

**CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E  
DEMOCRACIA MESTRADO E DOUTORADO**

**LUCAS RAPHAEL DE SOUZA MANO**

**O ALUGUEL COMO FERRAMENTA LEGÍTIMA DE ACESSO AO DIREITO  
FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA**

**CURITIBA**

**2024**

**LUCAS RAPHAEL DE SOUZA MANO**

**O ALUGUEL COMO FERRAMENTA LEGÍTIMA DE ACESSO AO DIREITO  
FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Adriana da Costa Ricardo Schier  
Coorientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marina Michel de Macedo Martynychen

**CURITIBA**

**2024**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

LUCAS RAPHAEL DE SOUZA MANO

### **O ALUGUEL COMO FERRAMENTA LEGÍTIMA DE ACESSO AO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia, pela seguinte banca examinadora:

---

Profª. Drª. Adriana da Costa Ricardo Schier  
Orientadora – Departamento de Direito, UniBrasil

---

Profª. Drª. Marina Michel de Macedo Martynychen  
Co-Orientadora - Departamento de Direito, UniBrasil

---

Profª. Drª. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro  
Professora Titular do Programa de Pós Graduação em Direito Administrativo do  
Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Profª. Drª. Rita de Cassia Correa de Vasconcelos  
Departamento de Direito, UniBrasil

Curitiba, 30 de abril de 2024

## AGRADECIMENTOS

No meu humilde ver, esta é a parte mais importante do trabalho. Afinal, apesar de a escrita ser solitária, os *insights* costumam surgir em conversas com amigos e entusiastas do tema. Por isso, destaco que sem o apoio, o encorajamento, os puxões de orelha e – principalmente – o amor dos que aqui dedico uma pequena homenagem, este trabalho não existiria. Taí, a palavra que definiu esse período de mestrado: amor. A seguir passo a explicar por que:

O amor-próprio me blindou das críticas maliciosas e desmotivadoras. Do pessimismo e da energia tóxica que alguns emanam pela falta de luz. Compartilho contigo, caro leitor, um mantra: não duvide de você mesmo! Já têm muitos lá fora que fariam isso, não se junte a eles, eles estão errados!

O amor que minha orientadora tem pelo Direito Administrativo foi contagiante. Sério. É impossível estar perto dela e não se apaixonar por este universo! Essa mulher incrível (muitas vezes biônica) me ensinou sobre criar uma família de pesquisadores, da qual, hoje, faço parte. Amo vocês: André Bortoloni, Andrei Lorenzetto, Clayton Medeiros, Bárbara Dayana, Ester Lima, Heroldes Bahr, Ligia Melo, Caroline Bitencourt.

Ao Pedro Henrique Ambrozim, que me ensinou que o amor de verdade não dói. Você me segurou nos dias mais escuros e tem sido meu porto seguro. Não terá um dia, enquanto eu viver, em que não serei grato.

Aos amigos de UniBrasil: Derick Cordeiro, Ester Lima, Gabriela Ganho, Gabriela Rigoni, Gabriel Zapparoli, Bruna Simione, Joyce Refinato, Isadora Teixeira. Vocês, mais que todos os outros, tornaram tudo isso mais rico e ressignificaram Ubuntu na minha vida.

Ao amigo de alma: Diogo Dal Magro, vocês apareceu de forma inesperada, ficou por perto e tudo tem sido melhor desde então.

Tem espaço aqui para os eternos mentores e amigos: Carlos Koller, Osório Nascimento e Igor Ruthes. Vocês continuam me inspirando.

Ao time Chernobees: só o mestrado para me fazer jogar futebol e conhecer essa família. Vocês aliviam meus dias me fazendo correr loucamente de um lado para outro, tentando acertar o gol, enquanto penso sobre o que é “linha de fundo” e se a bola é do goleiro ou lateral. Destaco aqui: Alan, Alencar, Faello, Fernando, Gava, Igor, João, Lins, Paulo, Roger, Schetini e Sebrão.

Finalmente, mas não menos importantes, a todos os seres de luz que me acompanham. A cada dia que passa eu tenho mais certeza que eles olham com um amor fraternal de onde estão e trabalham incansavelmente em meu favor (curiosamente percebo sempre no momento mais inusitado).

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Todos os dias, repetindo de novo e de novo  
Viver no automático, parecia tão fingido  
Não era eu mesmo, não era o meu melhor  
Senti como se tivesse falhado no teste  
Mas todas essas lágrimas têm sido uma lição  
Rejeição pode ser a proteção de Deus  
Um longo e difícil caminho para chegar nessa redenção  
Mas não há atalhos para uma bênção  
É, eu estou agradecido.

**Katy Perry**

## RESUMO

A moradia sempre foi crucial para a existência do ser humano. Antes mesmo de ter seu termo cunhado, este estava incorporado a compreensão do direito à habitação, as necessidades que levavam as pessoas a morar em um determinado lugar, bem como a forma como elas se relacionam com o espaço, o que levou o direito a não somente criar uma matéria específica para o assunto, mas também exigiu do Estado a se organizar para garantir um bom funcionamento. Daí, surgem as cidades: espaços pensados para equilibrar o verde e o concreto, tendo que garantir às pessoas que nelas se colocam as capacidades de morar, trabalhar, terem recreação e circularem. Em razão do avanço capitalista, as cidades passaram a ser espaços de disputa, sendo a terra o produto escasso sob o controle daqueles poucos que detêm o poderio econômico. Visando uma maior democratização, o Estado criou políticas públicas com o intuito de disponibilizar habitações para a parcela mais pobre, com juros mais baixos, sob a égide dos financiamentos imobiliários, tirando a responsabilidade de construção do Estado, repassando aos particulares interessados mediante parceria. Neste cenário, caberia ao Estado investir e monitorar. O que parecia uma saída mais vantajosa, se mostrou o oposto: construções irregulares, em locais mais afastados, com materiais de péssima qualidade se tornaram a regra de tais empreendimentos. No período de venda, é omissivo ao adquirente tais condições, sendo a ignorância - mais uma vez - a maior inimiga. A realidade é substituída pela ilusão (ou pesadelo) da “casa própria”, que não é transferida até que se finde um contrato de longa duração, ante o pronto pagamento. Ficando, inclusive, este imóvel como garantia para que a resolução do contrato se dê pela quitação. Uma prisão se forma, deixando de haver moradia, passando a ser mera habitação, ou seja, um espaço ocupado com permissão para ali se fixar, mas de forma temporária, condicionante e/ou acidental. É neste contexto que o presente trabalho mostra que a realidade dos espaços vazios é uma oportunidade para a mudança da lógica empregada hoje, na qual espaços mal-executados e não monitorados são vendidos em locais afastados, para a disponibilização via compra. Dessa forma, inclui-se a opção de disponibilização de espaços com uma estrutura já existente, mais próximas dos seus interessando uma saída para aqueles que não querem e/ou não podem realizar um investimento tão elevado, garantindo o acesso à cidade, além de ter liberdade de se locomover e se relacionarem com o mundo de forma mais livre. Trata-se da proposta da Locação Social, em que o Estado apresenta incentivos e firma parcerias com os entes privados interessados, a fim de dar outra alternativa para o proprietário que não deseja se desfazer de seu bem, atendendo a sua função social. O presente trabalho utilizou o a revisão bibliográfica e o método empírico e holístico com intenção de ressaltar os impactos e as dificuldades das classes mais baixas em conseguir acessar os direitos fundamentais elencados na CRFB/88 e suas coalisões.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Fundamental; Função Social da Cidade; Função Social da Moradia; Cidade; Moradia; Habitação; Fomento; Locação Social.

## ABSTRACT

Housing has always been crucial to the existence of human beings. Even before the term was coined, it was incorporated into the understanding of the right to housing, the needs that led people to live in a certain place, as well as the way they relate to space, which led to the right not to only create a specific matter for the subject, but it also required the State to organize itself to ensure smooth functioning. Hence, cities arise: spaces designed to balance green and concrete, having to guarantee the people in them the ability to live, work, have recreation and move around. Due to capitalist advance, cities became spaces of dispute, with land being a scarce product under the control of those few who hold economic power. Aiming at greater democratization, the State created public policies with the aim of making housing available to the poorest population, with lower interest rates, under the auspices of real estate financing, taking responsibility for construction away from the State, passing it on to interested individuals through partnership. In this scenario, it would be up to the State to invest and monitor. What seemed like a more advantageous solution turned out to be the opposite: irregular constructions, in more remote locations, with poor quality materials became the rule for such projects. During the sale period, the purchaser is omitted from these conditions, with ignorance -once again- being the biggest enemy. Reality is replaced by the illusion (or nightmare) of “owning your own home”, which is not transferred until a long-term contract is completed, with prompt payment. This property is also used as a guarantee for the termination of the contract through payment. A prison is formed, no longer having housing, becoming mere housing, that is, an occupied space with permission to stay there, but in a temporary, conditioning and/or accidental way. It is in this context that this work shows that the reality of empty spaces is an opportunity to change the logic used today, in which poorly executed and unmonitored spaces are sold in remote locations, to be made available via purchase. In this way, the option of providing spaces with an existing structure, closer to their interests, is included, providing a way out for those who do not want and/or cannot make such a large investment, guaranteeing access to the city, in addition to having freedom to move around and relate to the world more freely. This is the Social Leasing proposal, in which the State presents incentives and establishes partnerships with interested private entities, in order to provide another alternative for the owner who does not wish to get rid of his property, given its social function.

**KEYWORDS:** Fundamental right; Social Function of the City; Social Function of Housing; City; Home; Housing; Promotion; Social Rental.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia de Habitação
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
CVA	Casa Verde e Amarela
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
MP	Medida Provisória
NGPH	Nova Geração de Políticas de Habitação
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNHIS	Política Nacional de Habitação de Interesse Social
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SMS	Serviço de Moradia Social
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### GRÁFICOS

Gráfico 01 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2016-2019  
Gráfico 02 DÉFICIT HABITACIONAL POR REGIÃO – 2019  
Gráfico 03 PROBLEMAS REFERENTES À QUALIDADE DAS HABITAÇÕES E À  
DISPONIBILIDADE DE INFRAESTRUTURA INTERNA

Gráfico 04 FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (FAR):

Gráfico 05

### QUADROS

Quadro 01 DÉFICIT HABITACIONAL

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. DIREITO À MORADIA DIGNA .....</b>	<b>4</b>
1.1. MORADIA COMO DH E NA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO .....	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
1.2. MAPA DA CIDADANIA: DIREITO À MORADIA DIGNA COMO PONTO DE CONVERGÊNCIA NA CRFB/88.....	20
1.3. ENTRE PAREDES E DIREITOS: ANALISANDO O DÉFICIT DE MORADIA.....	30
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS E A REALIZAÇÃO PARA ALÉM DO CONCRETO DO DIREITO À CIDADE .....</b>	<b>37</b>
2.1. ARQUITETANDO JUSTIÇA: SOBRE CIDADES SUSTENTÁVEIS E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	37
2.2. “O VERDE É ESPERANÇA, NÉ? O AMARELO, SEI LÁ, DESESPERO”: RETRATO DA FALTA DE TRANSPARÊNCIA E ESPAÇO PARA A COMUNIDADE NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO .....	52
2.3. ENTRE ESQUINAS E ESTATÍSTICAS: UMA ABORDAGEM CRÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CIDADE .....	64
<b>3. HORIZONTES JURÍDICOS: EXPLORANDO OS LIMITES E POSSIBILIDADES DO ALUGUEL VIA FOMENTO .....</b>	<b>74</b>
3.1. FOMENTO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO NA REALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA .....	74
3.2. FOMENTO À LOCAÇÃO SOCIAL .....	79
3.3. ADEQUAÇÕES NECESSÁRIAS PARA UM MELHOR PROVEITO DA LOCAÇÃO SOCIAL.....	90
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>APÊNDICE A- ESTRUTURA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

Ao longo da história do país, muito se pensou na propriedade. A preocupação de um espaço para morar e se desenvolver está presente desde a invasão dos portugueses ao nosso país, até este momento em que este trabalho está sendo lido.

Desta forma, políticas que utilizavam habitações sempre existiram, mas no contexto brasileiro, o interesse era sempre a popularidade e não o atendimento da necessidade básica do ser humano, qual seja, o de ter um lugar que respeitasse suas necessidades.

Da Constituição de 1988 até o presente momento, muito se evoluiu para a construção de uma compreensão sobre a moradia digna. Inclusive, o próprio termo “moradia” foi inserido e reconhecido, superado pela construção de artigos que era feito no passado. Isso permitiu uma evolução para a construção de outras leis e políticas ativas até hoje, tais como o Estatuto da Cidade.

Passou-se a compreender a cidade como o meio a se garantir a moradia, que é uma condição subjetiva a ser alcançada e não a estrutura material, compreendida como habitação.

Ocorre que para governos de sucesso, mais que atender a conceitos subjetivos, parece haver uma predileção no alcance de números. Desta forma, voltou-se a investir pesado na construção de novos empreendimentos em locais mais afastados, com materiais de menor qualidade, sem a devida fiscalização, mediante parceria público-privado, uma vez que não era interesse do Estado trabalhar em todas as etapas do processo, antes, permitir que os entes privados pudessem explorar economicamente em uma situação de ganha-ganha.

Esses empreendimentos são vendidos via contrato fiduciário de longa duração (podendo levar mais de trinta anos para a sua conclusão), sendo vendidos sob a promessa de que os juros são mais baixo e as parcelas menores, sendo o cenário -aparentemente- perfeito para as pessoas inseridas nos faixas econômicas média e baixa.

Feita a tempestade perfeita, o governo ganha em popularidade ao investir no setor da construção civil criando empregos e na exploração de mercadorias de interesse do setor, enquanto os entes privados que firmam as parcerias ganham ao explorar uma atividade altamente lucrativa, construindo empreendimentos de qualidade duvidável, enquanto o adquirente se vê preso por um contrato de financiamento por um período longo, do qual não tem o conhecimento jurídico adequado para lhe orientar, não entende se o que está adquirindo está apresentável e realmente lhe atende e -

quando precisa- não encontra o suporte necessário para a resolução dos problemas estruturais apresentados. Além disso, em um período tão longo e utilizando todos os recursos para a “manter o sonho”, não consegue se preparar para as intempéries da vida, culminando na possibilidade de perder o que seria o maior investimento patrimonial que trabalhou tanto para conseguir.

Assim, parece correto afirmar que o direito à moradia mais do que nunca precisa ser pensado e utilizado enquanto condicionante para políticas públicas. Não apenas porque integra a necessidade do usuário com aquele que o disponibiliza, mas também como um integrador de cidades, comunidade e Estado, cooperando para o alcance de dignidade e transparência, integração legítima do público-alvo no processo para a promoção da democracia.

Neste trabalho se oferece uma visão menos onerosa para aquele que sonha em morar em um lugar de conforto e atendimento às suas necessidades, respeitando as limitações financeiras deste, equilibrando com um contrato de menor duração, com menos responsabilidades. Dentre elas, o afastamento de responsabilidades por problemas estruturais, que recai sobre o proprietário.

Para isso acontecer, o contrato de locação foi a escolha eleita, mas como uma locação social, uma política pública pouco explorada na realidade brasileira, mas que pode funcionar muito bem se houver um trabalho em conjunto de municípios, dos estados e da união ao criarem condições de investimento, estudo de qualidade sobre imóveis vazios, subutilizados e aplicação de multa para aqueles que não respeitam a função social.

Então, se preserva a ideia original de realizar parcerias entre o serviço público e o privado, mas desta vez, ao invés de realizar diante da construção de novos empreendimentos, se oferece como solução a utilização dos espaços já existentes, mas não aproveitados corretamente para a enfrentar o déficit habitacional.

Tal perspectiva é positiva pois é capaz de atender a necessidade dos usuários e ainda permitir a capacitação de mão de obra qualificada para a reforma e revitalização de espaços, o que será objeto de trabalhos futuros.

Para este momento, cumpre destacar que a condição para o direito à moradia encontrar sua efetividade, são necessários que quesitos para com a cidade sejam respeitados. Portanto, não há como pensar no morar bem, sem que a cidade esteja envolvida na estrutura, pois se faz necessário observar

a moradia, o trabalho, a recreação e a circulação no espaço urbano que impactarão diretamente a experiência do usuário na resposta as políticas públicas.

## 1. DIREITO À MORADIA DIGNA<sup>1</sup>

### 1.1. TRAJETO JURÍDICOS: O PERCURSO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL ANTES DA CRFB/88 E SUA INSERÇÃO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

O direito à moradia é hoje um direito humano fundamental, reconhecido por diversos países e órgãos do mundo.<sup>2</sup> Seus princípios e considerações refletem a importância da habitação para assegurar a dignidade humana, com o intuito de garantir um local seguro e adequado, permitindo a vivência e o bem-estar físico, mental e emocional das pessoas.<sup>3</sup>

É esse direito que protege as pessoas, por exemplo, de serem despejadas de forma arbitrária, garantindo processos que respeitem os direitos humanos, promovendo soluções adequadas para todos os afetados<sup>4</sup>, sendo sua ausência, antes de sua efetivação, um dos grandes problemas sobre habitação e desenvolvimento urbanístico no país.

Na história brasileira, a falta de sua compreensão junto da imigração sem o devido atendimento, direcionamento, suporte e planejamento, teve papel fundamental no período de industrialização-urbanização, ocorrido na década de 30, que culminou na favelização e assentamentos precários, conhecidos como cortiços, oriundos de aglomerações que não respeitavam regras para escoamento da água, destinação de resíduos sólidos, além da falta de saneamento básico. A população ali concentrada vivia doente e oprimida.<sup>5</sup>

Nesses espaços, os moradores viviam em imóveis sem as mínimas condições de habitação, com cômodos exíguos, úmidos, muitos sem janelas, cheios de ratos, e sujeitos a proprietários inescrupulosos. Isso resultou em problemas de saúde, como incidência de

---

<sup>1</sup> Como uma maneira de conectar o direito fundamental à dignidade humana, esta dissertação emprega a ideia de moradia digna. No entanto, é importante ressaltar que o assunto também é analisado da perspectiva da moradia adequada, o que significa que os desejos e necessidades do usuário são considerados. Neste novo termo, a realidade do sujeito é examinada com o objetivo de respeitar a cultura, as crenças, as limitações e a obrigação do Estado de superar os obstáculos que se façam presentes, como os aqui abordados. Sobre o tema: **MORADIA ADEQUADA DEVE ESTAR NO CENTRO DAS POLÍTICAS URBANAS, DIZ ONU NO DIA MUNDIAL DO HABITAT**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/74476-moradia-adequada-deve-estar-no-centro-das-pol%C3%ADticas-urbanas-diz-onu-no-dia-mundial-do-habitat>. Acesso em: 4 maio 2024.

<sup>2</sup> **DIREITO À MORADIA NO MUNDO**. Disponível em: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=50&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=50&lang=pt). Acesso em 26 fev. 2024.

<sup>3</sup> SOUZA. Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: ANÁLISE COMPARATIVA E SEU ASPECTO TEÓRICO E PRÁTICO COM OS DIREITOS DA PERSONALIDADE**. 3ª ed. Ver, atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 39.

<sup>4</sup> BARBOSA. Álvaro Carlos Ramos. **DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: PROPOSTA E PERSPECTIVAS**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p.20.

<sup>5</sup> Idem.

tuberculose, anemia e complicações psicológicas. Além disso, a falta de higiene e conscientização sobre a prática de sexo seguro e as condições insalubres dos cortiços contribuíram para a propagação de doenças e epidemias. A falta de acesso a serviços de saúde adequados também agravou a situação dos moradores dos cortiços.<sup>6</sup>

Nesse contexto, a exploração vinha de todos os lados: seja pelos proprietários desses espaços, que cobravam aluguéis que consumiam boa parte dos baixos salários que os inquilinos recebiam, ou por donos de fábricas que obrigavam todos a trabalharem em períodos que podiam ultrapassar 12h diárias, além de períodos noturnos que contavam com a força braçal de mulheres e crianças.<sup>7</sup>

Dos dados disponíveis da década de 30, consta que a classe mais pobre não tinha qualquer assistência do Poder Público, direta ou indiretamente. Era deixada à sorte para sobreviver como pudesse, o que agravava a desigualdade entre as classes e marcava o início da briga de poderes na ocupação dos espaços, na posse de bens e no acesso a serviços.<sup>8</sup>

Com o aumento da camada mais pobre da sociedade, não demorou para uma cultura higienista se instalar. Graças ao *lobby* das classes dominantes, os municípios, em 1875, passaram a interditar os cortiços, condenando-os e proibindo-os de se instalarem na região central das cidades, além de estabelecer a exigência de distância mínima de 15 metros entre os cortiços e qualquer outra habitação, bem como uma distância de cinco metros entre cortiços adjacentes.<sup>9</sup>

Restava claro o viés excludente das pessoas ao acesso às moradias dignas.<sup>10</sup> Nesse caso, por compreender que os centros são espaços do comum, mas que precisam respeitar a

---

<sup>6</sup> KOWARICK, Lúcio. **CORTIÇOS: A HUMILHAÇÃO E A SUBALTERNIDADE**. Dossiê - As Ciências Sociais e o Espaço • Tempo soc. 25 (2). Nov 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702013000200004>. Acesso em: 05 jan. 2024.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> BARBOSA, Álvaro Carlos Ramos. **DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**: Proposta e Perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p.1.

