



O PARADIGMA DA CASA PRÓPRIA E A NECESSIDADE DE INTERAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANÍSTICAS E HABITACIONAIS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Anamaria Pereira Morais Ventura¹

Resumo: O presente artigo trata sobre a necessidade de mudança do paradigma da casa própria como forma de garantir o direito à moradia. Demonstra-se que tal paradigma é fruto de constantes políticas habitacionais centradas na aquisição do título de propriedade e na financeirização da moradia. Desse modo, tal necessidade reside nos problemas sociais provenientes de movimentos de periferização, bem como na falta de capacidade dos cidadãos de baixa renda de arcarem com os custos advindos de financiamentos habitacionais. Diante do aumento do déficit habitacional, constata-se que a moradia digna perpassa pela democratização da cidade e pela necessidade de interação entre políticas urbanísticas e habitacionais.

Palavras-Chave: casa própria, políticas habitacionais, financeirização, periferização, políticas urbanísticas.

THE PARADIGM OF THE OWN HOUSE AND THE NEED FOR INTERACTION BETWEEN URBAN AND HOUSING POLICIES FOR THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO HOUSING IN BRAZIL

Abstract: This article asserts about the need to change the paradigm of home ownership as a way to guarantee the right to housing. It is demonstrated that this paradigm is the result of constant housing policies focused on the acquisition of property titles and on the financialization of housing. This need resides in the social problems arising from movements of peripheralization, as well as in the lack of ability of low-income citizens to bear the costs arising from housing financing. Faced with the increase in the housing deficit, it appears that decent housing permeates the democratization of the city and the need for interaction between urban and housing policies.

Keywords: home ownership, housing policies, financialization, peripheralization, urban policies.

1 Introdução

As favelas, os assentamentos irregulares, as construções em áreas de risco e em área proteção ambiental, são exemplos de realidades comuns nas cidades brasileiras. Por não possuírem condições financeiras de adquirir ou alugar outro imóvel, os indivíduos menos

¹ Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará- UFC, vinculada à linha de pesquisa “Direitos Fundamentais e Políticas Públicas”, mestra em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará- UFC, especialista em Direito Constitucional, bacharela em Direito pelo Centro Universitário Christus- UNICHRISTUS, advogada . E-mail: anamaria.pm.91@gmail.com.

favorecidos economicamente sujeitam-se a morar em condições que não condizem com as características de uma moradia digna.

Apesar de ser uma situação recorrente no contexto urbano, as situações de irregularidade habitacional não condizem com os preceitos do texto constitucional e de diversos tratados internacionais, os quais buscam assegurar a dignidade da pessoa humana. O Comentário Geral nº 4, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, dispõe que a moradia digna perpassa pela contemplação de sete elementos, quais sejam: adequação cultural, localização adequada, custo acessível, segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços de infraestrutura, condições de habitação e acessibilidade. Desse modo, todos os esforços devem ser despendidos, atendidos os limites orçamentário do Estado, a fim de que todos os cidadãos atinjam esse padrão de moradia (1990).

O mito de que a casa própria traz efetividade ao direito à moradia ainda persiste na forma de atuação do poder público para conter o déficit habitacional. Contudo, as políticas públicas habitacionais aplicadas até o presente momento no Brasil não foram capazes de diminuir o déficit habitacional que, pelo contrario aumentou, chegando a atingir o patamar mais elevando entre os anos de 2016 e 2017 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Tal constatação demonstra que apenas aplicação de políticas habitacionais centradas na aquisição de propriedade não traz efetividade ao direito à moradia para as famílias de baixa renda.

As políticas de provisão habitacional direcionadas à população que possui renda mais baixa tem que ser vista como um serviço a ser prestado pelo Estado, e não, apenas, como um bem inserido no mercado de consumo por meio de programas de incentivo ao financiamento para aquisição de propriedade.

O déficit habitacional brasileiro não se deve apenas a falta de uma habitação, de modo que não é composto apenas pela existência de indivíduos em situação de rua, mas também, insere-se nesse calculo as pessoas que possuem moradia sem condições financeiras de mantê-la ou que possuem uma habitação precária e em área sem infraestrutura adequada, causando movimentos de periferização e de gentrificação. Desse modo, entende-se que a fruição do direito à moradia transcende a aquisição de uma habitação, pois além de adquirir a propriedade o individuo deve usufruir dignamente essa moradia.



