos preconceitos e postulados construídos durante os últimos anos. Duas verdades construídas nos últimos tempos devem ser abandonadas. A primeira delas é o reconhecimento de que nem todas as pessoas querem adquirir um imóvel ou desejam ser proprietários. A segunda é a de que somente a universalização do direito de propriedade pode democratizar o acesso à moradia digna, assim o Estado deve compreender que não é possível e nem desejável que todos os brasileiros sejam proprietários, e que uma política de locação social pode ser uma opção para diversificação do acesso à habitação digna.

O programa de locação implementado pelo município de São Paulo foi o primeiro programa brasileiro de relevância a instituir o aluguel como uma política pública habitacional. Um outro avanço exemplar foi a previsão de que os empreendimentos devem ser localizados na área central da cidade perto, portanto, dos locais com melhor oferta de emprego e de serviços públicos. Outra característica que deve ser salientada é a previsão expressa de acompanhamento socioeducativo dos beneficiários de forma regular e permanente com o intuito de estimular a inserção social e a capacitação profissional. Outra questão é a previsão de que parte da retribuição mensal paga pelos beneficiários do programa será destinada ao Fundo Municipal de Habitação e contribui para o financiamento de novos empreendimentos. Esta destinação possibilita maior controle da destinação dos subsídios concedidos,

permitindo sua recuperação e evitando a transferência desses recursos para o mercado privado imobiliário.

O pioneirismo do programa de Locação Social de São Paulo traz uma certa dificuldade na gestão do parque público imobiliário. Por outro lado, a falta de recursos materiais também faz com que a gestão dos empreendimentos esteja aquém das necessidades dos beneficiários do programa. Entretanto, estes mesmos problemas (gestão, inadimplência, ocupação irregular) são encontrados nos programas de aquisição de moradia, como o Minha Casa Minha Vida, não sendo exclusivos dos programas de locação social e não podendo servir como fundamento para a não formulação dessas políticas. O que se deve fazer é, a partir dos problemas existentes, reorganizar a política pública habitacional para que ela seja mais eficiente.

Os problemas enfrentados por esta política não podem servir de pretexto para a não implementação. A diversificação da política habitacional é o caminho para o combate da escassez de habitação de moradia brasileiro. Nesse sentido, o exemplo nova-iorquino é extremamente interessante para as cidades brasileiras, porque demonstra que a maior qualidade de um programa habitacional é a diversidade das opções de habitação ofertadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AINA, E. M. B. *O direito à moradia nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 217 p.

AITH, F. Políticas públicas de Estado de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217-245.

ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Tradução de Carlos Bernal Pulido. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. 601 p.

ALFONSIN, J. T. *O acesso a terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SA Fabris Editor, 2003. 296 p.

ANTONUCCI, D.; ALVIM, A. T. B.; ZIONI, S.; KATO, C. V. *UN-Habitat: das declarações aos compromissos*. São Paulo: Romano Guerra, 2010. 160 p.

APPIO, E. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá Editora, 2005. 287 p.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas - SP, ano 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. 371 p.

AZEVEDO, S. *Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências*. In: *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das Políticas habitacionais no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare, 2007. p. 13-41.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A.G. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco nacional de Habitação*. Zahar: Rio de Janeiro, 1982. 116 p.

BAHL, R. W.; LINN, J. F. *Urban public finance in developing countries*. Oxford University Press: Nova York, 1992. 574 p.

BALBIM, R. *Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2015. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/ipe/ipetds/2134.html>>. Acesso em: 13 out. 2016.

BARCELLOS, A. P.. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 335 p.

BARROSO, L. R. *O direito Constitucional e a efetividade de suas normas. Limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 9ª ed. rev. e atua. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. 408 p.

BELTRAMELLI NETO, S. *Amplitude das obrigações do empregador frente ao direito à moradia do trabalhador migrante*. 2013. 215f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BILES, R. *From tenements to the Taylor homes: in search of an urban housing policy in twentieth-century America*. Harrisburg: Penn State Press, 2010. 304 p.

BOBBIO, N. *A era dos Direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.

BOLAFFI, G. Velhas Novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, L. P. (Org.) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1919. p. 167-182.

BOTELHO, A. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007. 316 p.