<sup>9</sup> idem

<sup>10</sup> MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Resolução nº 62, de 31 de maio de 1875. **CÓDIGO DE POSTURAS DA CÂMARA MUNICIPAL DA IMPERIAL CIDADE DE SÃO PAULO SOBRE OS DIVERSOS MEIOS DE MANTER A SEGURANÇA, COMODIDADE E TRANQUILIDADE PÚBLICA. CAP. XIV, ARTS. 229 E 230**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao/1875/resolucao-62-31.05.1875.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

imagem das elites, aquilo que fosse ‘feio’, ‘simples’, ‘vulgar’, não poderia estar em local de grande circulação de bens, serviços e pessoas.<sup>11</sup>

No quesito propriedade, em razão da influência liberal, o direito dava ênfase ao direito individual, sem qualquer preocupação com interesse social<sup>12</sup>, o que deu mais força à higienização dos espaços, culminando na lei da “unidade urbana”, de 1893, nos seguintes termos:

não bastava [...] melhorar as condições de abastecimento d’água e do serviço de esgoto, [...] proceder a regularização e limpeza dos terrenos baldios, retificar o curso dos nós urbanos, effectuar o aceio e limpeza das ruas e quintaes, [...] arborizar as praças, calçar as ruas, tomar enfim todas as medidas para manter em nível elevado a hygiene de uma cidade que cresce rapidamente e cuja população triplicou em dez anos, é preciso cuidar da unidade urbana não bastava [...] melhorar as condições de abastecimento d’água e do serviço de esgoto, [...] proceder a regularização e limpeza dos terrenos baldios, retificar o curso dos nós urbanos, effectuar o aceio e limpeza das ruas e quintaes, [...] arborizar as praças, calçar as ruas, tomar enfim todas as medidas para manter em nível elevado a hygiene de uma cidade que cresce rapidamente e cuja população triplicou em dez anos, é preciso cuidar da unidade urbana.<sup>13</sup>

Para o Estado, a única solução de melhorar as condições de sua população era a demolição das “unidades habitacionais infecciosas”, deslocando os cortiços dos centros urbanos para a periferia e mantendo uma cultura higienista e totalmente preconceituosa que reforçava as diferenças sociais e empurrava esses moradores para regiões periféricas, as quais não haviam sido planejadas e desenvolvidas pelo Estado. Então, havia uma falta severa de disponibilidade de bens e serviços.

A tensão presente entre a necessidade de adequar padrões estéticos urbanos associados ao desenvolvimento civilizatório e a expansão demográfica em crescimento demandava a aplicação de “imperativos técnicos”. Esses imperativos, por meio da urbanização liderada por engenheiros, tinham como objetivo reduzir ou eliminar a concentração de miasmas, que a medicina da época teorizava como agentes causadores de doenças.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: ANÁLISE COMPARATIVA E SEU ASPECTO TEÓRICO E PRÁTICO COM OS DIREITOS DA PERSONALIDADE**. 3ª ed. Ver, atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 88.

<sup>13</sup> Relatório da Comissão de exame e inspecção das habitações operárias e cortiços do distrito de Santa de Ephigenia. Cap. I. Das habitações operárias nesta capital e do seu exame de inspecção (1893). In: CORDEIRO, Simone. Lucena. (Org.). **OS CORTIÇOS DE SANTA IFIGÊNIA: SANITARISMO E URBANIZAÇÃO (1893)**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2010.

<sup>14</sup> LUCCHESI, Bianca Melzi de Domenicis. **TRANSFORMAÇÕES URBANAS E HABITAÇÃO NO FINAL DO SÉCULO XIX: PROIBIÇÃO E PERMANÊNCIA DOS CORTIÇOS NA CIDADE DE SÃO PAULO**. In: XXVIII Simpósio Nacional de História. Anais... São Paulo, jul./2015

Um exemplo disponível desse movimento é o Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços, datado de 1875, do Distrito de Santa Ephigênia/SP, que mapeou a situação dos cortiços e aglomerações de casas, propondo soluções para a ameaça representada pelos cortiços como focos de epidemias.<sup>15</sup> No documento, restou afirmado que os moradores dos cortiços e os proprietários das estruturas eram os responsáveis pelos problemas na ordem urbana, especialmente devido à prática de cobrar aluguéis abusivos, que excediam consideravelmente a capacidade financeira dos trabalhadores que ali residiam.<sup>16</sup>

Essa narrativa é particularmente relevante porque evidencia que os desafios relacionados à habitação para pessoas de baixa renda tem sido persistente na história da cidade, assim como as soluções que se mostraram infrutíferas. Isso limita as oportunidades de se adotar novas abordagens para enfrentar a questão da moradia e desenvolver políticas urbanísticas mais eficazes.<sup>17</sup>

Foram necessários 43 anos para que, na Constituição de 1934, o direito à propriedade passasse a ter uma nova interpretação: a partir desse momento, o coletivo toma o lugar do indivíduo no foco do Estado. O direito tinha que ser disponibilizado para todos, com a produção de um benefício social<sup>18</sup>, nos seguintes termos:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.<sup>19</sup>

À propriedade foi inserida uma função social, essa entabulada por Leon Duguit, nos seguintes termos:

---

<sup>15</sup> MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Resolução nº 62, de 31 de maio de 1875. **CÓDIGO DE POSTURAS DA CÂMARA MUNICIPAL DA IMPERIAL CIDADE DE SÃO PAULO SOBRE OS DIVERSOS MEIOS DE MANTER A SEGURANÇA, COMODIDADE E TRANQUILIDADE PÚBLICA. CAP. XIV, ARTS. 229 E 230.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao/1875/resolucao-62-31.05.1875.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>16</sup> ARAÚJO Alexandra Fuchs De. **CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA PARA BAIXA RENDA: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA.** Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: USP. 2021, p. 36.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 89.

<sup>19</sup> BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1934.** Brasília: Senado Federal.

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de deixá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder.<sup>20</sup>

Com a evolução do pensamento jurídico, a propriedade – compreendida como um direito fundamental sagrado absoluto – passou por uma crise e, em um contexto em que um Estado intervencionista desempenha um papel ativo na regulamentação e controle da sociedade, houve uma proliferação de disciplinas e regulamentos relacionados ao domínio. Assim, a ênfase recaiu na necessidade de reduzir o egoísmo do proprietário, um comportamento considerado totalmente legítimo, impondo-se limites em prol do interesse social.<sup>21</sup>

Em outras palavras, durante esse período, o Estado assumiu a responsabilidade de estabelecer regras e restrições que visavam equilibrar o legítimo direito do proprietário de agir em seu próprio interesse, com a necessidade de promover o bem-estar coletivo. Isso implica, sob a intervenção estatal, na submissão das ações individuais dos proprietários a restrições, a fim de se garantir um equilíbrio entre os interesses particulares e o benefício geral da sociedade.<sup>22</sup>

Em que pese ter sido considerado eminentemente privado o direito à propriedade, é de compreensão geral que ele não é mais conferido somente para atendimento exclusivo do indivíduo. Antes, está condicionado e restrito ao cunho social, conforme preconizado por Alf Ross.<sup>23</sup>

Ainda na Constituição de 1934, o texto passou a abarcar os direitos sociais, econômicos e culturais, inspirado pela Constituição de Weimar e pela Constituição Mexicana de 1917<sup>24</sup>, que instituíam uma forte referência social, inserindo matérias de cunho econômico e social às famílias, à educação, à cultura, além de uma forte legislação trabalhista e previdenciária, o que permitiu que o ser humano fosse analisado enquanto ser de direito, com

---

<sup>20</sup> DUGUIT, Léon. *TRAITÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL*. Vol. 03. Paris: Hachette Livre BNF. 1921-1925, p. 618 e 620. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5747875f/f626.image>. Acesso em: 25 dez. 2023.

<sup>21</sup> TEPEDINO, Gustavo. **CONTORNOS CONSTITUCIONAIS DE PROPRIEDADE PRIVADA**. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, v. 2, n.2, p. 251-252, mar. 1998.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> ROSS, Alf. **DIREITO E JUSTIÇA**. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2000, p. 65.

<sup>24</sup> GROFF, Paulo Vargas. **DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**. Revista de informação legislativa, v. 45, n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008

necessidades que deveriam ser atendidas, independente de seus recursos financeiros. Para balancear essa equação, a inspiração advinda da Constituição Mexicana, de 1917 se fez presente.

Em seu art. 113, item 17, definiu: “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.<sup>25</sup> Para o Brasil, contudo, muito se planejava, mas pouco se concretizava em razão da falta de um plano de ação vinculado às cidades.

O princípio da função social se manteve na Constituição de 1937 e, posteriormente, na Constituição de 1946, conforme seu art. 147: “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”<sup>26</sup> O direito de propriedade, em contrapartida, foi elencado sob o rol de direitos individuais<sup>27</sup>.

A Constituição de 1947, por sua vez, é considerada a Constituição da Redemocratização, ou da “Quarta República”, por vir após a onda ditatorial implementada no Brasil e acompanhada de um grito de democracia no mundo todo, com o fim da Segunda Guerra Mundial. Essa Constituição, inclusive, se inspira muito naquela de 1934 no quesito Direitos Fundamentais, resgatando alguns de seus valores.<sup>28</sup>

Em uma análise global, mediante as lutas por melhores condições de vida e manutenção dos direitos já dispostos, em 1948 o direito à moradia passou a ser compreendido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, promovido pela ONU.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**, 1934. Brasília: Senado Federal.

<sup>26</sup> BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**, 1946. Brasília: Senado Federal.

<sup>27</sup> Art. 141, § 16: É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Art. 147: O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Art. XXV: “Todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 11 jun. 2022.

Além disso, na Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)<sup>30</sup>, restou consignado, no art. 5º, inc. III<sup>31</sup>, que os países signatários se empenhariam em combater o déficit habitacional, principalmente entre as pessoas negras (pretas e pardas).

O que para o Brasil foi extremamente impactante, já que as favelas cresceram exponencialmente após a abolição da escravatura, em 1888, porque não havia planejamento por parte do Estado para a inserção dessa população na sociedade como pessoas de direito. Afinal, reconheceram a liberdade a que faziam jus, mas não se preocuparam em garantir a eles condições materiais de dignidade, tais como: reparação pelos anos de exploração, acesso a serviços de saúde, segurança, educação, moradia etc., perpetuando a exclusão de direitos aos quais fazem jus.<sup>32</sup>

Já na Constituição de 1967, em seu art. 150, o tema foi abordado delineando um personalismo e um jusnaturalismo, expondo que o interesse social e coletivo permeasse a propriedade. Além disso, o tema ainda estava elencado no Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 1964), que atuava na integração da eficácia da norma constitucional com relação tanto ao conteúdo positivo do direito de propriedade quanto a sua função social.<sup>33</sup>

A propriedade que estava sob foco era a propriedade rural, que precisava cumprir com requisitos, tais como: a) atender ao bem-estar dos proprietários, dos trabalhadores e suas famílias; b) atender a níveis de produção satisfatórios; c) conservar os recursos naturais; d) impor disposições legais e reguladoras das justas relações de trabalho entre os possuidores e os cultivadores da terra.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> **CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL**. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/convencoes-internacionais/conv\\_intern\\_03.pdf](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/convencoes-internacionais/conv_intern_03.pdf). Acesso em: 25 dez. 2023

<sup>31</sup> Art. 5º: De acordo com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2 desta Convenção, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial sob todas as suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, nomeadamente no gozo dos seguintes direitos: [...] (iii) direito à habitação. Sobre o tema: **CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL**. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/convencoes-internacionais/conv\\_intern\\_03.pdf](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/convencoes-internacionais/conv_intern_03.pdf). Acesso em: 25 dez. 2023

<sup>32</sup> **O DESTINO DOS NEGROS APÓS A ABOLIÇÃO**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2673%3Acatid%3D28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28). Acesso em: 05 jan. 2024.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>34</sup> **BRASIL. ESTATUTO DA TERRA, LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 19 jun. 2023.

O pensamento da época estava na propriedade e não nas condições de qualidade dela. Parte disso se dava por não haver uma compreensão das condições imateriais em que esta propriedade deveria estar inserida. Além disso, não havia uma preocupação nas necessidades da família que a ocuparia. A urgência se dava na necessidade de ocupar e ter.

Nesse sentido, visando atender ao acesso a um imóvel, o governo ditatorial cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Lei 4.380/64), cujo objetivo era efetivar o acesso de uma habitação para a população, favorecendo aqueles de menor poder aquisitivo mediante financiamento bancário.<sup>35</sup> Seria essa a primeira política pública de fomento sobre o tema, conforme será trabalhado no Capítulo 3.

De acordo com o art. 9º da Lei 4.380/1964, “todas as aplicações do Sistema terão por objeto, fundamentalmente, a aquisição de casa para residência do adquirente, sua família e seus dependentes, vedadas quaisquer aplicações em terrenos não construídos, salvo como parte de operação financeira destinada à construção da mesma.”

Em 1966, ainda, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), cujo objetivo era resguardar o trabalhador que viesse a ser dispensado de seu trabalho, bem como servia de base para a o financiamento de construção para habitações.

A atuação do banco perdurou até o ano de 1986, atendendo à demanda habitacional e caracterizando-se por uma gestão centralizada e autoritária, própria da estratégia dos governos militares. Ademais, durante o período em que esteve vigente, realizou investimentos consideráveis com recursos advindos especialmente do FGTS, fomentando fortemente a indústria da construção civil e ampliando as frentes de trabalho das empreiteiras, combinando o poder Público com o capital imobiliário e empresarial.<sup>36</sup>

Até essa época, o que se via como desenvolvimento era o simples fazer: construir novos imóveis e entregá-los para as pessoas que estivessem trabalhando formalmente. Muitos recursos eram destinados sem um devido estudo de impacto, sem preocupação com o desordenamento urbano, o congestionamento e problemas de urbanidade, além dos impactos

---

<sup>35</sup> FERREIRA NETO, Sérgio Cosmo. **DIREITO À MORADIA E O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO: A SUPRESSÃO DA COBERTURA DO SALDO RESIDUAL PELO FVCS E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS E SOCIAIS**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Pernambuco. PPGD, 2013, p. 15.

<sup>36</sup> KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS A CIDADE E A HABITAÇÃO EM QUESTÃO**. Curitiba: Intersaberes. 2017, p. 127

negativos ao meio ambiente, o que culminaria em desastres naturais. Ainda que fosse determinado em lei que deveriam ser respeitados os recursos naturais, não havia um controle efetivo sobre o tema. Além disso, por não haver planejamento, havia uma dificuldade de acessos a serviços essenciais, como escolas, hospitais e centros comerciais.<sup>37</sup>

Em que pese a função social estivesse prevista em lei, seu reconhecimento como base para o interesse coletivo demorou para ser observado na prática, o que impactou na reorganizar das expectativas e a compreensão do que é desenvolvimento.

Para isso, o Informe Brundtland da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, ocorrido em 1987, definiu o desenvolvimento como a busca pela satisfação das necessidades e desejos humanos.<sup>38</sup>

Neste Informe ficava destacado que não se tratava de satisfazer os interesses de uma parte da sociedade, mas, antes disso, havia uma prioridade para os interesses de todo o coletivo. Diminuir o atraso do desenvolvimento daqueles que estavam em situação de vulnerabilidade, o que poderia corresponder tanto no campo material, como na ausência de moradia, saneamento básico e acesso a transporte e comida, como imaterial, no tocante a saúde, educação, segurança etc.<sup>39</sup>

Então, trata-se de alcançar os desejos e as realizações de toda a sociedade de forma individual e coletiva, o que só é possível mediante um planejamento de elevação de qualidade de vida, sem esgotar a possibilidade de que gerações futuras possam viver com dignidade. A este fenômeno, dá-se o nome de desenvolvimento sustentável.

Com o desenvolvimento sustentável, que se define como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.”<sup>40</sup> Visa responder as críticas sociais e ecológicas que surgem à

---

<sup>37</sup> RODRIGUES, Arlete Moysés; SEABRA, Manoel. **HABITAÇÃO E ESPAÇO SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO**. Boletim Paulista de Geografia, n. 64, p. 19-58, 1986.

<sup>38</sup> Op. Cit.

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> **NOSSO FUTURO COMUM** – Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1991, p. 46.

medida que o ser humano passa a extrair mais os recursos escassos da natureza, contrapondo a visão da busca exclusiva ao lucro, sem se preocupar com o equilíbrio do planeta.<sup>41</sup>

Portanto, o desenvolvimento sustentável precisa observar a três abordagens: 1. A abordagem econômico-liberal; 2. A ecológico-tecnocrata; e 3. A política de participação democrática.<sup>42</sup>

A primeira parte do pressuposto da necessidade primordial de crescimento econômico, uma vez que apenas o aumento contínuo pode assegurar e fomentar um desenvolvimento mais alinhado com as demandas ambientais.<sup>43</sup>

Em uma perspectiva quase no extremo oposto à anterior, a segunda se sustenta na convicção de que qualquer proposta de ação deve ser orientada pelo primado da sustentabilidade ecológica e da conservação da natureza. Isso demanda a presença de instituições dotadas de ampla capacidade de controle, imposição e intervenção.<sup>44</sup>

Já o terceiro se manifesta principalmente no contexto dos desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento. Seu objetivo principal é, acima de tudo, a defesa da humanidade e a busca por uma vida digna para todos. Isso, por conseguinte, deveria resultar em uma maior harmonia com a natureza.<sup>45</sup>

Um outro conceito que é de igual forma relevante é o da sustentabilidade multidimensional: preconizado pelo autor Juarez Freitas, se trata de uma abordagem holística e integrada da sustentabilidade que considera não apenas os aspectos ambientais, mas também os aspectos sociais, econômicos, éticos e políticos.<sup>46</sup>

Essa perspectiva reconhece que a sustentabilidade vai além da proteção do meio ambiente e envolve a interação complexa entre diferentes dimensões da sociedade e do planeta, de forma que cria uma interação e influência mútua.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> SCOTTO, Gabriela, CARVALHO, Isabel Cristina de Moura e BELINASSO, Leandro. **DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**. 6 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 28.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Ibidem, p. 29.

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> FREITAS, Juarez. **SUSTENTABILIDADE: DIREITO AO FUTURO**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2019, p. 99

<sup>47</sup> Idem.

Na visão do autor, a sustentabilidade multidimensional comporta diferentes aspectos que precisam ser considerados a fim de integrar uma garantia de desenvolvimento sustentável e equilibrado. São eles: social; ético; jurídico-político; econômico e ambiental.<sup>48</sup>

A dimensão social da sustentabilidade é fundamental para garantir que as ações e políticas adotadas tenham impactos positivos nas comunidades e promovam o bem-estar das pessoas. Se considera como as ações e decisões afetam diretamente as comunidades locais, levando em conta os aspectos de acesso aos serviços básicos, tais como saúde, segurança, educação, habitação e moradia<sup>49</sup>

Há também uma preocupação na Equidade e Justiça Social, tidos estes como princípios fundamentais da dimensão social, envolvendo a garantia de que todas as pessoas tenham acesso igualitário a recursos, oportunidades e benefícios, sem discriminação ou exclusão com base em características como gênero, etnia, classe social ou localização geográfica.<sup>50</sup>

Para essa concretização, os direitos humanos precisam ser observados, com respeito à dignidade, liberdade igualdade e participação ativa das pessoas na tomada de decisões que afetam suas vidas, o que é realizado mediante inclusão social na criação de políticas e práticas que reduzam as desigualdades e diversidade dos membros da sociedade.<sup>51</sup>

Na dimensão ética da sustentabilidade, a orientação as ações humanas em relação ao meio ambiente, o que inclui considerações sobre respeito, solidariedade, justiça, responsabilidade e equidade, características tidas como essenciais para a promover relações harmoniosas entre os seres humanos e a natureza, garantindo um futuro bem estruturado para as futuras gerações.<sup>52</sup>

Na dimensão jurídico-política existe a intersecção entre o direito e a política n o contexto da busca por um desenvolvimento sustentável. Aqui, são consideradas as leis, regulamentos e instrumentos legais para a promoção da proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos naturais e a garantia de um desenvolvimento sustentável.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 42

<sup>49</sup> Ibidem, p. 65

<sup>50</sup> Ibidem, p. 66

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>53</sup> Ibidem, p. 70

Já no aspecto político da sustentabilidade, são abordadas as decisões, políticas públicas e estratégias governamentais voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável, o que inclui a formulação de planos de ação, programas de governo, acordos internacionais, iniciativas políticas que visam conciliar o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente e o bem-estar social.<sup>54</sup>

Para além da criação de leis, destaca o autor na importância da implementação, na fiscalização e no monitoramento constante para assegurar o cumprimento das normas estabelecidas, o que requer uma atuação em conjunto dos poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como da sociedade civil e órgãos internacionais.<sup>55</sup>

Na dimensão econômica da sustentabilidade, há preocupação na forma como as questões ambientais, sociais e éticas são integradas nas atividades econômicas, visando a garantia de um desenvolvimento sustentável a longo prazo. Para isso, se considera não apenas os custos e benefícios imediatos das atividades econômicas, mas também os custos e benefícios a longo prazo, tanto para a sociedade quanto para o meio ambiente.<sup>56</sup>

Isso quer dizer que é necessário promover um desenvolvimento de tecnologias, produtos e serviços que sejam ambientalmente sustentáveis e socialmente responsáveis, o que inclui a adoção de prática de produção mais limpas, uso eficiente dos recursos naturais e a promoção de modelos de negócios que gerem benefícios econômicos sem comprometer o meio ambiente.<sup>57</sup>

Há também uma preocupação na regulação do mercado, com o intuito de orientar a eficiência econômica alinhada aos objetivos da sustentabilidade ambiental e social. Isso é possível através de políticas públicas que incentivem práticas empresariais responsáveis, promoção de transparência e a prestação de contas. Além de desencorajar comportamentos que gerem impactos negativos no meio ambiente e na sociedade.<sup>58</sup>

Neste debate, a Análise Econômica do Direito, ao abordar a dignidade humana, a cidadania, a segurança, o bem-estar, a sustentabilidade, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça social são valores que impactam fortemente as funções administrativas, legislativas e

---

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Ibidem, p. 74

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 75

judiciais no mundo moderno, e eles desempenham um papel importante na interpretação do direito público. É possível analisar a promoção dos direitos sociais por meio da Análise Econômica do Direito (AED), que faz previsões jurídicas levando em consideração as necessidades e a escassez, embora a positivização legal exclusiva dos direitos sociais não seja suficiente para garantir sua efetivação.<sup>59</sup>

A proteção dos direitos fundamentais visa promover a igualdade material, garantindo que todos tenham as mesmas oportunidades e tenham a mesma cidadania. No que diz respeito ao direito fundamental e social à moradia, a falta de reconhecimento aumenta a exclusão social e dificulta o acesso à saúde, à segurança, ao emprego e a um ambiente saudável.<sup>60</sup>

Além de integrar o direito à moradia com outros direitos fundamentais e sociais, a abordagem da Análise Econômica do Direito (AED) se mostra como uma alternativa importante devido à implementação de políticas habitacionais no Brasil envolver a participação dos setores público e privado. A AED analisa os comportamentos institucionais, a formulação de políticas públicas e as consequências econômicas, utilizando diálogos com a ciência econômica para realizar uma análise das escolhas racionais visando alocar os recursos de maneira eficiente e garantir o bem-estar social.<sup>61</sup>

O objetivo da Análise Econômica do Direito (AED) é descobrir uma forma de equilibrar as coisas para minimizar o desperdício e aumentar a eficiência do processo. Esse método visa atender às demandas sociais com recursos limitados, utilizando ideias utilitaristas e avaliação de custos. Com isso, se aumenta a segurança das decisões jurídicas por meio da análise do direito que é mais previsível, eficiente, equilibrada e eficiente, especialmente em questões com recursos limitados.<sup>62</sup>

O direito à moradia e outros direitos sociais essenciais podem ser combinados com sucesso com a abordagem da Análise Econômica do Direito (AED). Isso se deve ao fato de que a implementação de políticas habitacionais no Brasil requer a participação de todas as partes interessadas, sejam elas do setor público ou privado. A AED usa a ciência econômica para analisar os comportamentos institucionais, a formulação de políticas públicas e as

---

<sup>59</sup> GABARDO, Emerson. CASIMIRO, Ligia Maria Melo de. **UMA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À MORADIA**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 54.