Diante dessa problemática, desenvolve-se o presente artigo com o objetivo de asseverar acerca das consequências das políticas habitacionais aplicadas até momento, que se centram apenas na aquisição de propriedade, bem como demonstrar que a financeirização da moradia trouxe mais malefícios do que benefícios para a realidade socioespacial das cidades brasileiras.

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

O presente artigo divide-se em três tópicos. No primeiro, discutem-se as políticas habitacionais aplicadas pela União, por meio de um recorte temporal entre 1930 e 2009, a fim de analisar as principais características e o *modus operandi* desses programas de governo. No segundo, assevera-se acerca do paradigma da casa própria presente nas políticas habitacionais analisadas e as suas consequências maléficas para a efetivação do direito à moradia digna, como a financeirização ou mercantilização da habitação. No último, discutem-se os fatores que mais influenciaram para o aumento do déficit habitacional até o ano 2019 e como as políticas habitacionais corroboraram para essa elevação. Salienta-se que todo o estudo foi desenvolvido considerando-se a realidade habitacional de famílias de baixa renda.

2 As políticas habitacionais aplicadas no Brasil entre 1930 e 2009

As primeiras políticas habitacionais aplicadas no Brasil foram instauradas da década de 1930, com o início da construção de moradias para operários como forma de política de social (BONDUKI, 1998). Antes desse período, o Estado se concentrava apenas na produção privada, distanciando-se da intervenção direta nas questões habitacionais para população mais pobre (ROLNIK, 1991).

De acordo com Bonduki, seria equivocado considerar que essas políticas habitacionais de 1930, eram articuladas e coerentes, pois não existiu um órgão encarregado de formular e organizar a implementação de um programa de habitação social que regulamentasse

o mercado de locação, o financiamento habitacional, a gestão de empreendimentos e a questão da regularização fundiária (1998).

Contudo, tal iniciativa abriu espaço para a discussão e desenvolvimento de políticas futuras, como a criação de mecanismos de facilitação de compra da casa própria, por meio de financiamentos advindos de créditos do Instituto de Aposentadoria e Pensão e da Caixa de Aposentadoria e Pensão, além da criação da Fundação Casa Popular em 1946 (BONDUKI, 1998).

A Fundação Casa Popular foi instituída, como primeiro órgão de provisão habitacional do Governo Federal, por meio do Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, objetivando solucionar o déficit habitacional da época, por meio de financiamento de construção e compra da casa própria. Contudo, conforme afirma Andrade e Azevedo, a Fundação teve características de estratégia política para alcançar o apoio popular, principalmente dos trabalhadores (2011).

O aumento dos objetivos da Fundação Casa Popular retirou o foco do objetivo principal e inicialmente traçado, qual seja: a facilitação da aquisição de habitação pela população de baixa renda. Diante do aumento de objetivos e do modelo de política integralmente subsidiada pelos cofres públicos, o orçamento da Fundação não girava e, portanto, não apresentava retorno para o próprio Estado. Além desses fatores, os números de moradias construídas não foram satisfatórios para tentar diminuir o déficit (ANDRADE e AZEVEDO, 2011).

No final da década de 1940, o problema da falta de habitação digna no Brasil atinge altos níveis, tanto devido ao fluxo migratório nas grandes cidades, como à falta de uma estratégia política coordenada voltada à diminuição do déficit habitacional. Tal quadro social e político são agravados em consequência da aplicação do decreto-lei nº 4.598 de 20 de agosto de 1942, conhecido como Lei do Inquilinato de 1942. A aludida Lei relativizou, pela primeira vez, o direito de propriedade, uma vez que instituiu aos proprietários o congelamento dos valores dos aluguéis e colocou a habitação no patamar de mercadoria especial, onde o interesse social ultrapassa os mecanismos de mercado (ANDRADE e AZEVEDO, 2011).

O congelamento dos valores dos aluguéis representou uma vantagem para os locadores até certo ponto, pois acabou despertando a falta de interesse nos proprietários em continuar alugando seus imóveis. Em uma época em que os incentivos financeiros estavam todos voltados para indústria, tornava-se mais vantajoso vender os imóveis para os investidores



industriais. Desse modo, a população de baixa renda e os operários não tinham alternativas viáveis para moradia, pois não encontravam habitações para alugar ou comprar com valores acessíveis (ANDRADE e AZEVEDO, 2011).

De acordo com Bonduki, os despejos foram o grande problema habitacional nos bairros operários nesse período. Muitos operários foram expulsos de suas moradias estruturadas e bem localizadas, para darem lugar ao comércio e aos galpões, tendo que se deslocar para áreas mais afastadas dos centros urbanos e com menos infraestrutura (1994).