BONDUKI, N. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. *Teoria e Debate*, v. 82, p. 8-14, 2009.

_____. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 6. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. 343 p.

_____. *Pioneiros da Habitação Social: Cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2014. 387 p.

_____. Avanços, limitações e desafios da política habitacional do governo Lula – direito à habitação em oposição ao direito à cidade. In: FERNANDES, E; ALFONSIN, B. (Org.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 293-317.

BONNET, F. Social Housing in New York. 2014. Disponível em: <<http://www.metropolitiques.eu/social-housing-in-newyork.html>>. Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4983. Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2016, Publicado em 27/04/2017.

BRASIL. Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964, que institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 24 dez. 2017.

BRASIL. Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP. Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008, Publicado em 05/06/2009.

_____. Projeto de Lei nº 6342, de 2009. Institui no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/714254.pdf>>. Acesso em 25 dez. 2017.

BRUNO FILHO, F. G. Eficácia das Normas Constitucionais de Direitos Fundamentais: o Direito à Habitação. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, n. 26, jan./mar. 1999, p. 241-256.

BUCCI, M. P. D. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 247-266.

BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. 298 p.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010. 1522 p.

CANOTILHO, J. J. G; MOREIRA, V. *Constituição da República portuguesa anotada, artigos 1º a 107º*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152p.

CARLI, A. A. *Bem de família do fiador e o direito humano fundamental à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 181 p.

CARDOSO, A. L. *Desigualdades urbanas e políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Ippur, 2001.

CARVALHO JÚNIOR, P. H. *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*. 2011. 101f. Dissertação (Mestrado em economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. *Moradia é Central: lutas, desafios e estratégias*. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/1512.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2016.

CESARE, C. M.; SMOLKA, M. *Diagnóstico do IPTU*. Washington: Lincoln Institute of Land Policy, 2004. 54 p.

CHANG, H. *Economia: modo de usar – Um guia básico dos principais conceitos econômicos*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015. 461p.

CLÈVE, C. M. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista Crítica Jurídica*, n. 22, p. 17-29, 2003.

_____. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 114 p.

COMARU, F.; FERRO, C.; KOHARA, L. Locação social como alternativa ao problema de habitação popular na região central de São Paulo. In: GARCIA, A. O. *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del Siglo XX*. Buenos Aires, 2014. p. 264-294.

COMPARATO, F. K. *A afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 589 p.

_____. Ensaio sobre o juízo de inconstitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1989.

CORREIA, A. F. Constitucionalização do direito à cidade: direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse. In: AZEVEDO, F. O.; MELO, M. A. B. *Direito Imobiliário: Escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 647-681.

COSTA, R. G.; PAOLINELLI, M.S. Políticas de Locação Social em Experiências Internacionais. 2016. 86f. Monografia (Graduação em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. 2016.

COUTO, C. G. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente política brasileira. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, n. 4, p. 32-44, 2001.

CRUZ, B.; MORAIS, M. P. *Housing demand, tenure choice, and housing policy in Brazil*. In: *Urban Land Markets*. 2009. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269364687916/6892589-1269394475210/piedade.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

CUERVO GONZALEZ, L. M. *Ciudad y territorio en América Latina. Bases para una teoría multicêntrica heterodoxa y pluralista*. Santiago: Nações Unidas, 2017. 294 p.

DAVIS, M. *Planeta favela*; tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006. 272 p.

DERANI, C. Política pública e a norma política. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 5. ed.. São Paulo: Editora Atlas, 2014. 331 p.

DOYAL, L.; GOUGH, I. *A theory of human need*. Londres: MacMillan, 1991. 365 p.

DOWBOR, L. *A reprodução social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. 446 p.

DUGUIT, L. *Las transformaciones generales del derecho privado, desde el Código de Napoléon*. Trad. de Carlos G. Posada. 2. ed. Madrid: Librería Española y Extranjera, 1920. 420p.

DWORKIN, R. Rights as trumps. In: WALDRON, J. *Theories of Rights*. Oxford: Oxford University, 1984, p.153-167.

_____. Levando os Direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes: 2002. 568 p.

DYE, T. *Understanding public policy*. 6. Ed. Englewood cliffs: Prentice Hall, 1987. 382 p.