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> Idem.

consequências econômicas. O objetivo da AED é garantir o bem-estar social e alocar os recursos de forma eficaz.<sup>63</sup>

No Brasil, a escassez de moradia digna afeta grupos economicamente hipossuficientes. Diante do déficit habitacional, é necessário adotar uma política pública que atenda às necessidades da população carente, podendo incluir ações como regularização fundiária, programas habitacionais, acesso a bens públicos subutilizados, limitação do uso e ocupação por meio de tributação e implementação de aluguel social.

Quando parte da população vive em condições precárias e sem infraestrutura adequada, há um alto custo social que vai além das deficiências habitacionais, afetando a saúde, mobilidade, meio ambiente, segurança, entre outros aspectos. O Brasil, sendo um país com recursos financeiros abundantes, deve realizar um planejamento eficiente para evitar que uma postura, inclusive omissiva, contribua para agravar a inacessibilidade dos direitos fundamentais.

Por último, mas não menos importante, a dimensão ambiental é aquela responsável pela preservação do meio ambiente e a manutenção do equilíbrio ecológico para as atuais e futuras gerações, mediante uso consciente do solo, água, ar, flora e fauna. Também se incluem a proteção dos ecossistemas para a sobrevivência de diversas espécies, inclusive a humana.<sup>64</sup>

Logo, não há como se falar em desenvolvimento olhando somente as prioridades do indivíduo, tal qual foi feito nas Constituições passadas, que visavam atender aos interesses de uma pequena classe burguesa ou simplesmente entregar uma propriedade para alguém, sem a análise de impactos e riscos. Necessita-se de um trabalho em conjunto entre os entes federativos com a população, em que seja possível encontrar o pleno equilíbrio e o atendimento das necessidades do povo.

É a partir da disponibilidade de recursos e da democratização de espaços que a participação cívica acontece, além da promoção da gestão sustentável dos recursos naturais, o que contribui para o desenvolvimento sustentável como um todo, reduzindo os impactos ambientais e promovendo práticas mais responsáveis. Há uma melhora na qualidade de vida

---

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Ibidem, p. 72

não apenas para as pessoas envolvidas, mas de todo o ecossistema como um todo, pelo equilíbrio desenvolvido.

Deve existir incentivo na promoção da cultura, do lazer e do esporte, promovendo diversidade cultural e expressão artística, além de troca de experiências. Enfim, a disponibilidade de recursos e a democratização de espaços são fundamentais para promover uma sociedade mais justa, inclusiva, economicamente próspera e culturalmente rica.

Essa compreensão é reforçada quando analisadas as obras de Amartya Sen, economista ganhador do Nobel de Economia em 1998, o qual, em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, destacou que o desenvolvimento não deve se limitar a medidas econômicas, como o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) ou o aumento do rendimento pessoal, mas deve antes ser avaliado em termos de liberdades humanas, incluindo liberdade política, liberdade econômica, oportunidade, segurança social, garantias de transparência e segurança protetora.<sup>65</sup>

Trata-se de uma visão que contrasta daquelas restritas de desenvolvimento, como aquelas que identificam somente o PNB, a industrialização ou o avanço tecnológico. Para o autor, a liberdade humana deve ser o objetivo supremo do desenvolvimento, assim como as liberdades e direitos também contribuem eficazmente para o progresso econômico.<sup>66</sup>

Aqui, Amartya Sen e Emerson Gabardo conversam em suas obras: enquanto o primeiro apresenta a proposta de que para haver desenvolvimento o ser humano precisa ser livre para ser/ter o que quiser, o que significa ter acesso às ferramentas necessárias para tal, o segundo autor ainda propõe que o desenvolvimento é um processo que eleva as condições de vida da população. Outra razão para desenvolver, não poderia ser diferente, é a busca pela felicidade, entendida como uma condição que resulta da garantia de condições mínimas para a liberdade pessoal.<sup>67</sup> Gabardo vai além: o desenvolvimento é, ainda, um objetivo político instrumental fundamental, que busca melhorar as condições de vida da sociedade destinatária.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> SEM, Amartya. **DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 15.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>67</sup> GABARDO, Emerson. **INTERESSE OPUBLICO E SUBSIDIARIEDADE: O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL PARA ALÉM DO BEM E DO MAL**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 243.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 327.

No contexto do cidadão urbano, no ensinamento de Ligia Melo, o desenvolvimento de bem-estar depende da funcionalidade social proporcionada pela cidade. Isso permite o exercício dos direitos fundamentais em um ambiente urbano caracterizado pela diversidade de interesses e necessidades, equilibradas por intervenções públicas. Deve-se ainda facilitar o acesso aos direitos sociais e econômicos, o que possibilitará o exercício dos direitos individuais, sendo influenciado não apenas por políticas públicas locais, mas também pelas atividades econômicas geradas no ambiente urbano.<sup>69</sup>

Neste processo de desenvolvimento que busca garantir a participação e o acesso equitativo de todos os indivíduos aos benefícios econômicos, sociais e culturais, reside uma abordagem que visa assegurar que todas as pessoas tenham oportunidades iguais de desfrutar dos avanços e recursos gerados pelo desenvolvimento. Isso significa que políticas e práticas devem ser implementadas de forma a garantir que nenhum grupo seja abandonado ou marginalizado, e que todos tenham acesso aos recursos econômicos, serviços sociais e expressões culturais disponíveis na sociedade.<sup>70</sup>

Busca-se, assim, criar condições para que todos os indivíduos possam participar ativamente da vida econômica, social e cultural da comunidade, contribuindo para o seu próprio desenvolvimento e para o desenvolvimento coletivo de forma justa e equitativa.<sup>71</sup>

A sustentabilidade, no contexto do direito à moradia, assume papel importante para a garantia dos direitos sociais inerentes aos seres humanos, ao passo que preserva o meio ambiente e a economia, de forma a equilibrar os interesses individuais e coletivos, garantindo o futuro do planeta.

Logo, a concretização do desenvolvimento sustentável envolve uma abordagem abrangente que combina o crescimento econômico com a garantia de acesso aos direitos individuais e sociais para todos, em um cenário de participação política e controle social, em um ambiente ecologicamente equilibrado que garanta tanto às gerações presentes quanto futuras o acesso a tais benefícios.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> CASIMIRO. Ligia Maria Silva Melo de. PLANEJAMENTO SOCIAL E MOBILIDADE URBANA COMO FUNDAMENTOS DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL. 2017. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> SCHIER. Adriana da Costa Ricardo. **FOMENTO- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO**. Curitiba: Íthala. 2019, p. 53.

O propósito é progredir em direção a um modelo de constitucionalismo socioambiental, especialmente visando corrigir as disparidades e a degradação humana no que diz respeito ao acesso às condições mínimas de bem-estar.<sup>73</sup>

Então, para garantir que o Direito à Moradia seja alcançado em sua plenitude, além de se democratizar os espaços e de se disponibilizar recursos, não custa repetir, também é preciso trazer a população para a discussão, ou seja, não apenas democratizar os espaços, mas democratizar o discurso e a participação da transformação do meio em que os agentes diretamente afetados estão.

## **1.2. MAPA DA CIDADANIA: DIREITO À MORADIA DIGNA COMO PONTO DE CONVERGÊNCIA NA CRFB/88**

Enquanto o Brasil discutia e implementava formas de conceder casas/apartamentos para a população, no âmbito internacional a discussão se estendeu de forma que, com o Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o termo “moradia” foi adotado em seu art. 11, item 1, da seguinte forma: “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à sua alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”. Essa definição dá amplitude aos direitos anteriormente descritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.<sup>74</sup>

Esse conceito de moradia entrou de forma indireta na Constituinte de 1988, mediante uma costura entre artigos: o art. 7º, inc. IV<sup>75</sup>, fixava que o salário mínimo precisava atender às necessidades básicas da família e dependentes, inclusive a moradia, ou seja, para a época, a dignidade da moradia seria definido pelo alcance do seu salário.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Adotado em 16 de dezembro de 1966, com entrada em vigor em 03 de janeiro de 1976. Integrado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.

<sup>75</sup> 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. Sobre o tema: BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília: Senado Federal. 2024.

<sup>76</sup> SOUZA. Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: ANÁLISE COMPARATIVA E SEU ASPECTO TEÓRICO E PRÁTICO COM OS DIREITOS DA PERSONALIDADE**. 3ª ed. Ver, atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 95.

Já o art. 23, inc. IX<sup>77</sup>, determinava a promoção de programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, bem como o reconhecimento da usucapião, trazendo para o Estado obrigações parametrizadas no tema.

Essa influência progressista e garantista vista na Constituição de 1988 trouxe implicações. Inspirado no Estado Social francês, também conhecido como Estado-Providência ou Estado de Bem-Estar Social, que se caracteriza “por um modelo de proteção social baseado na ideia de redistribuição de recursos pelo Estado (solidariedade nacional) e financiado, majoritariamente, por um sistema de seguridade social por repartição”<sup>78</sup>, tinha como objetivo evitar os riscos sociais de empobrecimento, velhice e doenças que pudessem atingir os trabalhadores, mantendo uma coesão social.<sup>79</sup>

Ainda, havia a compreensão de que só é possível alcançar a liberdade, direito demasiadamente importante em razão da ditadura vivida em períodos anteriores, com a efetivação dos direitos sociais, como os já trazidos.<sup>80</sup>

O direito à moradia passa a ser estudado e definido pelos teóricos, tais como Ingo Wolfgang Sarlet, no sentido de que para ser compatível com os padrões impostos, precisa ser adequado e decente. Além dos requisitos definidos no art. 23 da Constituição, o autor destaca ainda a relevância desse direito, pois, é a partir da adjetivação que será possível afastar as interpretações demasiadamente restritivas sob o objeto do direito à moradia ou de deixá-las para que o legislador infraconstitucional o faça, causando o mesmo dano.<sup>81</sup>

Luiza Barros Rozas definiu o direito à moradia como aquele direito individual que deve ser protegido pelo Estado, afastando danos que possam ser causados por terceiros. Dessa forma, há uma dimensão de direito da personalidade, que está diretamente ligada à dignidade

---

<sup>77</sup> IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Sobre o tema: BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília: Senado Federal. 2024.

<sup>78</sup> BUSTILLOS, Catarina Setúbal R. **POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: O ESTADO-PROVIDÊNCIA FRANCÊS**. Revista Do BNDES. Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, jun 2001, 195-2012.

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> GAZOLA. Patricia Marques. **CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA: TEORIA E PRÁTICA**. Belo Horizonte: Fórum. 2008, p. 45

<sup>81</sup> SARLET. Ingo Wolfgang. **O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO: ALGUMAS ANOTAÇÕES A RESPEITO DE SEU CONTEXTO, CONTEÚDO E POSSÍVEL EFICÁCIA**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 46, a. 12, abr-jun. 2023, p. 211.

humana, estando, portanto, vinculada àqueles direitos que conferem proteção aos direitos humanos, seja no plano internacional, nacional ou no dos direitos fundamentais.<sup>82</sup>

Assim, preocupa-se em desmistificar desde já o conceito de que moradia e habitação são sinônimos, sendo utilizado, para tanto, o conceito tecido por Sergio Iglesias Nunes de Souza: Moradia é aquela que visa à garantia dos direitos à dignidade humana, se diferenciando da habitação, que se define como aquela permissão conferida a alguém para que possa se fixar em um lugar determinado, com o intuito de atender aos seus interesses naturais da vida do cotidiano, porém, de forma temporária ou acidental, se tratando de uma relação entre sujeito e a coisa.<sup>83</sup>

Hoje, é possível que a habitação não seja uma morada, mas a morada, obrigatoriamente, será uma habitação. Afinal, moradia é o direito associado às condições que impactam na qualidade de vida e está mais correlacionado a outros direitos subjetivos, tais como dignidade da pessoa humana, saúde e segurança. Ademais, independe de questões fáticas para a sua efetivação, como condição financeira, classe social, local, cultura etc.<sup>84</sup> Trata-se, portanto, de uma compreensão mais ampla e imaterial, diferente da habitação, que se correlaciona com a propriedade e tem direto impacto na condição financeira do possuidor que pode – ou não – escolher a localidade, região, face, quem serão seus vizinhos etc.

Dessa forma, atendendo ao contexto histórico trazido e ao interesse do Estado em promover uma moradia digna à todos, independentemente de quem seja o indivíduo impactado, adota-se como premissa que o direito à propriedade deixa de ser o astro da lógica jurídica, desempenhando um papel de coadjuvante, pois é a moradia aliada ao direito subjetivo de viver bem e com dignidade que ganha o protagonismo, reforçado pela lógica do art. 5º, inc. XXIII, da CRFB/88, que diz: “a propriedade atenderá a sua função social.”

Além disso, a adequação da moradia precisa ser avaliada mediante uma correlação entre a garantia do local e a preservação de outros elementos, definidas pelo IV Congresso

---

<sup>82</sup> ROZAS, Luiza Barros. **DIREITO À MORADIA: ÂMBITO, LIMITES E CONTROLE NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL**. 2016. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.2.2016.tde-25112016-172625. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>83</sup> SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: ANÁLISE COMPARATIVA E SEU ASPECTO TEÓRICO E PRÁTICO COM OS DIREITOS DA PERSONALIDADE**. 3ª ed. Ver, atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 39.

<sup>84</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. **DIREITO À MORADIA NO BRASIL: POLÍTICA URBANA E ACESSO POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 41

Internacional de Arquitetura Moderna, datado de 1933, ocorrido em Atenas, como: moradia<sup>85</sup>, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano.<sup>86</sup>

Não havendo mais o BNH para a realização de políticas voltadas à habitação, o tema ficou entre alternância de ministérios, como era em 1989, mas rebaixado para função de secretaria, em 1990, chegando até a ser uma diretoria de habitação da Secretaria de Política Urbana do ministério do planejamento e Orçamento a partir de 1994.<sup>87</sup>

Dessa carência de programas voltados à moradia que atendessem à possibilidade da população mais carente, combinada com a capacidade de pagamento nas regiões mais afastadas do centro, as pessoas, sem verem uma alternativa, migravam para os grandes centros em busca de condições melhores de vida, o que não era correspondido, conforme será apresentado em tópico específico. Porém, já é possível apontar que dessa migração resultava o inchaço das grandes cidades, aumentando a miséria por falta de planejamento urbano.<sup>88</sup>

Foi em 1999 que a Caixa Econômica Federal (CEF) passou a ser responsável pelos financiamentos, ao compor a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), congregando os setores das políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte em consonância com a política urbana.<sup>89</sup>

Como marca do governo Fernando Henrique Cardoso II (1999-2002), destacam-se sobre o tema: a retomada dos financiamentos com base nos recursos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), além do destaque aos programas destinados ao beneficiário final, como a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativo, que são

---

<sup>85</sup> Importante destacar que a tradução a ser encontrada em todos os trabalhos (inclusive o original) é “habitação”. Contudo, conforme se demonstra neste trabalho exaustivamente, o termo habitação não é capaz de atender aos desígnios projetados na Carta de Atenas originalmente. O termo “habitação” foi empregado porque, na época, não havia sido cunhado “moradia”, que atende às características do espaço. Por isso, se toma a liberdade de corrigir a tradução a fim de que o leitor possa compreender que, em que pese a Carta de Atenas seja de 1933, sua compreensão é extremamente relevante e atual.

<sup>86</sup> LE CORBUSIER. **A CARTA DE ATENAS**. São Paulo: Edusp. 1993, p. 66.

<sup>87</sup> SCHEFFER. Sandra Maria. **ESPAÇO URBANO E POLÍTICA HABITACIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA DE LOTES URBANIZADOS DA PROLAS** – Ponta Grossa. Dissertação (Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2003, p. 35.

<sup>88</sup> GAZOLA. Patricia Marques. **CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA: TEORIA E PRÁTICA**. Belo Horizonte: Fórum. 2008, p. 54

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 36.

os que não possuem um órgão intermediador, como é o caso da Companhia de Habitação (COHAB).<sup>90</sup>

Em 2000 ocorreu o marco fundamental para a definição da moradia e suas políticas públicas: o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental, sendo referido como direito social mediante inserção da Emenda Constitucional nº 26/2000, a qual define como deve ser tratado, ultrapassando o conceito de habitação disposto no art. 6º da Constituição, comentado já no início deste trabalho.<sup>91</sup>

O direito à moradia foi posto como direito social pela própria emenda que a instituiu. Inclusive, ficou ao lado de direitos individuais e coletivos correlacionados ao art. 5º da CRFB/88.

Dessa forma, o direito à moradia, ao ser acrescentado no plano constitucional, foi recepcionado na forma como é considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU): como um direito humano universal, competindo – agora – ao Brasil a missão de assegurá-lo e vinculá-lo aos demais direitos humanos garantidos pela Constituição.<sup>92</sup>

Daí em diante as evoluções foram escalonando em um ritmo acelerado: já no ano seguinte, foi criado Estatuto da Cidade com fulcro nos art. 182 e 183 da CRFB/88, expressando que o direito à moradia deve ser atendido em sua amplitude, considerando toda a dimensão de uso e ocupação do solo urbano, de organização da cidade, de política urbana, e definindo os seus instrumentos tributários, financeiros, jurídicos, administrativos, sociais e políticos.<sup>93</sup>

Nos termos do art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, todo ser humano tem direito à habitação.<sup>94</sup> Contudo, na elaboração do aludido texto, não ficou

---

<sup>90</sup> KAUCHAKJE. Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS A CIDADE E A HABITAÇÃO EM QUESTÃO**. Curitiba: Intersaberes. 2017, p. 127

<sup>91</sup> 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. Sobre o tema: **BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília: Senado Federal. 2024.

<sup>92</sup> CASIMIRO. Ligia Maria Silva Melo de. **DIREITO À MORADIA NO BRASIL: POLÍTICA URBANA E ACESSO POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 36.

<sup>93</sup> KAUCHAKJE. Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS A CIDADE E A HABITAÇÃO EM QUESTÃO**. Curitiba: Intersaberes. 2017, p. 127-128.

<sup>94</sup> Art. 25. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. Sobre o tema: **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS**

esclarecido o modo a ser dada concretude, ficando a encargo do governante a realização de planos e metas a fim de solucionar o problema de déficit habitacional no país.

Criado o Ministério das Cidades (MCidades), a discussão acarretou a criação do Estatuto da Cidade, em 2003, integrando políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte e trânsito, bem como reforçando a descentralização e o fortalecimento dos municípios como entes federativos – temas definidos na CRFB/88.<sup>95</sup>

Tal ministério foi incumbido de assegurar o pleno acesso à moradia adequada, promovendo programas e incentivos, podendo, inclusive, criar órgãos próprios para a tratativa do assunto, definindo a forma como seriam distribuídos recursos e planejando e elaborando políticas públicas e projetos a serem implementados.<sup>96</sup>

Daí em diante o desenvolvimento da cidade e da lógica da moradia progrediu a passos largos: em 2004 foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), com o objetivo de estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como de acompanhar sua execução. O objetivo desse projeto é criar um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, promovendo o debate para a criação e implementação sobre as políticas formuladas pelo MCidades.<sup>97</sup>

Com o ConCidades surgiu a Política Nacional de Habitação, em 2004, a qual foi adicionada na PNDU, distinguindo políticas capazes de efetivar o exercício do direito social à moradia e propondo uma organização ao Sistema Nacional de Habitação (SNH). É importante destacar que, mesmo existindo diferenças entre os conceitos de moradia e habitação, o Estado brasileiro não parece diferenciá-las para a realização de políticas públicas, o que será objeto de discussão no Capítulo 2.