Na tentativa de conter as consequências deixadas pela crise habitacional iniciada na década de 1940, criou-se o Sistema Financeiro de Habitação- SFH, com o objetivo de diminuir o déficit de habitações populares, por meio do oferecimento de crédito de longo prazo.

O SFH visava à eliminação de favelas e outros aglomerados urbanos em condições sub-humanas, a partir da construção de novas habitações, por meio do oferecimento de crédito, cujos recursos eram provenientes da arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupanças² e Empréstimos e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Mesmo dependendo da capacidade de arrecadação do SBPE e do FGTS, o grande objetivo dos idealizadores do SFH era que este pudesse se manter sozinho, gerando recursos permanentes para financiamentos em grandes escala. Ocorre que para esse objetivo ser alcançado, o nível de empregabilidade não poderia diminuir, tampouco poderia haver inadimplência por parte dos mutuários. Tal constatação caracteriza a instabilidade e insegurança do Sistema diante de uma economia ainda flutuante (SCHULMAN, 1996).

O Banco Nacional da Habitação foi o órgão responsável pela gestão e por garantir a liquidez do Sistema. Ele estava vinculado ao Ministério da Fazenda e tinha como principal finalidade incentivar a formação de poupança para o financiamento de habitações populares.

Após seis anos de funcionamento do SFH, ele conseguiu atender a uma demanda por habitação correspondente a 24% da população necessitada. Tal fato demonstra que o aludido Sistema não estava sendo capaz de atingir os objetivos para os quais fora criado (BOLOFFI, 1982).

²O SBPE é uma modalidade de linha de crédito cujo destino é a compra de imóveis, por meio de financiamento de até 80% do valor do bem, podendo ser oferecida por instituições públicas e privada. Um dos requisitos de concessão é que o beneficiário tenha renda a partir de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). **Caixa**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/site/Paginas/PageNotFoundError.aspx?requestUrl=https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/financiamento/ccsbpe-aquisicao-imovel-novo-residencial-comercial/Paginas/default.aspx>. Acesso em 20 dez. 2021.

De acordo com o Boloffi, desde a constituição do SFH e durante todo seu funcionamento, a orientação que inspirava as operações era transmitir suas funções para a iniciativa privada, ocasionando uma grande injeção de recursos financeiros diretamente nos bancos privado, no setor imobiliário e da construção civil, distanciando-se do objetivo original do SFH que era a promoção de habitação popular (1982).

Desse modo, pode-se concluir que o SFH buscou responder duas questões distintas com o mesmo meio de solução: a acumulação, dando resposta ao setor privado, por meio de incentivo a indústria de material de construção e setor imobiliário; e a legitimação, dando resposta aos movimentos sociais de luta por habitação e emprego. Contudo a lógica mercadologia da ideia sobressaiu, dificultado ainda mais a vida da população de média e baixa renda (VENTURA, 2022).

De acordo com Botega, o SFH e o BNH, exerciam mais um papel de agente de dinamização da economia, junto ao capital imobiliário nacional, do que o papel para o qual foi criado: indutor de políticas habitacionais para superação do déficit. Tal afirmação pode ser exemplificada pela medida que ordenava que as prefeituras elaborassem planos urbanísticos para seus municípios com a condição de obterem empréstimos junto ao Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo, desde que os projetos fossem elaborados por empresas privadas (2007).

A partir de 1988, com a redemocratização e com a promulgação da Constituição cidadã, a política de habitação social no Brasil tenta tomar novos rumos, com um capítulo destinado à política urbana e com a entrada posterior do direito à moradia no rol dos direitos sociais. Contudo, o *modus operandi* dos programas governamentais continua o mesmo, sempre pautado na aquisição e no financiamento da casa própria, conforme se discorre a seguir.

A partir de 1988, abriu-se um processo de reforma institucional, especialmente no âmbito local. As reformas no arcabouço jurídico dos municípios, após a promulgação da Constituição Federal, acarretaram um novo modelo de política e gestão da cidade provido por meio de uma consciência Democrática, Universalista e Redistributiva. Essa nova orientação constitucional influenciou, sobremaneira, as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica dos municípios ao substituir o planejamento urbano pela ideia de gestão urbana. Também foi responsável pela implantação do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor dos Municípios, além da criação do Ministério das Cidades (VENTURA, 2022).