FACHIN, M. G. *Direitos Humanos e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. 592 p.

FARIA, J. E. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002. 155 p.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

_____. Juízes: despreparados ou ideológicos? Artigo de opinião. Texto disponível em: <<http://terrorismobranco.wordpress.com/2012/02/10/juizes-despreparados-ou-ideologicos/>>. Acesso em: 02 fev. 2012

FERREIRA, A. B. H. *Dicionário da língua portuguesa*. 5.ed. Curitiba: Positivo, 2010. 2222 p.

FERRAJOLI, L. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. 4 ed. Madrid: Trotta, 2009. 392 p.

FIGUEIREDO, L. V. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Malheiros, 2005. 240 p.

FIX, M. A. B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 2011*. 263 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2011.

FRANZONI, J.; LUFT, R. M. Onde mora o direito à moradia? In: CLÉVE, C. M. *Direito Constitucional Brasileiro: Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2014. p. 967-988.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Centro de Estatística e Informações*. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. 117 p.

GATTI, S. F. *Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais: O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz*. 425f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo. 2015.

GATTI, S. F. *O programa de locação em São Paulo: uma revisão necessária*. 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/06/22/o-programa-de-locacao-social-em-sp-uma-revisaonecessaria/>>. Acesso em: 24 set. 2017.

GERSTON, L. N. *Public policy making: process and principles*. 3.ed. Nova York: M.E. Sharpe, 2010. 164 p.

GONÇALVES, D. S. *Moro em edifício histórico. E agora? Avaliação pós-ocupação de habitações multifamiliares no centro histórico de São Luís-MA*. 250f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2006.

GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 1990. 391 p.

_____. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1998. 414 p.

_____. Resenha do Prefácio da 2ª edição. In: COUTINHO, J. N. M. (Org.). *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.12 - 24.

GROSSI, P. A propriedade e as propriedades na oficina do historiador. In: _____. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.1- 84.

_____. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978. 262 p.

GUSTIN, M. B.S. *Das Necessidades Humanas aos Direitos: Ensaio de Sociologia e Filosofia do Direito*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1999. 230 p.

HARLOE, M. *The people's home? social rented housing in Europe and America*. Cambridge: John Wiley & Sons, 2008. 496 p.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. 291 p.

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

HERRERA FLORES, J. *A (re)invenção dos Direitos Humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. 232 p.

HESPANHA, A. M.. *Panorama Histórico da Cultura Jurídica Europeia*. Lisboa: Europa-América, 1997. 285 p.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cad. CEDES*. 2001, vol.21, n.55, p. 30-41.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. *Dicionário Houaiss de Língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. 1968 p.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Trad. de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.

IBGE. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2012. 270 p.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro, 2015. 105 p.

JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2011. 510 p.

KRAUSE, C; BALBIM, R; LIMA NETO, V. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Texto para Discussão nº 1853*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. 58 p.

LUFT, R. *Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. Petrópolis: *Cultura Vozes*, p. 7-22, 1999.

_____. A Nova Política Nacional De Habitação. *Jornal O Valor*, São Paulo, 24 nov. 2005.

_____. É preciso repensar o modelo. *Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo Setembro/2009, Ed. 186. 2009, p.63.

MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

MAZZUOLI, V. O. *Direito dos Tratados*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 638 p.

_____. *Curso de Direitos Humanos*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016. 445 p.

MILAGRES, M. O. *Direito à moradia*. São Paulo: Atlas, 2011. 240 p.

MILANO, J. Z. *Um Lugar Para Chamar de Seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a Ideologia da Casa Própria*. 156f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *PlanHab: Plano Nacional de Habitação – Pacto nacional pela moradia digna (2009 - 2023)*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2009. 212 p.

MONTIBELLER FILHO, G. *O mito do desenvolvimento sustentável: Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 2. Ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004. 306 p.

MONTEIRO, V. *Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 230 p.

MOREIRA, Tomás Antônio. Política habitacional e locação social em Curitiba. *Caderno CRH*, Salvador, v.27, n. 71, p. 285-297, maio/ago. 2014.

UN-HABITAT. *A policy guide to rental housing in developing countries: quick policy guide series – Volume 1*. 2004. Disponível em <<https://unhabitat.org/books/92177/>> Acesso em: 13 de jul. 2017.