Com a criação da Lei 11.124/2005, definiu-se sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), além de criar-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o intuito de resolver o problema do acesso à moradia para pessoas mais

---

**DIREITOS HUMANOS.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 23 jul. 2023

<sup>95</sup> BRASIL. **ESTATUTO DA CIDADE**, 3. ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

<sup>96</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **DIREITO À MORADIA NO BRASIL: POLÍTICA URBANA E ACESSO POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 37.

<sup>97</sup> **CONSELHO DAS CIDADES.** Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>. Acesso em: 27 jun. 2023.

pobres, descentralizando o debate do tema e trazendo para o centro da discussão os maiores interessados: a população carente que, sozinha, não conseguiria ter acesso a condições dignas de moradia.<sup>98</sup>

A forma eleita para isso foi dar aos municípios a autonomia para criar um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, realizando um diagnóstico das necessidades de seus munícipes e propondo estratégias de ação a serem apresentadas ao MCidades. Para tanto, instituem um Conselho e um Fundo Municipal de Habitação, com o intuito de acessar os recursos disponíveis pelo FNHIS.<sup>99</sup>

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) é outra ferramenta que representa um conjunto integrado de orientações, metas, objetivos, ações e indicadores que delineiam os instrumentos essenciais para o planejamento e a gestão habitacional. Através da sua formulação, os municípios e estados têm a oportunidade de concretizar, em âmbito local, a Política Nacional de Habitação de maneira participativa, assegurando a harmonização com outros instrumentos de planejamento local, incluindo os Planos Diretores, quando presentes, e os Planos Plurianuais Locais.<sup>100</sup>

Somente em 2009 foi criado um Plano Nacional de Habitação (PlanHab), por meio da Lei 11.124/05, com a finalidade de orientar as ações públicas e privadas, visando atender às necessidades habitacionais com metas para o ano de 2023. O plano também estruturou o SNHIS, visando equacionar as necessidades habitacionais do país, oferecendo quatro eixos para estruturar a política habitacional brasileira, promovendo inclusão social e desenvolvimento econômico, sendo eles: **1. Modelo de financiamento e subsídio; 2. Política urbana e fundiária; 3. Arranjos institucionais; e 4. Cadeia produtiva da construção civil.**<sup>101</sup>

A questão habitacional é abordada por uma perspectiva que leva em consideração a moradia digna e entendida como uma política de Estado. É essa questão que deve ser observada

---

<sup>98</sup> BRASIL. SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – SNHIS. Lei nº 11.124. DE 16 DE JUNHO DE 2005. Brasília: Senado Federal. 2024.

<sup>99</sup> Idem.

<sup>100</sup> ARAÚJO Alexandra Fuchs De. **CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA PARA BAIXA RENDA: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA**. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: USP. 2021, p. 125

<sup>101</sup> BRASIL. **PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (2009 – 2023)**. Ministério das Cidades. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/referencias/planhab-2009-2023>. Acesso em: 07 jun. 2023, p. 09.

para a regulação urbana e do mercado imobiliário, como forma de evitar a especulação imobiliária, os efeitos da gentrificação e o aumento da desigualdade social.<sup>102</sup>

Com a Política Urbana e Fundiária, o entendimento do Estado sobre o compartilhamento é de que o acesso à moradia digna esteja diretamente relacionado a três fatores: 1. Capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para provisão de habitação de interesse social; 2. Estratégias de estimular a cadeia produtiva da construção civil; 3. Fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipal e estadual, para facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS).<sup>103</sup>

Com arranjos institucionais, o PlanHab buscou fazer a divisão dos trabalhos e da responsabilidade, definindo, por exemplo, a esfera municipal como a responsável pela tarefa de identificar e coletar as informações da demanda e de definir critérios adicionais para seleção dos beneficiários, haja vista a sua proximidade com o público-alvo, sendo as informações controladas e auditadas pelas cidades.<sup>104</sup>

Em que pesem os grandes avanços dados até a , muitas dificuldades na obtenção de informações são sentidas. Por exemplo, até a entrega deste trabalho (que teve início em 2022 e término em 2024), o PlanHab 2040 não foi apresentado, estando atrasado, haja vista que o cronograma apontado indicava que seu lançamento ocorreria em junho de 2022.<sup>105</sup>

É óbvio que em um país como o Brasil, plural e vasto, há desafios urbanos complexos, e por isso faz sentido compartilhar a responsabilidade de se entender as necessidades de cada região para os municípios e estados, criando um trabalho em conjunto entre Município, Estados e União. Contudo, mesmo com todo esse arcabouço jurídico, ainda permanece um desencontro de uma parcela considerável da população brasileira, sendo um problema persistente, exigindo do Estado uma postura mais firme quanto à Regularização Fundiária.

É correto afirmar, então, que a -ausência de- democracia é um ponto crucial para os problemas da moradia digna. Ocorre que, ainda que o Brasil tenha uma estrutura normativa e procedimentos democráticos arrojados, é percebido por autores como Paulo Sergio Ferreira

---

<sup>102</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>103</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 97.

<sup>105</sup> **CRONOGRAMA**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/inicio>. Acesso em: 07 jul. 2023.

Filho<sup>106</sup> e Leticia Marques Osório<sup>107</sup> que há uma séria falta de representação política dos setores marginalizados, estando ainda a política dominada por grupos específicos e segregadores.

Os efeitos dessa herança autoritária e desigual refletem diretamente na problemática do acesso à terra e à habitação. A não garantia do direito à moradia para grande parte da população está intrinsecamente ligada ao problema sistêmico e endêmico da escassez de acesso à terra entre as comunidades carentes na região.<sup>108</sup>

Esse cenário resulta da concentração e da especulação imobiliárias nas mãos de poucos proprietários, além da falta de implementação da reforma agrária na maioria dos países. A migração do campo para as cidades desempenhou um papel significativo no crescimento caótico das cidades brasileiras.<sup>109</sup>

Atualmente, a privação de uma habitação digna está conectada ao modelo de urbanização e desenvolvimento das cidades, cuja expansão desorganizada e discriminatória intensificou-se a partir da metade do século XX, impulsionada pelo êxodo rural e pelo início da industrialização.<sup>110</sup> Isso é perceptível nas cidades mais desenvolvidas do país, marcadas pela desigualdade, uma vez que uma parte significativa se desenvolve regularmente sob a gestão de proprietários e empreendedores privados, ao passo que outra parcela considerável é estabelecida à margem das leis e normas urbanísticas, sendo motivada pela necessidade de acesso a terra e moradia.<sup>111</sup>

A falta de opções legais para adquirir terrenos urbanos e habitação levou a população mais carente a ocupar terrenos inadequados para moradia, frequentemente situados em áreas ambientalmente vulneráveis e nas periferias urbanas. A cidade resultante desse processo é caracterizada por uma urbanização de risco, cujos impactos prejudiciais afetam não apenas

---

<sup>106</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **A INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS À CIDADE FORMAL: O PAPEL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE AS NORMAS COMUNITÁRIAS E O ESTADO**. Tese (Doutorado em Direito). Rio de Janeiro: UERJ. 2021, p. 222

<sup>107</sup> OSÓRIO, Leticia Marques. **O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO HUMANO**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.) *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39 68.

<sup>108</sup> idem

<sup>109</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **A INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS À CIDADE FORMAL: O PAPEL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE AS NORMAS COMUNITÁRIAS E O ESTADO**. Tese (Doutorado em Direito). Rio de Janeiro: UERJ. 2021, p. 222

<sup>110</sup> Idem.

<sup>111</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. **A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA COMO PROPRIEDADES DE FUNÇÕES**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 41 79.

aqueles excluídos do direito à cidade, mas também impactam a cidade como um todo. Esta se expande sem limites, atingindo áreas de relevância ambiental, comprometendo recursos naturais e arcando com custos elevados pela expansão da infraestrutura.<sup>112</sup>

A resposta para tais problemas criados pelas cidades brasileiras direciona o poder público a realizar uma política urbana e habitacional, visando à execução de programas de regularização fundiária. Sua natureza corrige uma situação de irregularidade ou ilegalidade, concedendo aos moradores de núcleos urbanos informais a titularidade de suas propriedades e garantindo-lhes segurança jurídica. Essa medida é vista como uma forma de solucionar um problema existente, mas não é capaz de prevenir ou de evitar a ocorrência de problemas futuros.<sup>113</sup>

Entretanto, somente ela não pode ser utilizada como solução para o problema. A regularização fundiária ainda poderá ser a causa de agravamento dos problemas para o ciclo de ocupação desordenada nas cidades, ao insuflar a ideia de que em todas as ocupações irregulares haverá regularização. É necessário pensar, também, em programas de prevenção de novas ocupações irregulares.<sup>114</sup>

Desta forma, o MCidades, por meio de uma política de apoio à regularização fundiária sustentável, reconheceu a necessidade de implementá-la dentro de um contexto amplo, envolvendo políticas públicas urbanas e habitacionais em todas as esferas governamentais, dentre elas: 1. o reconhecimento do direito à moradia e à segurança da posse como direitos humanos e fundamentais; 2. o acesso à terra urbana como efeito jurídico do princípio constitucional da função social da posse e da cidade; 3. o reconhecimento do interesse público sobre o interesse privado para a regulação da ordem urbanística e na interpretação do Estatuto da cidade; 4. a necessidade de conciliar a regularização urbanística, ambiental e jurídica; e, por fim, 5. a imperatividade de contribuir para a renovação dos processos de mobilização social na discussão sobre o desenvolvimento urbano informal. Isso ocorre especialmente por meio do

---

<sup>112</sup> Idem.

<sup>113</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A PROTEÇÃO JURÍDICA DA MORADIA NOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 343-344.

<sup>114</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **A INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS À CIDADE FORMAL: O PAPEL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE AS NORMAS COMUNITÁRIAS E O ESTADO**. Tese (Doutorado em Direito). Rio de Janeiro: UERJ. 2021, p. 222

reconhecimento da participação popular efetiva em todas as fases do processo de regularização.<sup>115</sup>

A regularização fundiária com ênfase na titulação da terra é uma teoria firmada por Hernando de Soto, peruano responsável pela regularização fundiária em seu país, que foi bem recebida pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como uma estratégia fundamental de combate à pobreza.<sup>116</sup>

O trabalho desse economista argumenta que a posse informal de propriedades por parte de comunidades marginalizadas em áreas urbanas é um obstáculo significativo para o desenvolvimento econômico e social. Ele destaca que, embora essas comunidades possuam ativos na forma de propriedades, eles não são reconhecidos legalmente, o que limita seu potencial econômico e impede o acesso a serviços e oportunidades. No contexto peruano, houve uma massiva titulação de terras nos assentamentos informais, sem a realização de ações de urbanização que focassem nas condições de habitabilidade. Contudo, é esta estrutura (de legalizar o mercado informal de terra e de dar reconhecimento de títulos de propriedade individual para os habitantes de assentamentos informais) que desconsidera outros fatores que culminam em mais situações de informalidade.<sup>117</sup>

A concessão de direitos de propriedade urbana a grupos sociais cronicamente pobres, sem satisfazer outras necessidades (tais como implementação de infraestruturas, fornecimento de equipamentos e serviços públicos, criação de empregos e rendimentos), pode apenas trazer benefícios temporários. As áreas formalizadas podem atrair o interesse do mercado imobiliário formal, o que significa que existe o risco de gentrificação nessas áreas anteriormente populares, levando os residentes a venderem as suas propriedades, dadas as suas necessidades financeiras.<sup>118</sup>

### **1.3. ENTRE PAREDES E DIREITOS: ANALISANDO O DÉFICIT DE MORADIA**

---

<sup>115</sup> FERNANDES, Edésio. **PRINCÍPIOS, BASES E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 317-318

<sup>116</sup> Idem.

<sup>117</sup> Idem.

<sup>118</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A PROTEÇÃO JURÍDICA DA MORADIA NOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

No Brasil, enfrentar o desafio de alcance da moradia digna e garantir o direito constitucional à moradia é uma tarefa complexa, marcada por uma intrincada rede de dificuldades e empecilhos. O país enfrenta um expressivo déficit habitacional, por conta do qual muitas famílias não têm acesso a condições de moradia adequadas. Esse problema é resultado de uma combinação de fatores, incluindo crescimento populacional, urbanização desordenada, falta de políticas habitacionais eficazes e desigualdades socioeconômicas.<sup>119</sup>

A carência de habitação digna afeta especialmente as camadas mais vulneráveis da população, resultando em condições precárias de moradia, como falta de infraestrutura básica, ausência de serviços públicos essenciais e habitações informais. O desafio é ainda mais acentuado em áreas urbanas, onde a demanda por moradia muitas vezes supera a capacidade do governo em fornecer soluções adequadas.

Para superar essas dificuldades, é necessário um esforço conjunto entre poder público, setor privado e organizações da sociedade civil. Políticas habitacionais eficientes, programas de financiamento acessíveis, urbanização planejada e promoção de iniciativas que visem à inclusão social e econômica são fundamentais para enfrentar o problema do déficit habitacional e garantir o direito à moradia para todos os cidadãos brasileiros.

O que a realidade do país revela é que não há uma cooperação entre os governantes, dificultando consideravelmente a superação do problema. A seguir, serão trabalhados os componentes do déficit habitacional para, ao longo do trabalho, demonstrar como União, Estados e Municípios podem trabalhar para assegurar os direitos à moradia e seus correlacionados para a população brasileira.

O déficit habitacional no Brasil é categorizado levando em consideração diferentes aspectos que refletem a inadequação das condições de moradia. Geralmente, esse déficit é dividido em três principais componentes: 1. Habitação Precária, 2. Coabitação e 3. Ônus excessivo com aluguel. Essas categorias ajudam a compreender a complexidade do déficit habitacional, considerando tanto a quantidade insuficiente de moradias quanto a qualidade inadequada das existentes, bem como as dificuldades financeiras enfrentadas por muitas famílias para obterem habitações que atendam as necessidades do povo. Essa análise mais

---

<sup>119</sup> Fundação João Pinheiro. **DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL** – 2016-2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>. Acesso em: 01 jan. 2024.

abrangente é crucial para o desenvolvimento de políticas públicas que visem resolver as diversas facetas do problema habitacional no Brasil.<sup>120</sup> A seguir, são apresentados algumas características desses três componentes.

A Habitação Precária se subdivide em 1) os domicílios improvisados, que são aqueles locais que receberam construção sem fins residenciais, mas que são utilizados para este fim – exemplos: viadutos, vagões de trens, prédios abandonados (finalizados ou não), tendas, barracas etc.; e (2) os rústicos, compreendidos como aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, resultando desconforto e risco de contaminação por doenças e infecções – exemplos: taipas sem revestimento e madeira aproveitada.<sup>121</sup>

A Coabitação é categorizada em 1) domicílios do tipo cômodo, que ocorre quando mais de uma família reside numa mesma habitação, embora dividam o espaço ocupado em acesso comum (normalmente sala, cozinha e banheiro) e acesso restrito (o quarto), localizados em casas de cômodo, cortiço ou cabeça de porco<sup>122</sup>; 2) aqueles como unidade doméstica convivente déficit, sendo a unidade com no mínimo quatro pessoas, tendo mais de um núcleo doméstico com relação de parentesco, descendente da pessoa de referência do domicílio (filhos(as) com genros/noras, filhos(as) e netos(as)). Para que esses núcleos sejam calculados como déficit habitacional, faz-se necessário que cada cômodo-dormitório tenha, no mínimo, duas pessoas.<sup>123</sup>

O Ônus Excessivo Com Aluguel, por sua vez, é computado somente no espaço urbano e se caracteriza pelo número de famílias urbanas com renda domiciliar de até três salários mínimos que residam em casa ou apartamento e tenham que comprometer mais de 30% de sua renda com aluguel. Para evitar a contagem dobrada de pessoas em situação de déficit habitacional, para cômputo nesse segmento, são considerados apenas os imóveis não rústicos nem cômodos, que tenham atendido aos critérios definidos de renda e gasto com aluguel.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> Gíria popular destinada a imóveis de péssima qualidade. Termo que surgiu no final do séc. XIX, no cortiço do Centro do Rio de Janeiro, com quase 4 mil moradores. Derrubado em 26 de janeiro de 1893, por ordem do Prefeito Barata Ribeiro. Sobre o tema: **CABEÇA DE PORCO**. Disponível em: [https://www.italiamiga.com.br/noticias/artigos/cabeca\\_de\\_porco.htm](https://www.italiamiga.com.br/noticias/artigos/cabeca_de_porco.htm). Acesso em: 01 jan. 2024.

<sup>123</sup> Op. cit.

<sup>124</sup> Idem.

**QUADRO 01 – DÉFICIT HABITACIONAL**

Habitação Precária	Domicílios Improvisados	Viadutos, vagões de trens, prédios abandonados
	Rústicos	Taipas sem revestimento e madeira reaproveitada
Coabitação	Domicílios tipo Cômodo	Mais de uma família reside numa mesma habitação
	Como Unidade Doméstica Convivente Déficit	Mínimo de 04 (quatro) pessoas interligadas por um patriarca/matriarca
Ônus Excessivo com Aluguel	Casa ou apartamento que compromete mais de 30% da renda do morador com aluguel	Imóveis que não sejam nem rústicos e nem cômodos.

FONTE: O Autor (2024)

A Fundação João Pinheiro (FJP), órgão público destinado à pesquisa de assuntos de interesse coletivo, possui contrato junto ao governo federal para a realização de levantamento de dados no setor de moradia e habitação. A análise desses dados é lenta e demanda uma análise particular de cada região do país, em razão da não padronização na apresentação dos dados por municípios e estados, além do tamanho de proporção continental do país. Isso sem falar nas características individuais de cada região. Por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, que já foi motivo de adendos neste trabalho, ainda pode ser destaque pela criação do primeiro cartório interno para o registro das compras e vendas de lajes<sup>125</sup> realizadas no local.<sup>126</sup>

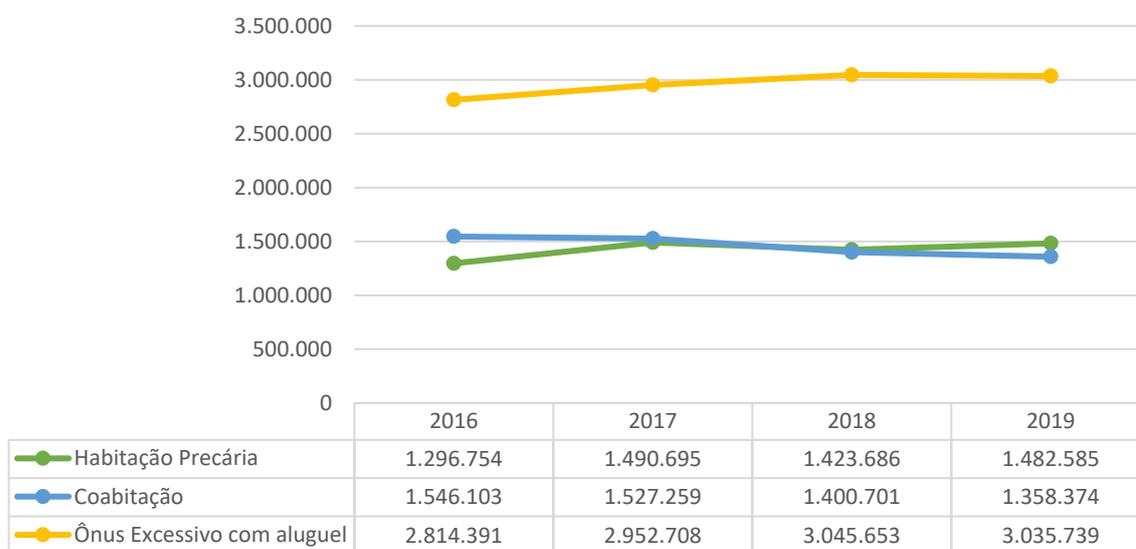
Os dados mais atualizados se mostram tardios, o que já deve ser um indicativo alarmante do quanto o problema não recebe a devida atenção dos governantes. De acordo com a FJP, os dados disponíveis são dos anos de 2016 até o ano de 2019, ou seja, anteriores à pandemia global que, só no Brasil, foi responsável pela morte de aproximadamente 700 mil pessoas e impôs restrição de deslocamento para todo o país.

<sup>125</sup> O conceito de laje é compreendido no Brasil envolve a transferência da parte superior da edificação (laje) para uma terceira pessoa para que ela construa outra unidade. Esta situação resulta em duas ou mais unidades diferentes com proprietários diferentes: uma abaixo, outra construída em cima da primeira e assim por diante. Não se confunde com o prédio, pois o proprietário da construção tem o direito de dispor do espaço acima de sua estrutura construída e, devido à cultura popular de desenvolvimento de favelas/comunidades, esse espaço lhe pertence por direito. Sobre o tema: AMARANTE, Fernanda Machado. **O PLURALISMO JURÍDICO E O DIREITO DE LAJE**. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Ano VIII, Número 46, p. 43.

<sup>126</sup> GAMA, G. C. N. DA; AFFONSO, F. J. M. **DIREITO REAL DE LAJE: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TOPOGRAFIA NO SISTEMA**. civilistica.com, v. 8, n. 1, p. 1-25, 28 abr. 2019.

De acordo com a FJP, em 2016, o déficit habitacional foi da ordem de 5,657 milhões de domicílios, estando 4,849 milhões nos espaços urbanos e 808 mil em área rural, correspondendo a 8,1% do estoque total nacional de domicílios particulares permanentes e improvisados no país.<sup>127</sup> Já em 2019, último ano de dados disponíveis pela fundação, o déficit habitacional era de 5,876 milhões de domicílios, estando 5,044 milhões nos espaços urbanos e 832 mil em área rural.