Contudo, a luta para conter a alta da inflação estava na pauta prioritária dos governos que se sucederam no período pós-redemocratização. Desse modo, a questão



habitacional, vista a partir dos valores insculpidos pela dignidade da pessoa humana, continua em segundo plano. De acordo com Azevedo, houve na verdade uma vulgarização da política, devido à dissociação das atividades de saneamento e desenvolvimento urbano, transformando-a em uma política distributiva vinculada ao então Ministério da Ação Social. Até o ano de 1995, não houve medidas que mudassem de forma concreta o cenário habitacional das famílias de baixa renda (2007).

A Lei Federal nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, instituiu o Sistema Financeiro de Habitação- SFI, colocando em prática o instituto da alienação fiduciária ³, cujo objetivo é oferecer maior garantia às instituições bancárias e financeiras nos contratos de mútuo. O mutuário somente se torna proprietário quando quita completamente o valor do contrato, possibilitando que a instituição financeira possa retomar a posse e a propriedade do imóvel caso o valor final da dívida não seja quitado. A aplicação do instituto da alienação fiduciária aos contratos de financiamento imobiliário possibilitava crescimento de investimentos nacionais e estrangeiros, contudo dificultava a vida de quem queria adquirir a casa própria, por meio de financiamento.

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

O PMCMV decorreu Plano Nacional de Habitação-PlanHab, contudo deixou de observar algumas propostas cruciais para se enquadrar como uma verdadeira política de habitação social para famílias de baixa renda. Isso porque o PlanHab propunha a alocação de subsídios, bem como a busca por equacionar as necessidades habitacionais, considerando a heterogeneidade regional e da precariedade das habitações. Enquanto que o PMCMV concentrou-se, quase que exclusivamente, na construção de habitações de forma homogênea, beneficiando mais o setor da construção civil (BONDUKI, 1994).

³ Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. [...]. Art. 25. Com o pagamento da dívida e seus encargos, resolve-se, nos termos deste artigo, a propriedade fiduciária do imóvel. [...]. Art. 26. Vencida e não paga, no todo ou em parte, a dívida e constituído em mora o fiduciante, consolidar-se-á, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm.

[...], para enfrentar o problema é necessário muito mais do que um programa de produção massiva, é essencial estruturar uma política habitacional e urbana que aborde os diferentes aspectos da questão. A própria expansão do crédito imobiliário, em especial para os segmentos de mercado, gerou um forte processo de valorização das moradias, com a elevação dos aluguéis em níveis extraordinários que tem gerado um crescimento das necessidades habitacionais. Com o mercado aquecido, a disputa pela terra tornou-se ainda mais aguerrida, o que tem gerado maior exclusão sócio territorial. No entanto, como o governo está em curso, inexistente o necessário distanciamento histórico que possa permitir uma avaliação mais definitiva (BONDUKI, 1994, p. 722)

A partir dessa sucinta análise das políticas habitacionais entre 1930 e 2009, depreende-se que a questão da falta de moradia digna sempre foi tratada como um problema de falta de habitação, ou seja, da estrutura física de uma casa. Desse modo, os planos de governos foram traçados no intuito de possibilitar ao cidadão, que não tinha condições de obter por meios próprios, a compra da casa própria, por meio de financiamento imobiliário. Ocorre que o problema da falta de moradia vai além da aquisição da casa própria. Contudo, os programas governamentais aqui expostos não foram capazes de atender aos demais requisitos para atingir a dignidade da moradia para famílias de baixa renda. Ademais, conforme será exposto a seguir, as consequências ocasionadas pelo *modus operandi* dessas políticas trouxeram malefícios para essas famílias.

3 O paradigma da casa própria e problemática da financeirização da moradia: consequência das políticas habitacionais aplicadas?

A financeirização ou mercantilização da moradia é entendida como a conversão da crise da economia política de habitação em um elemento estruturador do processo de formação do capitalismo na era da hegemonia das finanças, ou seja, a habitação se tornou um elemento fundamental no processo de valorização do capital financeiro. Os agentes financeiros têm o espaço construído como garantia para obterem acesso ao capital e a investimentos com mais rentabilidade (ROLNIK, 2015).



O processo de financeirização da moradia é alavancado com o apoio da crescente ideologia da casa própria e da socialização do crédito, impulsionada pela hegemonia do livre mercado. Esse novo paradigma tem como base a implantação de políticas para criação de mercados financeiros de habitação (ROLNIK, 2015).

No livre mercado, a moradia vem sendo tratada como um produto em disponibilidade para o consumo, estando, portanto, submetida às regras desse mercado. Como afirma David Harvey, qualquer habitação tem um valor, seja este um valor de uso ou de troca. A maioria das políticas habitacionais aplicadas até o momento repousa de forma preponderante sobre o valor de troca, por meio da transferência de propriedade unicamente pela compra e venda (HARVEY, 2005).