NEW YORK CITY DEPARTMENT OF HOUSING PRESERVATION AND DEVELOPMENT – HPD. *Selected initial Findings of the 2014 New York City*. Disponível em <<http://www1.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdf/2014-HVS-initial-Findings.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

NEW YORK CITY HOUSING AUTHORITY – NYCHA. NYCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em: <<https://www1.nyc.gov/assets/nycha/downloads/pdf/factsheet.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

NYU FURMAN CENTER. Fact Brief - Profile of Rent-Stabilized Units and Tenants in New York City. Nova York, 2014. Disponível em: <http://furmancenter.org/files/FurmanCenter_FactBrief_RentStabilization_June2014.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2017.

NEVES, M. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. *Revista de informação legislativa*, a. 33, n. 132, out/dez. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 1996.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *World Urbanization Prospects HIGHLIGHTS 2014 revision*. ONU, 2014. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>> Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>>. Acesso em: 17 set. 2016.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment nº 07: The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions

05: persons with disabilities. Geneva, 1994. Disponível em: <http://www.minoritycentre.org/sites/default/files/cescr_gen_comm_7_housing.pdf>. Acesso em: 13 out. 2016.

OSORIO, L. M.. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, E; ALFONSIN, B. (Org.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, p. 39-58, 2014.

PAGANI, E. A. *O direito de propriedade e o direito à moradia*. Um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. 284 p.

PANSIERI, F. *Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. 196 p.

PEREIRA, P. A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996. 142 p.

_____. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000. 215 p.

_____. *A política social no contexto da política pública, da cidadania e da relação entre Estado e Sociedade*. Curso de especialização à distância: política social e desenvolvimento urbano. Brasília, 2004.

PEREIRA, P. A. P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. (Orgs.) *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 87-108.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. Ed.. São Paulo: Saraiva, 2013. 704 p.

PISARELLO, G. *Vivienda para todos: um derecho em (de) construcion*. El derecho a uma vivienda digna adecuada como derecho exigible. Barcelona: Icaria Editorial, 2003. 284 p.

PISÓN, J. M. M. *Políticas de Bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998. 219 p.

PIKETTY, T. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 672 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa de Locação Social. São Paulo, 2008. Disponível em:

<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locao_social_060808.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO A MORADIA ADEQUADA. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento*

integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2010, Nova York. Disponível em: <[http://citrus.uspnet.usp.br/fau/fau/relatorios/2009/Raquel_Rolnik_-_Estados_Unidos_2009_-_Missao_Onu_\(espanhol\).pdf](http://citrus.uspnet.usp.br/fau/fau/relatorios/2009/Raquel_Rolnik_-_Estados_Unidos_2009_-_Missao_Onu_(espanhol).pdf)>. Acesso em: 18 out. 2017.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 0008783-65.2015.8.19.0061 . Relator José Carlos Paes. Julgamento: 10/05/2017

ROIG, M. J. A. Fundamentación de los derechos humanos y necesidades básicas. In: *Derechos humanos: concepto, fundamentos, sujetos*. Madrid: Tecnos, 1992. p. 100-115.

ROLNIK, R. Zonas de especial interesse social. Dicas: ideias para ação municipal. São Paulo, *PÓLIS*, n.117, 1998.

_____. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2004. 87 p.

_____. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº12, fev. 2006, IPEA, p.199-210.

_____. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. 423 p.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, seção Moradia, ano 2, n.20 p. 4-5, mar. 2009.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; REIS, J.; BISCHOF, R. Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 70 p.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos estudos-CEBRAP*, n. 89, p. 89-109, 2011.

SACHS, I. Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania. In: GUIMARÃES, S. P. *Direitos Humanos no Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998. p. 155-166.

_____. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2000. 96 p.

SACHS, I. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 152 p.

SANTORA, M. Across the Hall, Diversity of Incomes. New York Times, 2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/09/04/realestate/across-the-hall-diversity-of-incomes.html?pagewanted=all&_r=1>. Acesso em: 18 out. 2017.

SANTOS, C. H. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998*. Brasília: Ipea, 1999. 32 p.

SANTOS, M. *São Paulo: metrópole fragmentada corporativa*. São Paulo: Nobel, 1990. 136 p.