GRÁFICO 01 - DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2016-2019

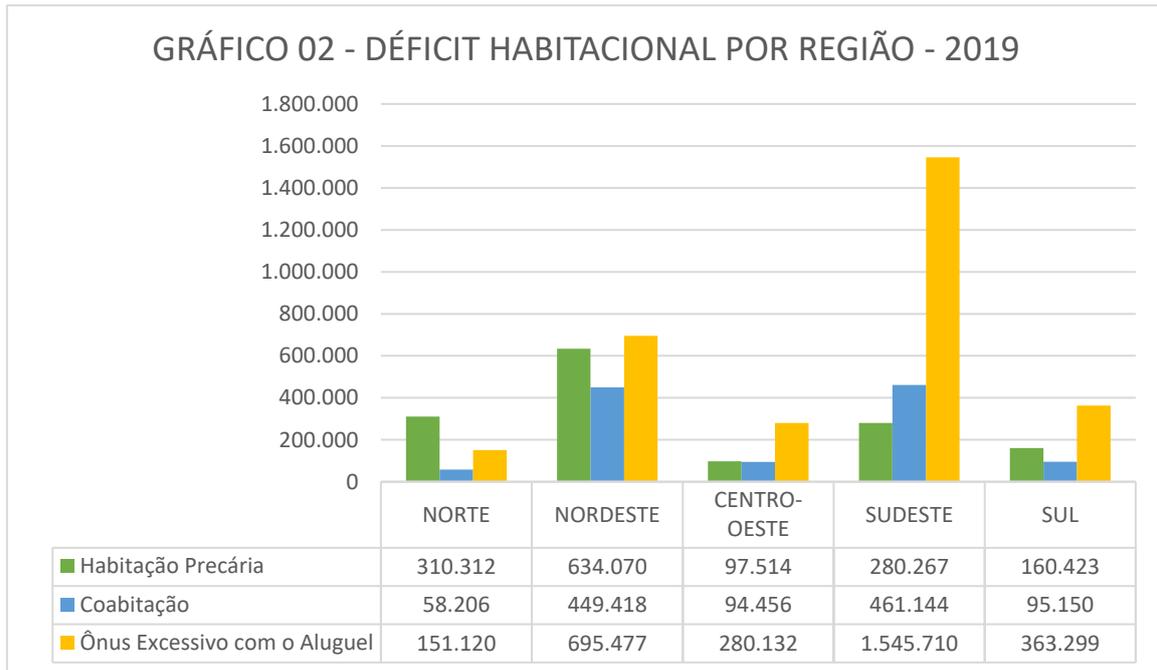


Fonte: Adaptado de FJP (2021)<sup>128</sup>

Os dados demonstram que, de forma geral, o déficit habitacional cresceu. Ainda que seus componentes apresentem comportamentos distintos, há um número cada vez maior de pessoas vivendo em condições não ideais em suas residências. Em análise acerca das regiões do Brasil, conseguimos compreender que a habitação precária é o segundo maior causador do déficit habitacional. A ele e ao ônus excessivo com o aluguel, este trabalho dedicará espaço próprio, dadas as suas características na constituição do perfil habitacional no Brasil.

<sup>127</sup> Fundação João Pinheiro. **DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021, p. 14

<sup>128</sup> **TABELA DO AUTOR COM DADOS DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**. Disponível em: Fundação João Pinheiro. **DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL – 2016-2019** / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021, p. 14



Fonte: Dados básicos: IBGE, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. Data de extração: 14/11/2020. Elaboração própria.

No Gráfico 2, o item que apresenta os maiores números por região, causadores do déficit habitacional, está no ônus excessivo de aluguel, exceto na Região Norte. Nesta região, o item de maior destaque é o da Habitação Precária, superando os demais em quase todos os estados.<sup>129</sup>

Causa estranheza o elevado número de imóveis irregulares ou em situações de extrema vulnerabilidade em um país em que, desde o período ditatorial, tenha a moradia adequada dentre suas preocupações

A hipótese aqui levantada e a seguir defendida é de que a ausência do trabalho em rede dos municípios, estados e união faz com que falte recursos e estratégias para a solução desse e dos problemas correlacionados, dificultando o acesso ao direito a uma moradia digna.

Além disso, em relação ao ônus excessivo do aluguel, a causa apontada é a de que a política pública em foco pelos administradores públicos é dedicada à construção e posterior venda de imóveis novos, deixando as políticas locatícias de lado. Porém, nem todas as pessoas possuem condições para se adequarem às regras do mercado imobiliário, como aquelas que

<sup>129</sup> O único Estado que foge à regra da região, acompanhando o restante do país, é o Estado de Roraima, com 6.876 habitações precárias, contra 10.156 habitações com ônus excessivo com aluguel. Sobre o tema: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, p. 123.

possuem problemas com restrição de crédito. Dessa forma, não tendo outra opção, são forçadas a aceitar as opções disponíveis, quais sejam, de imóveis com um alto custo de manutenção via aluguel, quando poderiam estar protegidas por ações efetivas do Estado sobre o tema.

Para uma ação efetiva do Estado sobre o tema, é importante uma vinculação da pessoa com o direito à moradia e o local de interação. Essa simbiose que resulta no desenvolvimento da cidade, tal qual um organismo vivo que cresce, se desenvolve e adocece, de acordo com a relação da parte com o todo, é fundamental para compreender como é possível trazer maior segurança e disponibilidade de recursos, garantindo uma equidade de direitos.

A seguir, será abordada a cidade e a sua importância para com o direito à moradia, demonstrando como as políticas públicas disponíveis atuam de forma pontual, não atendendo o ideal do coletivo.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS E A REALIZAÇÃO PARA ALÉM DO CONCRETO DO DIREITO À CIDADE**

### **2.1. ARQUITETANDO JUSTIÇA: SOBRE CIDADES SUSTENTÁVEIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

A cidade e a falta de moradia digna estão interligadas de maneiras complexas, e vários fatores urbanos influenciam diretamente na disponibilidade e na qualidade das habitações. Para a construção deste trabalho, entende-se a ausência de moradia digna como um sintoma de um problema maior da sociedade, qual seja a ausência de integração da população mais pobre na construção de uma cidade integrativa. Quando a cidade não é capaz de se organizar para conceder espaços, novos núcleos paralelos se formam, sendo um corpo estranho para essa estrutura inicialmente planejada, causando uma relação parasitária, o que afeta a dignidade da moradia.

A cidade, como espaço do coletivo, enfrenta o risco de colapso na ausência de serviços essenciais como água, luz, saneamento básico, transporte e iluminação. Nesse cenário, urge a necessidade de o Poder Público desenvolver políticas e normas jurídicas para organizar o crescimento urbano, dando origem ao urbanismo e, posteriormente, ao Direito Urbanístico.<sup>130</sup>

É importante ressaltar que o surgimento do Direito Urbanístico não decorreu da mera existência da cidade, já presente desde períodos antigos, mas sim do processo de urbanização. Esse, caracterizado pela necessidade de atender às demandas dos habitantes, é regulado pelo Estado.<sup>131</sup>

Trata-se de uma projeção da sociedade sobre o solo, no qual se acessa direitos como liberdade, individualização, socialização, diferença, participação e apropriação da cidade, de forma a criar e viver os espaços, cujo intuito está na produção social do espaço urbano.<sup>132</sup>

Antes, decorreu da finalidade básica de tornar as cidades belas e harmoniosas, evoluindo para a organização do planejamento dos núcleos urbanos, visando a resultados de melhoria de vida para a população. Atualmente, trata-se de uma ciência, uma técnica e uma arte, com o objetivo de criar legislação, planejamento e execução de obras públicas para

---

<sup>130</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. **ELEMENTOS DE DIREITO URBANÍSTICO**. São Paulo: Manole. 2004, p. 2.

<sup>131</sup> Idem.

<sup>132</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo De. **PLANEJAMENTO SOCIAL E MOBILIDADE URBANA COMO FUNDAMENTOS DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL**. TESE. Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. 2017, p. 86

harmonizar e atender ao quadripé das necessidades dispostas na Carta de Atenas que, não custa lembrar, são: 1. Moradia; 2. Trabalho; 3. Recreação; e 4. Circulação.<sup>133</sup>

Para a realidade brasileira, principalmente no período ditatorial, em que políticas conservadoras e privatistas eram regra, e a integração social era quase inexistente, conforme apresentado anteriormente, a propriedade era garantida para aqueles que possuíam empregos formais. Daí o início das ocupações conhecidas hoje, resultando em práticas próprias e informais de resolução de conflitos urbanos pelos cidadãos que ali se encontravam, culminando em situações muitas vezes ilegais, como as ocupações.<sup>134</sup>

A sociedade contemporânea também pode ser compreendida a partir desta construção histórica ao se amoldar às ofertas e demandas da região. Não há como presumir a necessidade da Região Norte do país analisando a realidade da Região Sul, por exemplo. Mesmo um município pode ter uma necessidade diferente de seu limítrofe, em que um pode ser contemplado com a preponderância de mananciais, exigindo uma proteção ambiental mais rigorosa, demandando uma maior necessidade de repasses de verbas públicas, por não poder explorar a região sem afetar a qualidade da água que é servida para a população, enquanto o vizinho pode se desenvolver com fábricas. Assim, cada região tem sua própria identidade, seu espírito individual e coletivo que cria uma identidade única, com nuances e personalidade tal qual é com cada indivíduo.

Apesar de cada cidade ter sua personalidade, suas funções podem ser catalogadas, sendo elas: 1. Unidades de habitação, para moradias e seus prolongamentos; 2. Unidades de trabalho, que abrange as oficinas, manufaturas, escritórios e demais espaços destinados ao labor; 3. Unidades de cultura do espírito do corpo, como igrejas, templos, clubes, praças, academias; 4. Unidades agrárias, que são anexas à continuidade urbana e são espaços reunidos de fatores materiais e espirituais para desenvolvimento da agricultura e pecuária; 5. Unidades de circulação, para unir todos os elementos da cidade, tal qual veias para o corpo humano, levando tudo aquilo que é necessário para desenvolvimento e fortalecimento dos espaços urbanos.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> LE CORBUSIER. **PLANEJAMENTO URBANO**. São Paulo: Perspectiva. 2010, p. 62.

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> Idem.

Outra característica das cidades é o da existência das cidades-dormitório, que são basicamente a existência de núcleos urbanos no qual as pessoas se abrigam, mas não trabalham. Geralmente, são regiões periféricas de grandes centros comerciais ou capitais. Não é raro que esses espaços sejam municípios vizinhos.<sup>136</sup>

Ainda que nossa política urbana se destaque internacionalmente, conforme lecionado pelos estudiosos Nelson Saule Júnior<sup>137</sup> e Ermínia Maricato<sup>138</sup>, quando se fala no habitar, se pensa na fixação do cidadão ao local, devendo existir uma certa liberdade desse indivíduo em escolher o melhor local para suas necessidades. Do já exposto neste trabalho, na compreensão jurídico/econômica, essa escolha foi superada pela capacidade (ou falta) de disponibilizar recursos financeiros. É o dinheiro quem decide, não havendo uma possibilidade de escolha concreta.<sup>139</sup>

Dessa forma, a política urbana se faz necessária para se referir às estratégias e ações implementadas para planejar, desenvolver e gerenciar o crescimento das cidades, visando a uma maior democratização dos espaços. Enquanto isso, a política pública se torna essencial para o bom funcionamento do Estado, vinculando a atividade pública com a vida privada, a fim de alcançar os melhores resultados disponíveis para o desenvolvimento estatal, no ensinamento de Maria Paula Dallari Bucci:

Certamente não seria possível nos anos 1990, como não é hoje, compreender e enfrentar as injunções necessárias para oferecer educação pública ou saúde universais e de qualidade para milhões de brasileiros, sem considerar, de forma articulada, as variáveis jurídicas, da organização política, da configuração social em cada lugar, com sua história própria, a existência ou inexistência do corpo de funcionários públicos para realizar os serviços implícitos naquela política, ou as alternativas de delegação a particulares, sob regulação do Poder Público, enfim, a multiplicidade de elementos associados à expressão política pública<sup>140</sup>

Para Bucci, não basta a previsão legal, estabilização econômica, autoridades confiáveis e um Poder Judiciário atuante para que uma política pública seja eficiente. Faz-se necessário também a superação da inércia conservadora, através de processos jurídicos-institucionais bem

---

<sup>136</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. **ELEMENTOS DE DIREITO URBANÍSTICO**. São Paulo: Manole. 2004, p. 16.

<sup>137</sup> SAULE JÚNIOR, Néilson. Prefácio. In: **DESAPROPRIAÇÃO E POLÍTICA URBANA: UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR**. Belo Horizonte. Fórum. 2010. p. 13.

<sup>138</sup> MARICATO, Ermínia. Petrópolis. **O IMPASSE DA POLÍTICA URBANA**. 3 ed. Vozes. 2014. p. 186.

<sup>139</sup> WINSTANLEY, Ann; THORNS, David C.; PERKINGS, Harvey C. **MOVING HOUSE, CREATING HOME: EXPLORING RESIDENTIAL MOBILITY**. In: *Housing Studies*, 17 (6). 2002, p. 813-832.

<sup>140</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **FUNDAMENTOS PARA UMA TEORIA JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 50.

articulados que visem à superação da pobreza através dessas políticas e não apenas a sua repaginação.<sup>141</sup>

Desta forma, a autora define Política Pública:

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. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.<sup>142</sup>

Janriê Reck, por sua vez, define-a como um conjunto de ações, decisões e medidas adotadas pelo Estado para abordar questões de interesse público e promover o bem-estar da sociedade. Essas políticas são desenvolvidas para lidar com desafios específicos, como saúde, educação, segurança, meio ambiente e, é claro, a moradia, visando alcançar objetivos predefinidos por meio da alocação de recursos e da implementação de estratégias. As políticas públicas podem envolver a criação de leis, programas, regulamentações, investimentos e outras iniciativas destinadas a influenciar o comportamento e as condições sociais.<sup>143</sup>

O autor, ao um estudo das políticas públicas voltada ao sistema jurídico, desenvolve quesitos a serem respeitados pelo(s) administrador(es) público(s), a fim de que uma política pública seja exitosa, quais sejam: 1. Identificação precisa dos problemas; 2. Alocação de recursos; 3. Envolvimento de múltiplos interessados; 4. Avaliação de impacto; 5. Mudanças políticas e sociais; e 6. Complexidade e interdependência, vide apêndice.<sup>144</sup>

Na **identificação precisa dos problemas**, realiza-se a análise da situação compreendendo o contexto em que o problema ocorre, quais seriam suas causas, impactos e implicações para a sociedade, visando a sua superação. Dessa forma, uma coleta de dados é feita com o intuito de reunir informações relevantes que possibilitem traçar planos para sua superação.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> Ibidem, p. 55.

<sup>142</sup> BUCCI Maria Paula Dallari (org.). **O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA EM DIREITO**. In: Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

<sup>143</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REGIME JURÍDICO, AGENDAMENTO, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, AVALIAÇÃO, JUDICIALIZAÇÃO E CRITÉRIOS DE JUSTIÇA**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>144</sup> Idem.

<sup>145</sup> Idem.

Depois de compreendidos os problemas e do recolhimento de dados, é realizada a identificação do público-alvo, que inclui grupos da sociedade civil, do setor privado, academia e cidadãos afetados. Nessa fase teórica, é importante ainda a consideração dos impactos potenciais de diferentes abordagens para resolver o problema, o que inclui possíveis efeitos colaterais e implicações não intencionais.<sup>146</sup>

Coletadas todas as informações acima destacadas, faz-se necessário realizar um planejamento econômico com a **alocação de recursos**, que poderá exigir uma busca por soluções criativas e eficientes, levando em consideração a necessidade de distribuir recursos limitados para atender às demandas das polícias públicas-alvo.

Com a participação e a influência de diversas **partes interessadas** no processo de elaboração, a implementação e a avaliação de políticas públicas se fazem essenciais, pois as políticas públicas frequentemente afetam diferentes segmentos da sociedade e têm implicações variadas. Essa junção de entes interessados permite o enriquecimento do processo decisório, garantindo a representatividade e legitimidade das políticas, aumentando a probabilidade de que as soluções propostas sejam eficazes e socialmente aceitáveis. Por isso, estratégias de engajamento, comunicação aberta, mecanismos de participação pública e processos inclusivos que promovam a colaboração e a construção de consenso em torno das políticas públicas são importantes.<sup>147</sup>

Na fase de **avaliação de impacto**, é necessária a realização do processo sistemático e abrangente de análise e aferição dos efeitos e resultados da política pública sob análise. Nesse processo, busca-se compreender como a política afeta a sociedade, a economia, o meio ambiente e outros aspectos relevantes, bem como se os objetivos estabelecidos foram alcançados. A avaliação aborda os efeitos diretos e indiretos, como análise dos efeitos imediatos e secundários, até mesmo os impactos não intencionais.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REGIME JURÍDICO, AGENDAMENTO, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, AVALIAÇÃO, JUDICIALIZAÇÃO E CRITÉRIOS DE JUSTIÇA**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>147</sup> Idem.

<sup>148</sup> Idem.

A efetividade é outra avaliação realizada, pois é importante conferir se os efeitos previstos e planejados foram alcançados. Além disso, é importante analisar se foram alcançados os resultados esperados.<sup>149</sup>

Ainda na fase da avaliação de impacto, ocorre a análise de eficiência, a qual analisa a relação entre os recursos investidos e os resultados alcançados, buscando uma identificação de se a política pública foi eficiente.<sup>150</sup>

É aqui que se analisa se a política afetou diferentes grupos e comunidades e se contribuiu para a redução de desigualdades ou disparidades, bem como se agiu de forma sustentável, mantendo seus efeitos em longo prazo, sem causar impactos negativos significativos. Também é a forma de se aferir se a política pública, na forma como foi estruturada, conseguiu alcançar o mais alto nível de eficiência e eficácia, bem como permite identificar lições, boas práticas e identificar quais áreas dependem de melhorias, contribuindo para aprimorar ações futuras.<sup>151</sup>

As mudanças políticas e sociais referem-se a transformações significativas nos sistemas políticos, nas estruturas sociais e nas relações entre os diversos atores de uma sociedade. Essas mudanças podem ocorrer em resposta a uma variedade de fatores, tais como pressões sociais, avanços tecnológicos, crises econômicas, movimentos sociais, mudanças demográficas, entre outros.<sup>152</sup>

É possível que haja alterações nas leis, regulamentações, políticas públicas, sistemas de governo, partidos políticos e nas relações entre diferentes entidades governamentais. Como exemplos de mudanças políticas estão a implementação de novas políticas de saúde, as reformas eleitorais e as mudanças na estrutura do governo.

Já as **mudanças sociais** referem-se a transformações nas atitudes, comportamentos, valores, estruturas familiares, relações de gênero, padrões de consumo, entre outros aspectos da vida em sociedade. A evolução das normas sociais em relação à diversidade, mudanças nos

---

<sup>149</sup> Idem.

<sup>150</sup> Idem.

<sup>151</sup> Idem.

<sup>152</sup> Idem.

padrões de trabalho e emprego ou transformações nos hábitos de consumo são exemplos de mudanças sociais.<sup>153</sup>

Essas mudanças podem ser impulsionadas por uma série de fatores, incluindo avanços tecnológicos, movimentos sociais, migração, mudanças demográficas, e eventos históricos. Além disso, as mudanças políticas e sociais muitas vezes estão interconectadas, com transformações em um domínio influenciando o outro.<sup>154</sup>

Por fim, a complexidade e interdependência se relacionam à natureza intrincada e interconectada dos sistemas sociais, políticos e econômicos. Esses sistemas são compostos por múltiplos atores, instituições e processos que interagem de maneiras complexas e muitas vezes imprevisíveis.<sup>155</sup>

A **complexidade** refere-se à diversidade e à multiplicidade de elementos que compõem um sistema, bem como a sua dinâmica e interação. Por exemplo, um sistema político pode ser composto por múltiplos partidos políticos, grupos de interesse, instituições governamentais e não governamentais e cidadãos individuais, cada um com suas próprias agendas, valores e interesses. Essa diversidade pode tornar difícil prever como o sistema irá se comportar em resposta a mudanças ou eventos.<sup>156</sup>

A **interdependência** concerne à forma como os diferentes elementos de um sistema estão conectados e influenciam uns aos outros. Por exemplo, uma mudança na política econômica pode afetar a distribuição de renda, o emprego, a educação e a saúde, e vice-versa. Essa interdependência pode tornar difícil diferenciar e resolver problemas de forma isolada, pois as soluções podem ter efeitos colaterais não intencionais em outras áreas.<sup>157</sup>

A análise integrada da complexidade e interdependência permite entender como as políticas podem afetar diferentes atores e setores e avaliar os impactos potenciais das políticas em diferentes áreas. Além disso, é importante envolver múltiplos atores e partes interessadas

---

<sup>153</sup> Idem.

<sup>154</sup> Idem.

<sup>155</sup> Idem.

<sup>156</sup> Idme.