Um dos maiores problemas desse paradigma da casa própria e da financeirização da moradia é a submissão da fruição de um direito fundamental social às regras do livre mercado de consumo. As regras de comercialização e de financiamento no contexto capitalista atuam de forma hegemônica, sem considerar determinadas peculiaridades, como: as nuances do produto ofertado, as características do local e as condições socioeconômicas dos adquirentes (ROLNIK, 2015).

Após Raquel Rolnik analisar a trajetória das políticas habitacionais de diversos países, constatam-se três processos de financeirização da moradia que ocorrem de forma semelhante nos países analisados, quais sejam: os sistemas baseados em hipotecas; os sistemas baseados na associação de créditos financeiros a subsídios diretos para compra de unidades produzidas pelo mercado; e os esquemas de microfinanciamentos (2015).

A moradia, apesar de ter características de bem de consumo possui peculiaridades que a distinguem dos demais bens. A sua comercialização envolve capital específico de incorporação, construção e financiamento, além de a sua valorização ocorrer a partir de atributos externos, que estão no seu entorno, como infraestrutura urbanística e vizinhança. Além desses fatores, a habitação ainda possui o seu valor de uso, que dentro do contexto da dignidade da pessoa humana, não pode ser mensurado pelas regras de mercado (MARICATO, 2015).

Não se pode reduzir a moradia à apenas a uma mercadoria como qualquer outra. Isso acarreta a transformação do crédito no principal instrumento de execução das políticas de habitação social, transformando o sujeito do direito social em um cliente de uma instituição bancária, sujeito às regras do aludido sistema. O indivíduo sai da esfera de proteção do Estado

e passa a ser sujeito de uma relação privada, com regras específicas e sem a devida proteção constitucional (ROYER, 2009).

Desse modo, a financeirização ou mercantilização retira o caráter de direito fundamental e social da moradia. Quando tal fenômeno ocorre nas políticas públicas, o Estado passa de garantidor desses direitos para um facilitador da expansão do mercado de habitação, de modo que o poder público começa a atuar mais ao lado das instituições financeiras do que ao lado do cidadão, ocorrendo uma inversão de valores constitucionais. A incorporação do instituto da alienação fiduciária em contratos de compra e venda de habitação ilustra esse cenário, pois com a finalidade de aumentar melhores investimentos, optou-se por relativizar o direito à moradia.

A razão de ser dos programas de financiamento imobiliário, principalmente quando utilizados em políticas habitacionais sociais, reproduzem um sistema de manipulação do sistema de crédito o qual está a serviço da acumulação de capital para o setor financeiro e não para a solução do déficit habitacional. Desse modo, os programas de financiamento da habitação não podem ser classificados como programas de promoção de direitos sociais, pois ao incluir a moradia no livre mercado diminuem a efetividade desse direito em sua perspectiva de direito humano e fundamental. (HARVEY, 2005).

É necessário que as políticas habitacionais retornem o olhar para a habitação como um direito, um bem de uso especial e peculiar, que não pode estar sujeito às livres manifestações do mercado. Ademais é necessária uma análise mais ampla, não apenas da habitação em si, mas de todo contexto da cidade, a fim de torná-la mais democrática e acessível.

Sabe-se que a moradia digna não se resume apenas à estrutura física construída, mas envolve toda a cidade e forma como indivíduo se relaciona com ela. A periferização e a gentrificação, são exemplos de fenômenos crescentes nos grandes centros urbanos e que também são consequência da financeirização da moradia nas políticas habitacionais. Tais fenômenos transformam a cidade, dividindo e segregando os espaços urbanos e os indivíduos, além de distanciar a habitação do conceito de uma moradia digna.

4 O aumento do déficit habitacional e a necessidade de interação entre políticas habitacionais e políticas urbanísticas

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro,⁴ no ano de 2019, o déficit habitacional atingiu o número de 5.876.000 (cinco milhões oitocentos e setenta e seis mil) domicílios, cujo principal componente para o aumento dessa marca foi o ônus excessivo com aluguel urbano. Ademais, restou documentado que os domicílios com renda inferior a três salários mínimos gastavam mais de trinta por cento da renda total com o pagamento de aluguel domiciliar. Para a elaboração da pesquisa, a Fundação João Pinheiro considera que os quantitativos são formados a partir da análise de três componentes, quais sejam: habitação precária⁵, coabitação⁶ e ônus excessivo com aluguel⁷.