_____. *Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico científico informacional*. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1997. 174 p.

_____. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Trad. de Myrna T. R. Viana. São Paulo: EDUSP, 2004 [1979]. 433 p.

SANTOS, B. S. *Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 348 p.

_____. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista crítica de ciências sociais*, n. 65, p. 3-76, 2003.

_____. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUZA JR., J. G. (Org.). *Introdução crítica ao direito*. Brasília: UnB, 1993. p. 42-27.

SANTOS, A. P. Tributação imobiliária no Brasil. Um difícil percurso rumo à política urbana. *Finisterra*, Lisboa, n. 97, p. 103-118, maio 2014. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0430-0272014000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 ago. 2017.

SANTOS, A. P.; LUFT, R. M.; MEDEIROS, M. G. P. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 46, p. 217-242, 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A. A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. In: SANTOS JUNIOR, O. A. (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; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 67-74.

SÃO PAULO (Município). Conselho do Fundo Municipal de Habitação. Resolução do Conselho do Fundo Municipal de Habitação nº 23, de 12 de junho de 2002. Aprova o Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

SÃO PAULO (Município). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Instrução normativa 01/03 da Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de 07 de maio 2003. Define os procedimentos operacionais para o Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUCAONORMATIV A01-2003_1252606176.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. 493 p.

_____. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, nº. 20, dez., jan., fev., 2009, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2017

SAULE JÚNIOR, N. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999. 393 p.

_____. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004. 544 p.

_____. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. 407 p.

SAULE JÚNIOR, N.; DI SARNO, D. C. L. (Org.). Relatório Final de Pesquisa Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade Urbana e Rural. São Paulo/Brasília: 2009, 259p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2011/08/07Pensando_Direito_relatorio.pdf> Acesso em: 5 jun. 2017.

SCHREIBER, A. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. In: RAMOS, C. L. S. R.; TEPEDINO, G.; BARBOZA, H. H.; GEDIEL, J. A. P.; FACHIN, L. E.; MORAES, M. C. B. (Org.). *Diálogos sobre direito civil: Construindo a racionalidade contemporânea*. Rio de Janeiro: Renovar: 2002. p. 77-98.

SEBRAE, M. G. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Série Políticas Públicas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 188 p.

SECRETARIA DE HABITACAO DE SÃO PAULO – SEHABSP. Plano Municipal de Habitação de São Paulo – Caderno para discussão pública. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SILVA, R. G. *Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação: uma análise do sistema nacional de habitação de interesse social*. 2014. 198 f. Tese de Doutorado (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

SILVA, V. A. *Direitos fundamentais, conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009. 279 p.

SMANIO, G. P. *Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 3-13.

SOUZA, S. I. N. *Direito à moradia e de habitação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 366 p.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

STRAPAZZON, C. L.; TRAMONTINA, R.. Direitos fundamentais sociais em cortes constitucionais: o caso grootboom – tradução e comentários – social rights in constitutional courts: grootboom's case – translation and remarks. *Espaço Jurídico: Journal of Law [EJLL]*, v. 17, n. 1, p. 285-330, 2016.

STRECK, L. L. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 2. ed. Ver. Ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. 366 p.

TEPEDINO, G. *Temas de Direito Civil*. 3ª ed. atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 583 p.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. 470 p.

TORRES, R. L. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, R. L. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 243-342.

VAQUER CABALLERÍA, M. La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en Espana. Madrid: lustel, 2011. 168 p.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005. 220 p.

VON HOFFMAN, A. A study in contradictions: The origins and legacy of the Housing Act of 1949. *Housing policy debate*, v. 11, n. 2, p. 299-326, 2000.

VILLAÇA, F. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global Editora, 1986. 123 p.

WALZER, M. Welfare, membership and need. Liberalism and its critics. In: SANDEL, M. *Liberalism and its critics*. Nova York: New York University Press, 1984. p. 200-218

WHITAKER, J. Auxílio-aluguel virou bola de neve. *Folha de São Paulo*. Entrevista dada a Rafael Balago. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2016/02/1739160-auxilio-aluguel-virou-bola-de-neve-diz-secretario-municipal-de-habitacao.shtml> . Acesso em: 12 dez. 2017.