<sup>157</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REGIME JURÍDICO, AGENDAMENTO, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, AVALIAÇÃO, JUDICIALIZAÇÃO E CRITÉRIOS DE JUSTIÇA**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

no processo de formulação de políticas, buscando garantir a transparência, a participação e a legitimidade das decisões.<sup>158</sup>

Diante do exposto, resta a provocação para a realidade brasileira: a realidade das políticas públicas habitacionais está funcionando quando os números do nosso déficit habitacional são elevados? E quando os dados disponíveis sobre as políticas públicas não são disponibilizados constantemente, respeitando o princípio da publicidade, contido no art. 37, da CRFB/88? Neste trabalho, a compreensão é de que urge a necessidade de discutir os dados apresentados e traçar novas alternativas, de se pensar em outra forma de atender à moradia digna que reconheça a cidade como fundamental, bem como a estrutura dessa região para atender às necessidades do cidadão.<sup>159</sup>

É claro que, para o desenvolvimento acontecer de forma satisfatória no espaço urbano via política urbana e pública, se faz necessária a compreensão das competências da União, dos Estados e Municípios, a qual é fundamental para efetuar intervenções nas cidades por meio de políticas públicas. Essa necessidade decorre da complexidade do cenário federativo brasileiro, em que diferentes esferas de governo possuem responsabilidades distintas, e a falta de coordenação pode resultar em ineficiência e duplicidade de esforços.

Para a União, a habitação possui divisão de competências definidas pela Constituição: à União coube a instituição de diretrizes para habitação, nos termos do art. 21, inc. XX<sup>160</sup>, bem como legislar privativamente sobre desapropriação, de acordo com o art. 22, inc. II<sup>161</sup>, promover programas de construção e moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento, conjuntamente aos municípios, estados e Distrito Federal (art. 23, inc. IX<sup>162</sup>) e editar normas gerais sobre Direito Urbanístico, nos ditames do art. 24, inc. I.

---

<sup>158</sup> Idem.

<sup>159</sup> Idem.

<sup>160</sup> Art. 21. Compete à União:

XX : instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

<sup>161</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

II – desapropriação.

<sup>162</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Já para os Estados-membros, a incumbência é a de instituir políticas habitacionais próprias, voltadas principalmente para as áreas metropolitanas.

Enquanto para os municípios, além do art. 23, inc. IX, caberá a promoção do ordenamento territorial, de acordo com o planejamento e controle de uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, nos termos do art. 30, inc. VIII<sup>163</sup>Também compete a eles instituir legislação sobre tudo que seja de interesse local, de acordo com o inc. I<sup>164</sup>, do mesmo artigo.

A clareza sobre as competências evita conflitos de atribuição entre os entes federativos. Cada nível de governo tem suas responsabilidades definidas pela Constituição Federal, e compreender esses limites é essencial para evitar sobreposições ou lacunas na prestação de serviços. Isso contribui para a eficiência na implementação de políticas públicas, impedindo duplicidade de ações e otimizando recursos.

Além disso, a compreensão das competências facilita a alocação adequada de recursos. Cada ente federativo possui fontes específicas de financiamento, e o entendimento preciso das suas atribuições permite direcionar os recursos de forma mais estratégica, atendendo às demandas locais de maneira eficaz. A falta de clareza nesse aspecto pode resultar em subinvestimento ou alocação inadequada de verbas, comprometendo a efetividade das intervenções.

A descentralização de responsabilidades também ressalta a importância de os municípios serem capazes de gerir suas próprias políticas públicas. Ao entender as competências locais, os governos municipais podem desenvolver estratégias específicas que atendam às necessidades únicas de suas comunidades. Isso promove a autonomia e a capacidade de adaptação, fomentando a implementação de políticas mais adequadas e eficientes.

A compreensão das competências também é crucial para promover a cooperação entre os entes federativos. A articulação entre União, Estados e Municípios é essencial para enfrentar desafios complexos que transcendem fronteiras administrativas. A integração de esforços permite uma abordagem mais abrangente e integrada, contribuindo para soluções mais bem distribuídas e sustentáveis.

---

<sup>163</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

<sup>164</sup> I - legislar sobre assuntos de interesse local.

No respeito da estrutura da hierarquia das normas, a Constituição, no art. 7º, institui que o salário deve atender, dentre outras necessidades, à moradia. Contudo, o que a CRFB/88 não delimita é como o salário e a moradia irão se relacionar. Em seu Título VII (da ordem econômica e financeira), Capítulo II (da política urbana), determina que seja realizada a elaboração de diretrizes gerais, no Plano Diretor do município, sobre a ordenação do uso do solo e a satisfação da função social da propriedade urbana, de forma que há uma distribuição de responsabilidade social do uso do imóvel de acordo com as necessidades sociais da região estudada.<sup>165</sup>

Uma das tentativas de afastar a especulação imobiliária é através do desestímulo quanto ao não uso da propriedade mediante sanção, nos termos do art. 182, §4º da CRFB/88. Porém, deve haver um cuidado de se evitar a restrição do proprietário em poder dar o fim que lhe interesse ao seu bem.<sup>166</sup>

Uma das formas de sanção passíveis de aplicação pelo município está contida no §4º, do mesmo artigo, que também consta no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), sendo ela a aplicação do imposto progressivo.<sup>167</sup> Em teoria, com esse recurso o município poderia aplicar alíquotas progressivas para o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) nas porções de terras não edificadas, subutilizadas e/ou não utilizadas. O imposto sobre esse imóvel sofrerá um aumento progressivo ao longo do tempo.

Para tanto, bastaria que o município criasse lei municipal e a aplicasse de forma gradual, com o objetivo de pressionar o proprietário a cumprir a função social da propriedade ou, em último caso, possibilitar a desapropriação do imóvel pelo poder público.

Entretanto, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça, o Imposto Progressivo não é uma medida adotada pelos municípios. Em 2015, 91 municípios informaram possuir leis sobre o tema, mas ao serem analisadas, somente 25 municípios tinham leis que tornavam possível a aplicação do Imposto Progressivo. Indo além, para o número de municípios que já haviam aplicado a lei de Imposto Progressivo, somente três municípios

---

<sup>165</sup> DI SARNO. Daniela Campos Libório. **ELEMENTOS DE DIREITO URBANÍSTICO**. São Paulo: Manole, 2014, p. 18.

<sup>166</sup> Idem.

<sup>167</sup> **PARCELAMENTO EDIFICACAO OU UTILIZACAO COMPULSORIOS E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO REGULAMENTACAO E APLICACAO**. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/e-baixo-o-numero-de-municipios-que-implementam-instrumentos-urbanisticos-avalia-pesquisa>. Acesso em: 12 jan. 2024.

cumpriram os critérios, ou seja, dos 5.570 municípios no país, somente três municípios aplicaram o contido no art. 182, §4º da CRFB/88.<sup>168</sup>

O que esses dados apontam é que há uma distorção da função social da propriedade urbana que, na interpretação menos usual, privilegia a propriedade sobre o interesse coletivo, perpetuando desigualdades, tanto no espaço quanto socialmente.<sup>169</sup>

Para Álvaro Barbosa, o *lobby* sobre o Estado nos temas inerentes à propriedade tem responsabilidade na má gestão da democratização dos espaços urbanos, de forma que a desigualdade se dá – também – por omissão estatal.<sup>170</sup> O que ocorre, por exemplo, com a falta de periodicidade e atualização constante de informações dos municípios, que pode levar a diversos problemas que impactam diretamente na função social da cidade.

Uma vez que os dados não se encontram devidamente atualizados, os administradores públicos não podem traçar planos focados em áreas maiores ou em necessidades que extrapolam o município. A decisão fica condicionada somente ao município que, em proporção, detém menor concentração de capital para um investimento maior.

Também é possível destacar que não possuindo as informações atualizadas, as necessidades do povo ficam perdidas em ideias do administrador, dissociando-se do que realmente impacta a melhor experiência de viver do munícipe, acarretando uma má gestão de recursos.

A distribuição de serviços públicos pode não ocorrer de forma a atender a sua necessidade específica. Serviços públicos cuja obrigação pertence ao Estado, tais como saúde, educação, transporte e segurança, restam prejudicados. Além disso, há outros problemas como fragilidade na resposta a emergências e prejuízos no exercício de cidadania da população. Também pode ocorrer um planejamento urbano deficiente, com crescimento desordenado, ausência de infraestrutura adequada e problemas no uso irregular do solo.

---

<sup>168</sup> **PARCELAMENTO EDIFICACAO OU UTILIZACAO COMPULSORIOS E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO REGULAMENTACAO E APLICACAO.** Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/e-baixo-o-numero-de-municipios-que-implementam-instrumentos-urbanisticos-avalia-pesquisa>. Acesso em: 12 jan. 2024.

<sup>169</sup> CARLOS, Ana F.A. **A CIDADE**. 9ª ed. São Paulo: Contexto. 2015, p. 23.

<sup>170</sup> BARBOSA, Álvaro Carlos Ramos. **DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2023, p.231.

Faz-se necessário garantir o bem-estar dos residentes urbanos. O que só pode ser obtido por meio da implementação de um conjunto de medidas que tenham como objetivo regular o uso da propriedade de acordo com a política urbana previamente estabelecida e integrada ao arcabouço jurídico local.<sup>171</sup>

Na realidade dos imóveis públicos que não atendem a sua função social, a crítica apresentada por Álvaro Barbosa é o da aplicação da imunidade recíproca, como instrumento constitucional (art. 150, inc. IV, “a”, da CRFB/88), que estabelece a isenção de impostos sobre o patrimônio, renda e serviços entre os entes federativos – o que não incide sobre o caso aqui debatido.

Como base de sua argumentação, o autor discorda da decisão proferida pelo Min. Joaquim Barbosa, em sede de RE 601.392, Informativo n. 648 do Supremo Tribunal Federal (STF), nov. 2011, a qual afirma que, para a imunidade tributária, se faz necessário o atendimento de três funções, sendo elas:

1. Operar como salvaguarda do pacto federativo, para evitar que a tributação funcione como instrumento de coerção ou indução de um ente sobre o outro; 2. Proteger atividade desprovida de capacidade contributiva, ou seja, atividades públicas em sentido estrito, executadas sem ânimo lucrativo; 3. Não beneficiar expressão econômica de interesses particulares, sejam eles públicos ou privados, nem afetar intensamente a livre iniciativa e a livre concorrência, excetuadas as permissões constitucionais.<sup>172</sup>

Para isso, propõe uma leitura de que a Constituição, para efeito de condução da política urbana, não deveria aplicar a imunidade, sob entendimento de que é passível de trabalho em conjunto da competência municipal, atrelada ao Capítulo da Política Urbana, de poder exigir o cumprimento dos órgãos públicos sobre a função social da propriedade.<sup>173</sup>

Afinal, a competência para combater as desigualdades e de promoção dos direitos fundamentais é concorrente. Então, independentemente de ser propriedade do Estado, por não estar atendendo a sua função social, deverá incidir pressão, que pode ser através do Imposto Progressivo.

---

<sup>171</sup> ENGELS, Friedrich. **A SITUAÇÃO DA CLASSE TRABALHADORA NA INGLATERRA**. São Paulo: Boitempo, 2008.

<sup>172</sup> **INFORMATIVO N. 648 DO STF, NOV. 2011**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informjurisdata/article/view/3879/4105>. Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>173</sup> BARBOSA. Álvaro Carlos Ramos. **DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2023, p.231.

Essa função social da cidade é diretamente ligada à habitação, correlacionada à questão da moradia e da constituição do espaço residencial, conforme apontado por Castells, que vai ser definida também pela questão de luta de classes.<sup>174</sup>

O Direito à Cidade, nesse contexto, não é diferente dos demais objetos deste estudo, de forma que os interesses políticos, religiosos, culturais e principalmente econômicos transformam o ambiente para atender as suas necessidades, dando-lhe suas características. Inclusive, é na cidade que esses interesses se cruzam, convergem e divergem de acordo com os agentes, manifestando resultados de aspectos difusos, coletivos, subjetivos ou objetivos.<sup>175</sup>

Uma importante ferramenta, talvez a mais detalhada, à disposição do Município para intervenção no planejamento e da gestão urbana e territorial, visando a garantia do direito à cidade para todos, é o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). Conforme preconizado no art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade: “as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso a propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Afinal, a cidade e os imóveis precisam ser pensados nos interesses do coletivo, no interesse público para a promoção de dignidade, mediando acesso democratizado de espaços, inclusive, por meio de valores de aluguel possíveis de serem pagos, o que será abordado mais a frente.<sup>176</sup>

Inclusive, a Emenda Constitucional nº 31/2000 instituiu uma cláusula financeira a fim de resguardar o direito social à moradia, tal qual nos casos de despesas provenientes de saúde e educação, pelo período de dez anos, sendo prorrogado por tempo indeterminado com a EC nº 31/2000: o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza na esfera do Poder Executivo Federal, com o objetivo de destinar uma parcela desse fundo para a promoção da habitação, garantindo aos brasileiros acessos a níveis seguros de subsistência.<sup>177</sup>

Como diretrizes para a política urbana, é possível destacar:

---

<sup>174</sup> CASTELLS. Manuel. **A QUESTÃO URBANA, 1942**. Trad. Arlete Caetano, 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 223.

<sup>175</sup> CASIMIRO. Ligia Maria Silva Melo de. **DIREITO À MORADIA NO BRASIL: POLÍTICA URBANA E ACESSO POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 27.

<sup>176</sup> KAUCHAKJE. Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS A CIDADE E A HABITAÇÃO EM QUESTÃO**. Curitiba: Intersaberes. 2017, p. 92.

<sup>177</sup> CONTI, Jose Mauricio; CARVALHO, André Castro. **DIREITO FINANCEIRO E DIREITO À MORADA: A CONCRETIZAÇÃO MEDIANTE A JUDICIALIZAÇÃO**. In: DOMINGUES, José Marcos (Org.). *Direito Financeiro e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: GZ Ed. 2015, p. 69

- A compreensão de uma cidade sustentável, novamente exposta, como aquela que considera uma abordagem integrada, unindo princípios do direito urbano, ambiental, social e econômico, visando à garantia de cidades que se desenvolvem de maneira equitativa, inclusiva e ambientalmente responsável. Dessa forma, disponibilizam acesso universal a serviços básicos, como saúde, educação, segurança, mobilidade sustentável, permitindo que os serviços apontados sejam alcançados sem grandes e desnecessários deslocamentos, permitindo, por exemplo, a utilização de meios de transportes que utilizem energia limpa, como bicicletas. Promovem a integração das áreas verdes as cidades, permitindo que a natureza cresça junto, mantendo a harmonia e a qualidade do ar, da água e do solo e, é claro, a participação humana nesse projeto, combatendo as inseguranças e fragilidades do ser, além de desenvolver também o lazer, o esporte e a cultura.<sup>178</sup>

- Para além da comunidade civil, estando todos sob a égide de uma Constituição que não ignora a exploração econômica, é plenamente possível a participação de pessoas jurídicas, incluindo as do terceiro setor, para a promoção do desenvolvimento econômico, nos termos do art. 170, da CRFB/88, através do fomento, que será a base da discussão no Capítulo 03.<sup>179</sup>

Ainda, a cidade é constituída de zona urbana e rural, e o fenômeno de concentração se denomina urbanização, termo cunhado por José Afonso da Silva em sua obra Direito Urbanístico Brasileiro. Sobre o tema, aponta Álvaro Barbosa que a autonomia do Direito Urbanístico melhora as questões inerentes à matéria e seus correlacionados.<sup>180</sup>

No modelo das novas incorporações destinadas aos programas sociais de moradia, é possível constatar que há um padrão na localização e nas condições do imóvel: eles se localizam em espaços cada vez mais distantes dos centros econômicos de interesse comercial, além de as estruturas que abrigarão essas pessoas serem, por *design*, limitadas, transformando esses lugares em verdadeiras caixas, que atendem a um direito, o morar, mas que não observam outros direitos intrínsecos, como a privacidade, pela a utilização de materiais incapazes de isolar acusticamente o ruídos de fora do imóvel, além da ausência de uma varanda, que impede que o

---

<sup>178</sup> KAUCHAKJE, Samira. SCHEFFER. Sandra Maria. **POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: A CIDADE E A HABITAÇÃO EM QUESTÃO**. Curitiba: Intersaberes, 2017, p. 92

<sup>179</sup> MALISKA. **FUNDAMENTOS DA CONSTITUIÇÃO**. Curitiba: Juruá. 2013, p. 68-69.

<sup>180</sup> BARBOSA. Álvaro Carlos Ramos. **DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: PROPOSTA E PERSPECTIVAS**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p.13

imóvel tenha a chance de absorver Sol, e de janelas de tamanho adequado para a boa circulação de ar etc.<sup>181</sup>

O arcabouço jurídico na área habitacional não teve o mesmo olhar que as questões como saúde e educação, por exemplo. Nesse caso, a Constituição permitiu que a regulamentação ocorresse como um aspecto da política de desenvolvimento urbano, previsto no art. 182 da CRFB/88, que em seu *caput* descreve a execução feita pelo Poder Público Municipal, conforme as diretrizes fixadas em lei como uma norma geral.<sup>182</sup>

Foi o Estatuto da Cidade, em seu art. 3º, que estabeleceu a competência da União na promoção, por iniciativa própria e em conjunto com as demais esferas federativas, de programas de construção de imóveis e de aprimoramento das questões habitacionais e saneamento básico.<sup>183</sup>

O que está sendo proposto neste trabalho é o reconhecimento, ou ainda o reforço, do que já está disposto em lei, mas, talvez, tenha sido ignorado pelo gestor público: não há como garantir uma moradia digna, nos termos de toda a discussão dos teóricos, entusiastas e adeptos do desenvolvimento sustentável, sem pensar no contexto em que essa se encontra, qual seja a cidade. E para se falar de cidade, não é possível analisar somente o município. Toda a estrutura é fundamental para o alcance da harmonia e realização de direitos.

Inicialmente, faz-se necessária uma integração e cooperação entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal para alcançar um desenvolvimento a contento do espaço. Depois, a inclusão da sociedade no debate é fundamental para a conclusão dessa rede de desenvolvimento da cidade. A ausência de comunicação entre eles, certamente, é uma causa também do déficit habitacional.

A metáfora da rede mais uma vez é perfeita para visualizar a importância de todos nesse processo. Cada nó é importante para que pessoas não saiam da cobertura de seus direitos.

---

<sup>181</sup> Idem.

<sup>182</sup> ROZAS. Luiza Barros. **DIREITO À MORADIA: ÂMBITO, LIMITES E CONTROLE NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL**. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: PPGD USP, 2016, p. 99.

<sup>183</sup> CONTI, Jose Mauricio; CARVALHO, André Castro. **DIREITO FINANCEIRO E DIREITO À MORADA: A CONCRETIZAÇÃO MEDIANTE A JUDICIALIZAÇÃO**. In: DOMINGUES, José Marcos (Org.). *Direito Financeiro e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: GZ Ed. 2015, p. 70

Foi Marcos Augusto Maliska que ensinou que a cooperação normativa, junto da comunidade civil, é o que resulta em um pluralismo jurídico inerente à ordem jurídica constitucional.<sup>184</sup> É dando espaço para a comunidade civil que a Constituição sobrevive nos termos em que foi pensada no processo constituinte de 1988.

Uma vez que a compreensão deste trabalho é no sentido de que os programas de financiamento não são, de fato, inclusivos às pessoas mais pobres, oferecendo uma saída via fomento através do aluguel (assunto do Capítulo 3), passarão a ser abordados agora os dados disponíveis pelos Programas Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e Casa Verde e Amarela (CVA).

## **2.2. “O VERDE É ESPERANÇA, NÉ? O AMARELO, SEI LÁ, DESESPERO”: RETRATO DA FALTA DE TRANSPARÊNCIA E ESPAÇO PARA A COMUNIDADE NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO**

No contexto socioeconômico brasileiro, a questão habitacional é um desafio constante, principalmente para as pessoas mais pobres que enfrentam dificuldades analisadas no déficit habitacional, tais como habitações precárias e o número de pessoas residindo no mesmo espaço ser superior à capacidade da residência, bem como o custo elevado do aluguel, se comparado com as rendas auferidas. .<sup>185</sup>

Na tentativa de superar essas dificuldades, o Estado brasileiro, espelhado nas políticas adotadas no México e no Chile, desde 1964 vem adotando políticas públicas de fomento, via financiamento, visando promover a construção de imóveis para disponibilizá-los de forma facilitada.<sup>186</sup>

A partir de 2011, no governo Lula II (2008-2011), instituiu-se o Programa Habitacional “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), através da Lei 11.977/09. Tratava-se de um programa vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> MALISKA. **FUNDAMENTOS DA CONSTITUIÇÃO**. Curitiba: Juruá. 2013, p. 68-69.

<sup>185</sup> LORENZETTO. Andrei. **A ATIVIDADE DE FOMENTO E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS: DO MINHA CASA MINHA-VIDA AO CASA VERDE E AMARELA**. Curitiba: Íthala. 2022, p. 155.

<sup>186</sup> Idem.

<sup>187</sup> LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**, Texto para Discussão, No. 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

O objetivo ia além da disponibilidade de imóveis para aqueles que estavam em situação de vulnerabilidade: pretendia responder à crise instaurada no ano de 2008 e 2009. Desta forma, com a construção de novos empreendimentos, além de atender às necessidades das pessoas que não tinham onde morar, haveria o aquecimento da economia pelo desenvolvimento do mercado da construção civil, gerando criação de empregos e circulação de receita.<sup>188</sup>

O MCMV servia como resposta do governo para o problema das pressões populares por moradia, haja vista que o déficit habitacional naquele período era grande e crescia com um processo de urbanização acelerado.<sup>189</sup>

Tratou-se da primeira política pública de moradia cuja extensão se dava em todo território nacional e tinha como missão captar recursos advindos de duas fontes principais: 1. Do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)<sup>190</sup> e 2. Do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), fundo de poupança voluntária, para financiar o setor de classes média e alta.<sup>191</sup>

Considerado uma política pública com um arranjo institucional que envolve legitimadores e capacitadores, ao levar em conta as demandas de uma variedade de atores políticos na definição de seus objetivos. Além disso, o arranjo é capacitador, pois a burocracia envolvida no programa se capacitou tanto em termos políticos quanto operacionais,

---

<sup>188</sup> LORENZETTO, Andrei. **A ATIVIDADE DE FOMENTO E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS: DO MINHA CASA MINHA-VIDA AO CASA VERDE E AMARELA**. Curitiba: Íthala, 2022, p. 155.