Considerando-se a habitação precária, os dados da Fundação apontaram a existência de 1.482.585 (um milhão, quatrocentos e oitenta e dois mil, quinhentos e oitenta e cinco) habitações. Em relação à coabitação, constatou-se que são 1.358.374 (um milhão, trezentos e cinquenta e oito mil, trezentos e setenta e quatro) famílias vivendo nessas condições. O que mais chama a atenção no Relatório são os dados apontados em relação ao ônus excessivo com

⁴“Criada em 1969, a Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Fonte de conhecimento e informações para o desenvolvimento do estado e do país, tem como característica a contínua inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais. Referência nacional em seu campo de atuação, a Fundação João Pinheiro presta serviços a instituições federais, estaduais e municipais, empresas e organizações privadas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais e entidades representativas de diversos segmentos sociais.” FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/a-fjp/>. Acesso em: 03 abr.2022.

⁵ A habitação precária é composta por dois tipos de componentes: os domicílios improvisados que são locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia; e os domicílios rústicos que são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhadas, o que resulta em desconforto e riscos de contaminação por doenças em decorrência de suas condições de insalubridade. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 03 abr.2022.

⁶ A coabitação é composta por dois componentes: Unidade doméstica convivente que é uma unidade com no mínimo quatro pessoas onde residem conjuntamente mais de um núcleo doméstico com relação de parentesco, descendente da pessoa de referência do domicílio; Cômodos que ocorre quando há famílias que residem em cômodos da mesma habitação os quais podem estar localizados em casas de cômodo, cortiços ou cabeça-de-porco. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 03abr.2022.

⁷ O ônus excessivo com aluguel urbano corresponde ao número de famílias urbanas com renda domiciliar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 03 abr.2022.

aluguel que alcançou a marca de 3.035.739 (três mil, trinta e cinco mil, setecentos e trinta e nove) moradias, totalizando cinquenta e dois por cento do déficit, com um crescimento contínuo entre os anos de 2016 e de 2019. Desse modo, depreende-se que mais da metade dos dados coletado correspondem aos indivíduos que moram por meio de pagamento de aluguel (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Percebe-se que entre o ano de 2009 e 2019 esses números não mudaram. Considerando-se as pessoas que recebem até três salários mínimos representam 90% do déficit habitacional do Brasil; enquanto que o déficit habitacional nas faixas de renda acima de seis salários mínimos é inexpressivo. Em 2009, o déficit habitacional foi estimado em 5,998 (cinco milhões, novecentos e noventa e oito) domicílios, dos quais 85% estão localizados nas áreas urbanas. Desse modo, percebe-se que no intervalo de dez anos o déficit habitacional de imóveis urbanos do Brasil não diminuiu, mesmo diante da aplicação políticas habitacionais de incentivo à aquisição de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO).

Não apenas o Programa Minha Casa, Minha Vida, mas todas as políticas públicas habitacionais aplicadas, pelo menos a partir da década de 1930, apresentam *modus operandi* semelhante o que conseqüentemente gera resultado parecido, qual seja: o aumento do déficit habitacional principalmente quando se considera indivíduos de baixa renda que recebem até três salários mínimos.

Desde a instituição do Banco Nacional de Habitação até a implementação do PMCMV, tem-se como escopo de desenvolvimento de política habitacional a concessão de financiamento para aquisição de moradia, por meio da concessão de subsídios. Tais políticas trouxeram mais crescimento e benefícios para o setor da construção civil do que para as famílias mais necessitadas, uma vez que a moradia digna não é garantida apenas com a existência de uma casa.

De acordo com Raquel Rolnik e Jeroen Klink, as políticas habitacionais brasileiras nem mesmo apresentam um padrão de especificidade por região, aplicando-se de forma homogênea a todo território nacional (2011). Os gestores de políticas públicas não devem apenas se preocupar com a casa própria como solução para déficit habitacional. Segundo os autores um amplo leque de soluções deveria estar a postos para serem escolhidos de acordo com as necessidades de cada indivíduo (BONDUKI; ROLNIK, 1992).

Observa-se que a população com renda mais baixa, menos de três salários mínimo, ainda não conseguiu adquirir a propriedade. As que conseguiram, tiveram que escolher



habitações em áreas periféricas, por serem mais baratas, o que alavancou novamente o processo de periferização, marginalização e a consequente exclusão socioespacial (PEPE FILHO, 2018).

Diante desse cenário, necessita-se discutir e estudar tal problemática a fim de pensar em uma política habitacional que rompa com paradigma da aquisição da casa própria, mas que consiga, mesmo que de forma mínima, trazer efetividade ao direito à moradia de famílias de baixa renda.

Parte-se da ideia de que os recursos financeiros do Estado são finitos e de que as necessidades mais básicas de população de baixa renda são pungentes. Como equalizar a situação? Sabe-se que a reserva do possível é um limite, utilizado pelo poder público para conter a aplicação de certas políticas públicas. Contudo, o princípio do mínimo existencial, e a máxima efetividade dos direitos fundamentais devem prevalecer no Estado Democrático de Direito (MARQUES JÚNIOR, 2014).

Desse modo, diante da escassez de recursos financeiros e da necessidade de se implantar políticas públicas que tragam máxima efetividade aos direitos fundamentais, busca-se desenvolver o estudo de alternativas que não firam de forma tão profunda os cofres públicos e que traga efetividade ao direito social à moradia para as famílias de baixa renda, integrando o conceito de habitação digna e de cidade democrática.

De acordo com Milton Santos, em um contexto de desenvolvimento de cidade democrática e inclusiva, deve-se averiguar, sobremaneira: como os indivíduos vivem; quais suas condições de trabalho ou de não trabalho; a forma como os indivíduos acessam os benefícios da modernidade; como as pessoas se distribuem de acordo com o seu nível de renda e, principalmente, quais suas reais necessidades (2005).

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

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

As políticas habitacionais não podem estar separadas das políticas urbanísticas, pois a dignidade da habitação consiste na fruição democrática do espaço urbano. Os movimentos de periferação retiram as famílias de baixa renda do contexto urbano, ou seja, dos grandes centros, os quais possuem melhor infraestrutura. Adquirir uma casa própria em uma região sem infraestrutura urbana e muitas vezes, distante dos locais de trabalho desses indivíduos, é apenas maquiar a solução do problema.

Ademais, conforme visto nos dados que identificaram o déficit habitacional, o número de brasileiros que pagam aluguel para habitar ainda é muito grande, sendo este o principal custo para manutenção da vida dessas pessoas. Desse modo, voltar olhar para este público, os que vivem de aluguel, é uma necessidade pungente, pois as políticas habitacionais têm que ser voltadas às reais necessidades do seu público alvo para se tornarem efetivas.

5 Considerações Finais

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

Desse modo, uma medida estatal voltada à diminuição do déficit habitacional não deve centrar-se apenas na aquisição de uma habitação, pensando em sua estrutura física, mas deve estar voltada para todo o contexto da cidade como espaço democrático. O direito moradia é uma dos elementos do direito à cidade, contudo os dois estão intrinsecamente ligados, de modo que a fruição de um garante a fruição do outro.

Contudo, a partir da análise das políticas habitacionais aplicadas no Brasil entre os anos de 1930 e 2009, observou-se a conquista da casa própria foi mais valorizada e incentivada do que a compreensão do sentido macro do direito à moradia, o qual envolve além da estrutura física da habitação, a segurança da posse, a acessibilidade, as condições de habitabilidade, o fácil acesso aos serviços públicos e toda a infraestrutura urbanística.



Observou-se que os programas estatais aqui estudados beneficiaram mais o setor da construção civil, as incorporadoras e instituições de Crédito, do que a parcela da população que realmente necessita de uma habitação digna. Tal constatação encontra fundamento no fato dessas políticas públicas estarem voltadas, quase que exclusivamente à compra da casa própria, por meio da oferta de crédito.

Ocorre que, ao analisar-se o déficit habitacional até o ano de 2019, constata-se que o componente que mais fez elevar tal taxa foi o custo excessivo com o aluguel, levando a concluir que a aquisição da casa própria não é principal problema que faz elevar o déficit, bem como que se essas ofertas de crédito para compra de imóvel tivessem surtido efeitos, existiriam mais cidadãos com casa própria do que pagando aluguel.

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

Desta feita, acredita-se que para haver uma real diminuição do déficit habitacional no Brasil é necessário que se desfaça o mito de que o direito à moradia digna só poderia ser alcançado por meio da aquisição da casa própria. Por outro lado, fruição desse direito fundamental e social passa antes pela efetivação do direito à cidade, pela democratização das políticas urbanísticas, pela expansão de políticas habitacionais alternativas, como a locação social.

Constatou-se, ainda, que as políticas habitacionais devem estar intimamente ligadas às políticas urbanísticas, de forma que se tornem interdependentes. Uma vez que se identifica que as políticas habitacionais voltadas apenas à aquisição da casa própria não garantem uma moradia digna para famílias com renda de até três salários mínimos, pugna-se pela necessidade de medidas urbanísticas que garantam a essas famílias formas de acesso a uma habitação mais digna, ou seja, por meio do acesso democrático aos instrumentos urbanístico e aos serviços públicos.