<sup>189</sup> Op. Cit.

<sup>190</sup> Poupança compulsória que é constituída por depósitos correspondentes a 8% dos salários dos trabalhadores formalizados. Esse sistema de poupança compulsória é conhecido como Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e é uma importante fonte de recursos para financiar moradias destinadas à população de baixa renda no Brasil.

O FGTS é um direito dos trabalhadores brasileiros com carteira assinada e funciona como uma reserva financeira que pode ser utilizada em situações específicas, como a aquisição da casa própria. Os empregadores são obrigados a depositar mensalmente o equivalente a 8% do salário de cada funcionário em suas contas do FGTS.

Esses recursos acumulados no FGTS são geridos pela Caixa Econômica Federal e podem ser utilizados pelos trabalhadores para diversas finalidades, incluindo o financiamento de moradias por meio de programas habitacionais como o "Minha Casa, Minha Vida". Dessa forma, o FGTS desempenha um papel fundamental no apoio à habitação popular e no acesso à moradia digna para a população de baixa renda no Brasil. Sobre o tema: LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**, Texto para Discussão, No. 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

<sup>191</sup> ARRETCHÉ, Marta. **INTERVENÇÃO DO ESTADO E SETOR PRIVADO: O MODELO BRASILEIRO DE POLÍTICA HABITACIONAL**. Espaço e Debates, v. 31, p. 21-36, 1990.

estabelecendo negociações com os atores políticos e desenvolvendo novos instrumentos de gestão e monitoramento.<sup>192</sup>

Para a garantia do pagamento das prestações mensais devidas pelos mutuários aos agentes financeiros no contexto de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, foi criado um Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab).<sup>193</sup>

Esse fundo atua como uma espécie de seguro, protegendo as famílias beneficiárias em situações específicas, como desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias com renda mensal reduzida. O fundo ainda serve para cobrir o saldo devedor do financiamento em casos de morte ou invalidez permanente do mutuário, como também com despesas de recuperação relacionadas a danos ao imóvel de beneficiários dentro da faixa de renda definida em lei.<sup>194</sup>

Além disso, para pessoas que ganham até três salários-mínimos, criou-se também o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) como um instrumento financeiro criado para viabilizar o acesso à moradia digna para a população de baixa renda no Brasil.<sup>195</sup>

O FAR é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e tem como principal objetivo subsidiar o aluguel de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, que não têm condições de arcar com o valor integral do aluguel no mercado.<sup>196</sup>

O FAR atua de forma complementar ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), oferecendo uma alternativa de moradia para famílias que não se enquadram nos critérios de financiamento para aquisição de imóveis próprios. Por meio do FAR, o governo federal disponibiliza recursos para subsidiar parte do valor do aluguel, tornando-o mais acessível para as famílias de baixa renda.<sup>197</sup>

Além disso, o FAR também pode ser utilizado para financiar a construção, aquisição ou requalificação de imóveis destinados à locação social, contribuindo para a ampliação da

---

<sup>192</sup> Op. Cit.

<sup>193</sup> Idem.

<sup>194</sup> Idem.

<sup>195</sup> **MINHA CASA, MINHA VIDA – FAR**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/portarias-far-2023>. Acesso em 16 mar. 2024.

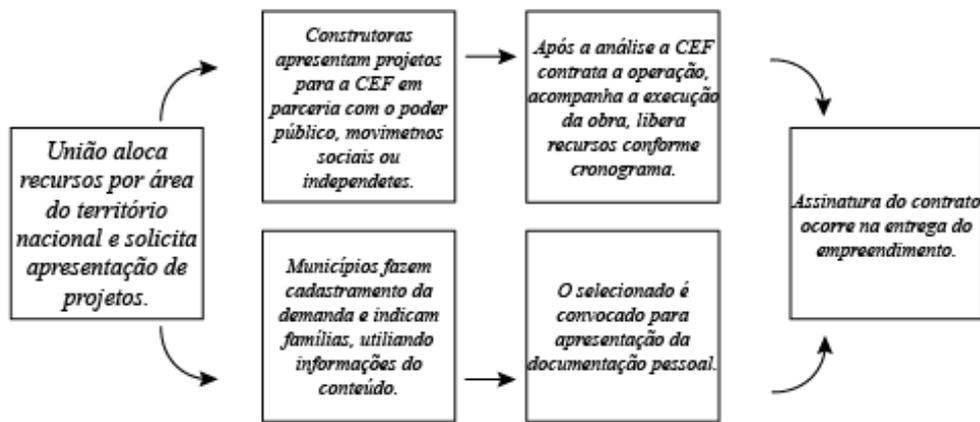
<sup>196</sup> Idem.

<sup>197</sup> Idem.

oferta de moradias acessíveis no país. Dessa forma, o Fundo de Arrendamento Residencial desempenha um papel importante na promoção da inclusão social e no combate ao déficit habitacional, garantindo o direito à moradia para a parcela mais vulnerável da população brasileira.<sup>198</sup>

A fim de melhor compreender o fluxo de implementação a partir do uso do FAR, segue imagem abaixo:

GRÁFICO 04 - FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (FAR):



199

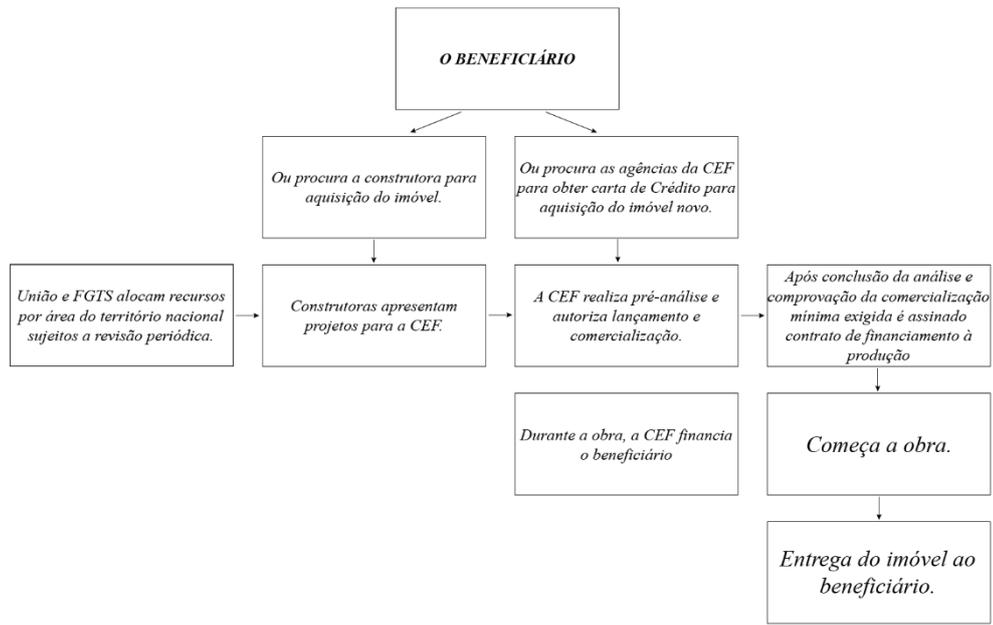
Fonte: ROLNIK, Raquel. GUERRA DOS LUGARES: A COLONIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA NA ERA DAS FINANÇAS. São Paulo: Editora Boitempo. 2019, p. 118-119. Elaboração própria.

A seguir, como funciona a implementação do Plano Nacional de Habitação Urbana (PNHU):

GRÁFICO 05 - PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO URBANA (PNHU):

<sup>198</sup> Idem.

<sup>199</sup> ROLNIK, Raquel. GUERRA DOS LUGARES: A COLONIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA NA ERA DAS FINANÇAS. São Paulo: Editora Boitempo. 2019, p. 118-119.



200

Fonte: ROLNIK, Raquel. GUERRA DOS LUGARES: A COLONIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA NA ERA DAS FINANÇAS. São Paulo: Editora Boitempo. 2019, p. 118-119. Elaboração própria.

Destaca-se os principais atores, interesses e os respectivos pesos políticos desempenhados de cada um no MCMV:

Estado: políticos e burocratas	Sociedade Civil Organizada
1. Presidência da República(Casa Civil) e Ministério da Fazenda, tendo como principal preocupação ativar demanda em contexto de crise econômica (núcleo decisório). 2. Ministério das Cidades (equipe técnica do SNH, orientada pelo ideário de reforma urbana): preocupação social de redução do déficit habitacional, especialmente para a população de baixa renda (participante don núcleo decisório, com influência importante por meio da	1. . Empresariado da construção civil e do setor imobiliário: recuperar investimentos prévios e dinamizar mercado imobiliário (forte influência). 2. CRECISP (sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes). 3. Representantes de organizações sociais no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS (influência pontual, reforçando políticas

<sup>200</sup> Idem.

<p>incorporação de segmentos de baixa renda entre beneficiários do programa).</p> <p>3. Representantes estatais no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS (Influência pontual, reforçando políticas mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.</p> <p>4. MPOG (monitoramento do programa junto com Casa Civil e SNH).</p> <p>5. Congresso nacional.</p> <p>6. CAIXA, órgão executor das operações financeiras (influência importante na definição de critérios técnicos e avaliação de projetos).</p> <p>7. Prefeituras, coparticipantes, em ações complementares na área de infraestrutura urbana).</p> <p>8. Órgãos de controle: TCU e CGU (influência pontual).</p> <p>9. CGPAC, GEPAC e salas de situação (Influência importante na gestão e monitoramento).</p>	<p>mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.).</p> <p>4. Movimentos sociais pró-moradia (sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes).</p> <p>5. Entidades municipalistas (influência pontual, com a incorporação de pequenos municípios ao programa).</p> <p>6. Grupos financeiros ligados ao Programa de Subsídio à Habitação (PSH) (influência pontual, com a incorporação de pequenos municípios ao programa).</p> <p>7. Entidades profissionais de arquitetos e engenheiros e especialistas em áreas habitacionais e questões urbanas – críticas que levaram à redefinição do desenho do programa (influência pontual)</p>
--	--

Fonte: IPEA (2013)<sup>201</sup>

O programa Casa Verde Amarela (CVA), por sua vez, é o sucessor do MCMV, criado no governo de Bolsonaro (2019-2022). Não é criativo, tampouco inovador. Em verdade, é o MCMV com debilidades, principalmente no que concerne a transparência e o acesso dos maiores interessados na política sob foco.<sup>202</sup>

<sup>201</sup> LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, Texto para Discussão, No. 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

<sup>202</sup> Balbim, Renato Nunes. DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA

Criado pela Lei nº 14.118/2021, oriunda da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, o Casa Verde Amarela foi um programa habitacional que incorporou o MCMV, além de reduzir os recursos que estavam aportados.<sup>203</sup>

Seu objetivo principal não era diferente do antecessor: visava impulsionar o desenvolvimento econômico, gerando empregos e renda, além de elevar os padrões de habitabilidade e qualidade de vida tanto nas áreas urbanas quanto rurais.<sup>204</sup>

Enquanto os objetivos específicos eram: 1. Ampliação do estoque de moradias voltado para a questão do déficit quantitativo; 2. Promoção de melhorias do estoque já existente, objetivo voltado à questão qualitativo; 3. Estímulo à modernização do setor da construção civil, visando qualidade e sustentabilidade das ações; 4. Promoção do desenvolvimento institucional e capacitação dos agentes públicos e privados envolvidos na promoção do programa; e 5. Estímulo à inserção de micro e pequenas empresas e microempresários individuais, bem como entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do programa.<sup>205</sup>

O programa alterou as leis que regem a habitação de interesse social e a regularização fundiária no Brasil, tais como: a Lei 8.036/1990, que rege as aplicações do FGTS; a Lei 8.100/1990, sobre prestações do Sistema Financeiro da Habitação; a Lei 11.124/2005 do Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social; a Lei 11.977/2009 que institui o MCMV; a Lei 13.465/2017, de regularização fundiária; e a Lei 8.677/1993 do FDS.

Tais alterações contribuíram para a o fomento da gentrificações. Mediante a espoliação urbana que retira do trabalhador as condições para que este possa aceder socioespacialmente, seja pela dedicação necessária para a autoconstrução da casa, ou com o transporte público precário para se locomover de um ponto a outro, ou ainda sobre o preço que se paga para ter acesso a serviços e produtos em áreas de péssima urbanização, além de todas as precariedades que se sobrepõe ao seu CEP.<sup>206</sup>

---

**DE DESENVOLVIMENTO URBANO.** Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td275>. Acesso em: 16 mar. 2024.

<sup>203</sup> ALVES. Allinny Gracielly de Oliveira Alves; PAULA. Diego de. **O PROGRAMA HABITACIONAL CASA VERDE E AMARELA: UM ESTUDO AVALIATIVO A PARTIR DA TEORIA DO PROGRAMA.** Anais do Seminário De Políticas Públicas E Interseccionalidades. VOLUME 1, 2021, CEEINTER. ISSN: 2764-4758

<sup>204</sup> Idem.

<sup>205</sup> Idem.

<sup>206</sup> BALBIM. Renato. **OS TONS DE CINZA DO CASA VERDE E AMARELA.** Disponível em: <https://diplomatie.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela/>. Acesso em: 15 mar. 2024

No contexto do Casa Verde e Amarela, ao alterar as regras de acesso a financiamentos e promover mudanças na execução de políticas habitacionais, permitiu que empresas privadas estejam envolvidas na regularização fundiária e na execução de melhorias habitacionais para mutuários de baixa renda, em detrimento da participação ativa das comunidades e associações locais. Com isso, os interesses comerciais passam a prevalecer sobre as necessidades e direitos das populações mais vulneráveis.<sup>207</sup>

Além disso, a flexibilização das regras de retomada de imóveis por inadimplência, a possibilidade de uso da força policial nesse processo e a transferência de responsabilidades antes exclusivas do poder público para as famílias ou empresas interessadas na área podem criar um ambiente propício para a espoliação urbana, onde os mais vulneráveis podem ser prejudicados em prol de interesses econômicos e imobiliários, tirando-lhes todo o investimento realizado, sem devolver-lhes nada.<sup>208</sup>

A falta de transparência, participação social e debate democrático em suas formulações são preocupantes em ambos os casos. Tanto o CVA e o MCMV foram criados por meio da proposição de Medidas Provisórias (MP), originalmente, um meio de o Executivo contornar o processo legislativo tradicional e aprovar leis de forma mais rápida. Além disso, em muitos casos, as MPs são questionadas apenas quando interessam a setores específicos da sociedade, evidenciando uma abordagem seletiva em relação à sua aplicação.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Idem.

<sup>208</sup> Idem.

<sup>209</sup> O emprego de MPs na implementação de programas habitacionais como o MCMV e o CVA ressalta a necessidade de se discutir a legitimidade e a transparência dos procedimentos legislativos e executivos, sobretudo quando se referem a políticas que têm um impacto direto na qualidade de vida e no bem-estar da população.

A título de exemplificação, no primeiro governo Lula, a média de MPs era de 60 por ano, com 90% convertidas em lei. Em seu segundo governo, foram 45 MPs por ano, sendo 83% convertidas em lei. Já para o governo Dilma, a média foi de 36 MPs por ano, sendo que 74,5% foram convertidas em lei. De 2015 a 2018, a média foi de 51 MPs, com 63% se transformando em lei.

No governo Bolsonaro houve um aumento substancial no número de MPs, sendo de 140 MPs em dois anos e tendo a menor taxa de conversão de MPs em lei, com números abaixo de 47%.

É possível notar que houve um uso de MPs como forma de governar, o que não foi idealizado no modelo adotado pelo país e enfraquece o debate e a própria democracia. Sobre o tema: BALBIM, Renato Nunes. **DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO**. Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2751>. Acesso em: 10 fev 2024.

Em se tratando de política urbana e habitacional, de acordo com o art. 21, inc. XX da CRFB/88, compete somente à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano”<sup>210</sup> e, em comum com Estados e Municípios, de acordo com o art. 23, inc. IX, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”<sup>211</sup>

Desse modo, tem-se que não eram urgentes os temas das políticas públicas habitacionais como o MCMV e o CVA. São medidas que tinham como escopo resguardar a dignidade das pessoas, garantindo-lhes uma moradia digna, é verdade, mas não se tratava de momentos de calamidade pública ou urgentes que justificassem a exclusão da academia, do amplo debate com setores econômicos, sociedade organizada e de um corpo técnico de órgãos que se vinculam ao tema.

O que já não atendia ao ideal legislativo ficou pior, quando o CVA simplesmente interrompeu uma política pública existente por mero capricho de um administrador de ego frágil. Houve uma jogada de *marketing* que, por meio da MP criada pelo CVA, renomeou as obras que estavam sendo finalizadas pelo MCMV, que se tornaram CVA dali em diante<sup>212</sup>, tratando-se de uma cópia do programa anterior.<sup>213</sup>

Apesar de ter sido elaborada fora da estrutura do MCidades e de seus mecanismos de participação, a MP que estabeleceu o programa MCMV em 2009 foi, em certa medida, compatível com a Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) e seu fundo, o FNHIS, assim como com o PlanHab e o sistema de participação dos conselhos das cidades (municipais, estaduais e federais), juntamente com outras leis, normas e programas que vinham orientando a produção habitacional desde a retomada pelo governo federal em 2003.<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

<sup>211</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

<sup>212</sup> BALBIM, Renato Nunes. **DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO.** Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2751>. Acesso em: 10 fev 2024.

<sup>213</sup> DE MARCO. Cristhian Magnus; BATTIROLA. Ane Michelina Dalbosco. **PROGRAMA HABITACIONAL CASA VERDE E AMARELA - UMA ANÁLISE SOBRE A IMPORTÂNCIA DO DEBATE NAS ESFERAS PÚBLICAS PARA A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO.** Artigos • Rev. Direito e. Cidadania. 13 (4) • Oct-Dec 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.57055>. Acesso em 10 fev. 2024.

<sup>214</sup> Op cit.

Ainda, o lançamento do MCMV enfraqueceu ou esvaziou as instâncias de participação social existentes, como os conselhos das cidades, sem, no entanto, revogá-las ou substituí-las integralmente<sup>215</sup>, sendo possível afirmar que, para a estruturação de uma política pública, não houve a devida análise e consideração da estrutura proposta.<sup>216</sup> Até o ano de 2009, o aludido programa teve uma pequena participação do MCidades, liderado pelo ConCidades, sendo observada uma certa transparência, participação e cooperação federativa na elaboração final do texto que se converteu em lei.<sup>217</sup>

No entanto, no mesmo ano, o Ministério foi colocado de lado, ficando a qualidade técnica e a competência política do órgão deixada à margem. Também foi ignorado o Conselho das Cidades como um formulador das diretrizes do desenvolvimento urbano.<sup>218</sup>

Já no caso do CVA, sua criação ocorre em um período em que a abordagem e os mecanismos que guiavam a política de desenvolvimento urbano, baseados em um planejamento e execução coordenados em diferentes níveis de governo, com participação e controle social – incluindo os Conselhos de Cidades –, já haviam sido completamente revisados, esvaziados e anulados pelo Poder Executivo. Dessa postura, os processos que antes promoviam a participação da sociedade e a coordenação entre os diversos níveis de governo no planejamento urbano foram significativamente alterados ou desmantelados, causando um impacto na forma como as políticas urbanas eram formuladas e implementadas.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> BALBIM, Renato Nunes. **DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO.** Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2751>. Acesso em: 10 fev 2024.

<sup>216</sup> Sobre o tema: RECK, Janriê Rodrigues. **O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REGIME JURÍDICO, AGENDAMENTO, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, AVALIAÇÃO, JUDICIALIZAÇÃO E CRITÉRIOS DE JUSTIÇA.** Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>217</sup> Com o intuito de enriquecer o MCMV, é importante destacar os debates realizados durante a preparação da 4ª Conferência Nacional das Cidades (2010), que abordou, entre seus quatro eixos de discussão, a interação entre os programas governamentais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o MCMV e a política de desenvolvimento urbano.

<sup>218</sup> BALBIM, Renato Nunes. **DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO.** Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2751>. Acesso em: 10 fev 2024.

<sup>219</sup> DE MARCO. Cristhian Magnus; BATTIROLA. Ane Michelina Dalbosco. **PROGRAMA HABITACIONAL CASA VERDE E AMARELA - UMA ANÁLISE SOBRE A IMPORTÂNCIA DO DEBATE NAS ESFERAS PÚBLICAS PARA A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO.** Artigos • Rev. Direito e. Cidadania. 13 (4) • Oct-Dec 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.57055>. Acesso em 10 fev. 2024.

Diante de tais apontamentos, dois pontos importantes surgem: o primeiro destaca que o idealizado (e mítico) papel da casa própria, seja por meio do programa MCMV ou do CVA, muitas vezes funciona como uma distração que desvia o foco da questão habitacional, transformando-a simplesmente em uma questão de entrega de residências. Em segundo lugar, devido ao significativo volume de recursos e às regulamentações urbanísticas, financeiras e fundiárias envolvidas, os programas habitacionais como o MCMV e CVA influenciam diretamente a operação dos dois circuitos econômicos espaciais do desenvolvimento urbano. Além disso, essas práticas executivas e legislativas resultam em perdas em relação ao controle social, à transparência e, principalmente, à participação da sociedade.<sup>220</sup>

Essa ideia mítica da casa própria, como sendo um item essencial para a segurança e estabilidade das famílias, tem raízes históricas e culturais profundas e é promovida tanto pelo Estado quanto pelo setor privado como uma meta desejável para a maioria das pessoas.<sup>221</sup>

Seu papel é o de influenciar as famílias, minando-as a fim de controlá-las, pois a busca pela casa própria muitas vezes leva as famílias a aceitarem condições de trabalho precárias, a se endividarem e a aceitarem salários mais baixos. Ainda, nesse discurso, são omitidos os riscos do contrato, bem como a real condição do imóvel adquirido, o que contribui para perdas no médio-longo prazo.<sup>222</sup>

O Estado, ainda, explora através do capital para promover políticas habitacionais que atendam a determinados interesses econômicos e políticos. A escassez artificial da terra urbana, por exemplo, pode ser usada como uma forma de controle e manipulação da população em processos eleitorais e políticas públicas.<sup>223</sup>

Ao manter a terra urbana escassa, o Estado e o capital podem exercer influência sobre a oferta de moradias e, conseqüentemente, sobre os preços dos imóveis. Isso pode beneficiar

---

<sup>220</sup> Balbim, Renato Nunes. **DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO.** Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2751>. Acesso em: 10 fev 2024.