Em uma cidade democrática e inclusiva, não há necessidade de que os indivíduos menos favorecidos economicamente sofram segregação socioespacial. Os movimentos de periferização, ou seja, de saída dos centros urbanos, não precisam ser a única alternativa de habitação para esses indivíduos. Existem ainda outras medidas estatais que podem trazer efetividade ao direito à moradia sem retirar as famílias de baixa renda dos centros urbanos, como a Locação Social por exemplo. Esta seria uma opção que congregaria ações urbanísticas e habitacionais, sem necessariamente passar pela aquisição da casa própria.

As políticas públicas que têm como escopo a locação como forma de acesso à habitação podem trazer efetividade ao direito à moradia ao passo que democratizam a cidade e diminuem os movimentos de periferização e de gentrificação. O presente artigo não teve o objetivo de pormenorizar as políticas de locação social, uma vez que comprovação de tal constatação necessitaria de um estudo específico. Contudo, identificou-se que esta seria uma opção para ofertar aos indivíduos que recebem até três salários mínimos a oportunidade de habitar de forma digna dentro dos centros urbanos, fazendo uma concatenação de políticas urbanísticas e habitacionais.

Constatou-se, por fim, a necessidade de se verificar que um problema habitacional é antes um problema urbanístico, um problema causado pela falta de acesso à cidade e aos centros urbanos mais desenvolvidos.

Referências

ANDRADE, Luiz Aurliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio. **Habitação e Poder**: da fundação casa popular ao banco nacional de habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Habitação Social nas metrópoles Brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

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



BONDUKI, Nabil Georges. Origem da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v.127, 1994, pp.711-732. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf, Acesso em: 20 mar. 2022.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, 2007. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 23 mar. 2022.

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

BOTEGA, Leonardo. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Paraná, ano VIII, n. 17, p. 66-72, 2º semestre de 2007. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/1619>. Acesso em: 10 abr.2022.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e Transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico)- Universidade de Campinas. Campinas, 2011. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854780/mod_resource/content/0/Fix_Mariana_D.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

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

_____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e debate**, v.2, n.6, p. 6-35. 1982. Disponível em: <https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2014/03/david-harvey-o-trabalho-o-capital-e-harvey-david-o-conflito-de-classes-em-torno-do-ambiente-construc3addo-nas-sociedades-capitalistas-avanc3a7adas.pdf>. Acesso em 10 abr. 2022.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

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

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Influxos do Neoconstitucionalismo inclusivo na realização dos Direitos Fundamentais Sociais: análise da primazia do Poder Judiciário na perspectiva das Teorias da Reserva do Possível, do Mínimo Existencial e da Máxima Efetividade. In: Terezinha de Oliveira Domingos; Jaqueline Mielke; Caroline Ferri. (Org.). Direitos sociais e políticas públicas I. Florianópolis: **CONPEDI**, 2014, v. 01, p. 371-400. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=96b8ee525c85be84>. Acesso em: 20 abr.2022.



COMITÊ SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário nº4. Direito à habitação adequada. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html>. Acesso em: 03 abr. 2022.

PEPE FILHO, João Renato. **Déficit habitacional brasileiro**: análise das políticas habitacionais de baixa renda. 2018. 134f. Dissertação (Mestrado em Economia Política)- PUC SP. São Paulo. 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/21088/2/Jo%c3%a3o%20Renato%20Pepe%20Filho.pdf> . Acesso em: 25 mar.2022.

ROLNIK, Raquel. Cada Um no Seu Lugar, dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo (mimeog.).

Schulman, Maurício. Financiamentos Imobiliários no contexto de uma economia estabilizada e desindexada. In : **VIII Encontro da ABECIP**. Brasília: ABECIP, 1996, p.37. Disponível em: http://periciajudicial.adm.br/pdfs/Politica_%20Federal_%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20Brasil%20_IPEA_1964_1998.pdf. Acesso em: 23 mar.2022

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

ROLNIK, Raquel; KLINK,J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: porque nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**, n.89, p.89-109, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/RVtd8zVwYXXbP74GzMM7tsD/?format=pdf&lang=pt>.

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

SANTOS, Milton. **Urbanização Brasileira**. 5.ed. São Paulo: EdUSP, 2005.

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

VENTURA, Anamaria Pereira Morais. **O direito à moradia para além do título de propriedade e a locação social**. 2022. 111f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.