<sup>221</sup> VENTURA. Anamaria Pereira Morais. **O PARADIGMA DA CASA PRÓPRIA E A NECESSIDADE DE INTERAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANÍSTICAS E HABITACIONAIS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL.** Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade.

<sup>222</sup> Idem.

<sup>223</sup> Idem.

certos grupos ou interesses, como especuladores imobiliários, construtoras ou investidores, que lucram com a supervalorização da terra e dos imóveis.<sup>224</sup>

Além disso, a escassez de terra urbana pode ser usada como uma forma de controle social, pois limita as opções de moradia da população e cria uma dependência em relação às políticas habitacionais estabelecidas. Isso pode ser explorado em processos eleitorais, nos quais promessas de soluções habitacionais podem influenciar o voto da população.<sup>225</sup>

Portanto, a escassez artificial de terra urbana, quando associada ao mito da casa própria, é uma estratégia para manter o controle e a influência sobre a população, direcionando políticas habitacionais de acordo com interesses econômicos e políticos específicos.

Quando analisados os resultados das políticas públicas no contexto das cidades, o que se tem é uma concentração significativa na oferta de unidades promovidas pelo mercado imobiliário, em detrimento da distribuição do déficit habitacional, o que viola a ideia inicial da política pública. Isso sugere que a política habitacional direcionou recursos públicos para o campo da habitação de forma desvinculada do propósito de uma política habitacional inclusiva, dando prioridade para os interesses do mercado imobiliário no lugar das necessidades habitacionais da população de baixa renda.<sup>226</sup>

Há uma violação aos direitos daqueles que aderem às políticas públicas em análise. Isso ocorre porque as construções realizadas na égide do MCMV e do CVA são colocadas em regiões periféricas, refletindo em desafios relacionados a acessibilidade, infraestrutura e qualidade de vida para os beneficiários do programa em diferentes regiões do país.<sup>227</sup>

Destaca-se a realidade da Faixa 2, do MCMV, que é destinada para famílias com renda de até R\$ 4.400, com o subsídio do Estado de até R\$ 29 mil<sup>228</sup>. Ela permitiu que os

---

<sup>224</sup> Balbim, Renato Nunes. **DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO**. Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2751>. Acesso em: 10 fev 2024.

<sup>225</sup> Op. Cit.

<sup>226</sup> NASCIMENTO NETO. Paulo; ULTRAMARI. Clovis. **POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: MANIFESTAÇÕES TERRITORIAIS DE UMA DÉCADA DE HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO**. Artigos - Planejamento e políticas públicas • Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg. 24 • 2022 • <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202206>, p. 21

<sup>227</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>228</sup> **CONHEÇA O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 13 fev. 2024.

empreendedores escolhessem as localidades para a construção dos empreendimentos, levando em consideração somente os interesses comerciais e estratégias de mercado, ignorando completamente a necessidade do adquirente.<sup>229</sup>

### **2.3. ENTRE ESQUINAS E ESTATÍSTICAS: UMA ABORDAGEM CRÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CIDADE**

No contexto contemporâneo, as políticas públicas habitacionais emergem como instrumentos cruciais na mitigação das disparidades socioeconômicas e na promoção do acesso digno à moradia. Entre essas iniciativas, destacam-se o programa MCMV e sua sucessora, a CVA, que têm sido alvos de análises críticas por parte de estudiosos e atores sociais. No capítulo anterior, foram apresentados dados e informações sobre a implementação e os resultados alcançados por essas políticas, proporcionando uma base sólida para a análise crítica que se segue.

Nesse capítulo, pretende-se aprofundar a reflexão sobre o impacto e as limitações do MCMV e da CVA. Serão examinados aspectos como a eficácia na redução do déficit habitacional, a qualidade das moradias oferecidas, a inclusão social proporcionada, bem como eventuais desafios e lacunas na formulação e execução desses programas. Ademais, serão consideradas as críticas levantadas por diversos setores da sociedade civil e especialistas, visando a uma compreensão mais abrangente e contextualizada das políticas habitacionais vigentes no Brasil.

Ao compreendermos as nuances e complexidades dessas políticas públicas, será possível delinear caminhos para aprimorar sua efetividade e contribuir para a construção de um ambiente urbano mais justo e inclusivo. A análise crítica aqui empreendida busca, portanto, não apenas identificar falhas e limitações, mas também apontar possíveis direções para o aperfeiçoamento das políticas habitacionais, de modo a garantir o direito à moradia digna para todos os cidadãos brasileiros.

Considerando tratar-se de programas com o escopo primordial de viabilizar a disponibilidade de residências inéditas de baixo custo, torna-se necessária a realização de uma

---

<sup>229</sup> NASCIMENTO NETO. Paulo; ULTRAMARI. Clovis. **POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: MANIFESTAÇÕES TERRITORIAIS DE UMA DÉCADA DE HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO.** Artigos - Planejamento e políticas públicas • Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg. 24 • 2022 • <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202206>, p. 21

avaliação cuja pauta seja a relação custo-benefício para o adquirente, tendo visto a existência de uma restrição legal quanto ao valor final estipulado. Além disso, diante da inexistência de espaços disponíveis nos grandes centros urbanos para a edificação, empreendimento desse porte demandariam a demolição de estruturas preexistentes, acarretando custos substanciais.<sup>230</sup>

Consequentemente, a alternativa encontrada reside na construção em localidades mais afastadas, frequentemente periféricas ou em outros municípios, as quais, não obstante sua distância, carecem de desenvolvimento econômico local, infraestrutura de transporte público e acesso a serviços essenciais.<sup>231</sup>

Ademais, a qualidade da construção é questionável: por se tratar de parcerias entre o Estado e construtoras privadas para dispor de imóveis para pessoas mais pobres e sem o conhecimento técnico na área de construção, legislação e urbanismo, é papel do Estado o monitoramento para garantir a qualidade da obra, até para que a eficiência do programa seja alcançada.<sup>232</sup>

Na estruturação das políticas públicas em comento, a atribuição de responsabilidade no monitoramento de cada obra ficou a encargo da CEF, com intervalo de dois meses até a conclusão da obra<sup>233</sup>, visando a que problemas estruturais não aconteçam. Porém, o que o Tribunal de Contas da União (TCU) revela é que a maioria dos empreendimentos possuem problemas relacionados às fases de concepção e execução das obras, não tendo o acompanhamento da CEF nesse processo, o que não é informado para o adquirente:

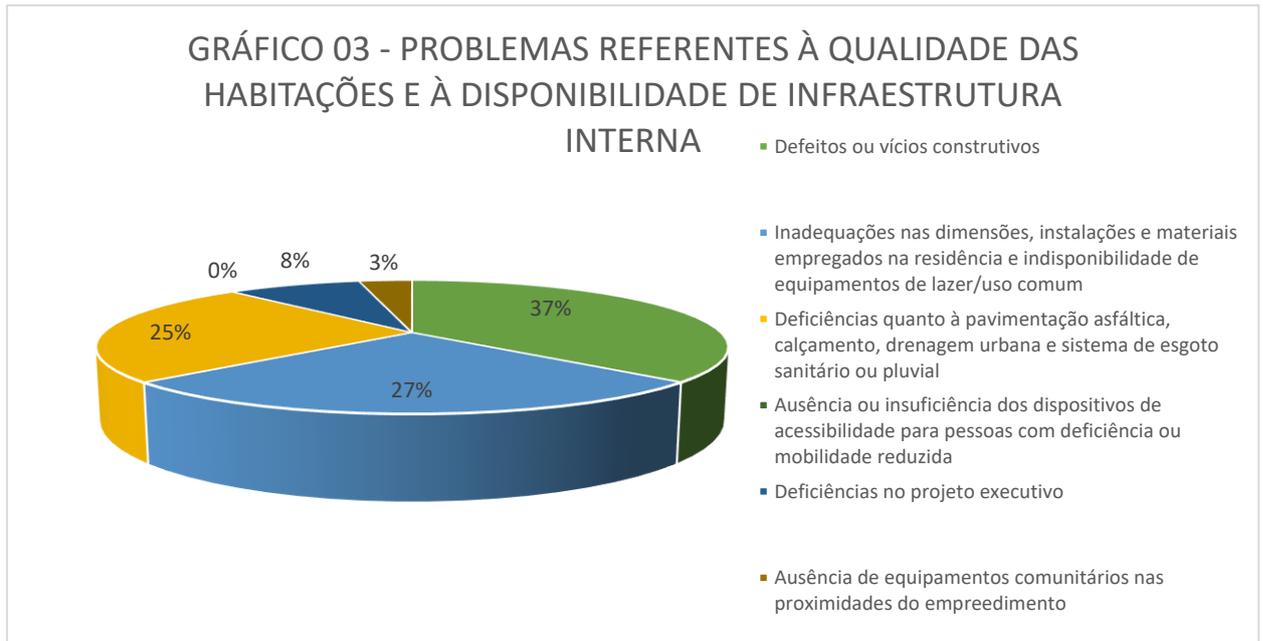
---

<sup>230</sup> **AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023

<sup>231</sup> Idem.

<sup>232</sup> **PROPOSIÇÃO N° 1.00169/2022-91.** Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/rest/plenariovirtual/pauta/item/29738/248658>. Acesso em: 15 jan. 2024

<sup>233</sup> **DE OLHO NA QUALIDADE.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/de-olho-na-qualidade/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2024.



Fonte: Tribunal de Contas da União (2014).<sup>234</sup>

Em primeiro lugar, no *ranking* dos problemas dos imóveis do MCMV estão os defeitos ou vícios construtivos. Nesse segmento estão todos os problemas estruturais, aparentes ou não, ocorridos durante a construção: a má instalação de caixilhos, má distribuição de tomadas, problemas de umidade, fissuras nas janelas, mau escoamento para o ralo no banheiro, trincas em pisos ou a proximidade aquém do recomendado entre eles etc.

Depois deles, figuram na lista a inadequação das dimensões, instalações e materiais empregados na residência e a indisponibilidade de equipamentos de lazer/uso comum. Aqui estão os casos em que a distribuição dos cômodos é feita de forma incorreta, não respeitando o projeto aprovado para a construção, o que pode gerar risco para a distribuição de peso do imóvel e, em casos extremos, causar a queda do empreendimento. Também estão nesse grupo o uso de material de má qualidade e a não disponibilidade de espaços de uso comum disponíveis na proposta original do empreendimento.

Em terceiro lugar, reforçando o que já foi trazido neste trabalho, está a ausência de bens e serviços aos arredores do empreendimento alvo do programa. Nesse caso, não há nos arredores condições adequadas de infraestrutura como asfalto, escoamento de água da chuva,

<sup>234</sup> **AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023

iluminação pública e serviços públicos essenciais próximos, tais como hospital, delegacia, unidade de saúde primária, escolas, comércios e transporte público.

Outro problema quase não visto é o de ausência de acessibilidade por pessoas com deficiência ou baixa mobilidade, representando a existência de acessibilidade em apenas 0,05% dos casos analisados.

Por fim, os últimos dois casos percebidos foram o de descumprimento do projeto, como exemplo, a disponibilidade das caixas de inspeção de águas pluviais, que foram colocadas sobre a área de calçada, enquanto as caixas de inspeção da rede esgoto foram instaladas na área de estacionamento e, por vezes, sob a guia que separa essa área do calçamento, dificultando qualquer tipo de manutenção futura.<sup>235</sup>

Por se tratar de um programa destinado a pessoas mais pobres, trata-se da falsa promessa de um espaço de segurança durável. Com esses problemas estruturais, oriundos de uma baixa qualidade no trabalho realizado e nos produtos utilizados, se exigirá um gasto não previsto pelos adquirentes, que já contam com boa parte de seus ganhos empenhados para o financiamento em si.

O que torna toda a experiência do adquirente pior é que ele ainda sequer é dono do imóvel, pois, uma vez que o contrato prevê que a garantia é o próprio imóvel, este está em nome do banco. Então, não é verdade que ele é o dono do empreendimento. Em realidade, ele se comporta como fiel depositário sem a benesse do art. 160 do CPC/15, no qual se garante a remuneração pela conservação do bem, o tempo de serviço e a dificuldade de manter o bem em um estado de bom uso.

Alguns poderiam argumentar que o bem em si já é a recompensa, tendo em vista que o programa habitacional prevê condições facilitadas, mas trata-se de uma visão exclusivamente econômica sobre um programa cujo caráter é – primordialmente – social. Afinal, a existência destes programas habitacionais (MCMV e CVA) é o de dar acesso à habitação digna para as pessoas, mas esses mesmos programas mascaram os vícios e omitem ao adquirente a necessidade de desembolsar valores maiores para a manutenção da propriedade. Além disso, encurralam o adquirente, pois prometem que são as chances dele conseguir realizar o sonho da casa própria, encurralando-o em um contrato “kamikaze”, pois a oferta tentadora de melhores

---

<sup>235</sup> Ibidem, p. 26.

condições de compra se reverterá em maiores investimentos para corrigir os erros listados acima, que não foram corrigidos pela construtora.

Nabil G. Bonduki traz um estudo robusto, no qual afirma que o mito da casa própria se refere à crença generalizada de que a solução para a questão habitacional está exclusivamente na aquisição da propriedade individual de uma casa. Esse conceito muitas vezes é associado à ideia de estabilidade, segurança e realização pessoal por meio da posse de um imóvel. No entanto, o mito da casa própria pode ser problemático, pois nem sempre reflete a realidade das condições socioeconômicas das populações mais vulneráveis.<sup>236</sup>

É importante considerar que a habitação social vai além da simples propriedade individual, envolvendo questões como acesso a infraestrutura adequada, localização favorável, qualidade construtiva, entre outros fatores. Portanto, a busca por soluções habitacionais deve considerar diferentes modelos, como aluguel social, cooperativas habitacionais e políticas de regularização fundiária para atender às diversas necessidades da população. São estes alguns fatores que precisam ser levados em consideração no momento de desenhar e aplicar uma política pública no setor habitacional e urbanístico.

Este mito da casa própria pode influenciar políticas habitacionais e práticas de mercado, levando a uma ênfase excessiva na promoção da propriedade individual em detrimento de outras formas de acesso à moradia digna. Essa política urbana, desenhada para moldar e gerir o desenvolvimento das cidades, tem um papel crucial na construção de comunidades sustentáveis e inclusivas. No entanto, ao observarmos mais de perto as políticas públicas que buscam implementar essas estratégias, algumas falhas tornam-se evidentes, especialmente no contexto dos programas habitacionais, como o MCMV e o CVA.

O MCMV, lançado para enfrentar o déficit habitacional no Brasil, revelou-se falho em diversas frentes. Primeiramente, houve uma concentração excessiva de projetos em determinadas regiões, resultando em desequilíbrios urbanos e exacerbando as desigualdades sociais já existentes. Ademais, a qualidade das construções muitas vezes ficou aquém do esperado, comprometendo a segurança e o bem-estar dos beneficiários, conforme demonstrado.

---

<sup>236</sup> BONDUKI, Nabil Georges. **ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. ARQUITETURA MODERNA, LEI DO INQUILINATO E DIFUSÃO DA CASA PRÓPRIA**. São Paulo: Estação Liberdade; Fapesp, 1998.

O CVA, que sucedeu o programa anterior, não conseguiu sanar completamente essas deficiências, além de trazer outras que haviam sido evitados. Embora tenha introduzido algumas melhorias, como a inclusão de áreas urbanas e rurais e a ampliação das faixas de renda contempladas, ainda enfrenta desafios significativos. A burocracia e a falta de transparência no processo de seleção dos beneficiários persistem, prejudicando a eficácia do programa.<sup>237</sup>

Assim, pela (falta de) qualidade das obras e da experiência do adquirente no pós-venda, é possível diagnosticar o discurso falacioso do poder de escolha pela compra da habitação. Além do fato de ser um ideal impregnado na mente dos brasileiros no decorrer dos anos, motivado por um medo causado pelo histórico com superinflações, crises econômicas e inseguranças democráticas no país, o governo utiliza recursos públicos para disponibilizar bens novos que, em condições normais, não seriam interessantes para o brasileiro, uma vez que a condição desse imóvel é ruim. É na falta de opção e acreditando estarem realizando um sonho que as pessoas entregam todas as suas economias (parte delas, em verdade, feitas a mando do Estado) para receber em troca estruturas que podem vir a ruir antes mesmo da quitação do contrato.<sup>238</sup>

Desse modo, ao analisar essas políticas urbanas, é essencial questionar a efetividade das políticas públicas associadas a elas. A falta de planejamento integrado, participação pública e fiscalização adequada contribuíram para a persistência das falhas observadas. É imperativo que as políticas públicas sejam mais sensíveis às nuances urbanas, garantindo que o desenvolvimento habitacional seja equitativo e sustentável.<sup>239</sup>

Para superar essas falhas, é necessário um redirecionamento eficaz das políticas públicas. Isso envolve a revisão dos critérios de implementação, a promoção de parcerias público-privadas responsáveis e a criação de mecanismos de monitoramento mais eficientes.

---

<sup>237</sup> Não foram poucas as notícias de que o orçamento empenhado para a essa política pública não seria o suficiente para a sua conclusão em projetos já iniciados, o que fere a efetividade do programa, além de expor a fragilidade do planejamento na área em questão. Sobre o tema: **PROPOSTA DO ORÇAMENTO DE 2023 PREVÊ REDUÇÃO DE 95% NOS RECURSOS DO PROGRAMA CASA VERDE AMARELA**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/09/15/proposta-do-orcamento-de-2023-preve-reducao-de-95percent-nos-recursos-do-programa-casa-verde-amarela.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2024.

<sup>238</sup> ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: A COLONIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA NA ERA DAS FINANÇAS**. São Paulo: Editora Boitempo. 2019, p. 118-119.

<sup>239</sup> SANCHES, Debora. **PROCESSO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE MORADIA DIGNA: UMA AVALIAÇÃO DOS PROJETOS DA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO (1990-2012)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). PPGAU – São Paulo: Universidade Mackenzie. 2015, p. 84.

Além disso, é fundamental envolver a sociedade civil no processo de formulação e avaliação dessas políticas, garantindo uma abordagem mais inclusiva e representativa.

Em suma, ao discutir a política urbana e suas implementações, como o MCMV e o CVA, é crucial considerar as falhas das políticas públicas associadas a esses programas.

Atualmente, com a chegada do MCMV III, a situação é ainda mais delicada: nas propostas anteriores do programa, havia a proteção, via seguro, de problemas estruturais. Ocorre que na versão do programa promulgado em 2023, a inclusão da proteção via seguro foi retirada, acarretando riscos para o adquirente da propriedade que, em caso de qualquer dano ao imóvel, terá que arcar com todos os custos sozinho, até uma possível decisão judicial, caso esse venha a judicializar a questão. Há reflexos também na instituição financeira, que assume o risco de inadimplência por parte do adquirente/mutuário no caso de esse não conseguir arcar com os custos do reparo, e a propriedade perder seu valor, afetando o valor da garantia associada ao empréstimo.<sup>240</sup>

Ainda há um aumento na insegurança jurídica, o que pode levar a situações a litígios extensos e custosos, sendo ainda um campo inexplorado, passível de mudança de entendimento de acordo com o cartório em primeiro grau, até uma estabilização via Tribunais Superiores, o que levaria muito tempo.

A própria estabilização das taxas de juros poderia influenciar positivamente as condições do financiamento, o que resulta em uma condição mais favorável ao adquirente, em razão da proteção que é dada ao negócio, tirando maiores riscos da instituição financeira.

Na realidade daqueles que se mudam para as habitações adquiridas, os problemas aumentam: os programas sob análise se condicionam a transferir recursos, mas não determinam as regras do tipo de residência. Sobre isso, algumas construtoras se especializaram nas regras impostas, aproveitando para encontrar brechas, visando à redução de custos.<sup>241</sup>

Dessa forma, há uma predileção na construção por alvenaria estrutural de blocos vazados de concreto, formando um “conjunto coeso formado por peças justapostas, os blocos

---

<sup>240</sup> **SEGURO É VETADO NA LEI QUE RECRIA "MINHA CASA MINHA VIDA"**. Disponível em: <https://www.fenacor.org.br/noticias/seguro-e-vetado-na-lei-que-recria-minha-casa>. Acesso em: 24 jan. 2023.

<sup>241</sup> GONÇALVES, Leonardo Silva; CAZELLA, Pedro Henrique da Silva; AGIADO, Alan Cesar; PEDREIRO, Marcelo Rodrigo de Matos. **ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ALVENARIA CONVENCIONAL E ALVENARIA ESTRUTURAL**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], v. 8, n. 11, p. 2611–2618, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i11.7851. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/7851>. Acesso em: 21 mar. 2024.

estruturais, ligadas por uma argamassa estrutural, com presença de graute e armação, obrigatórias na horizontal e opcionais na vertical”<sup>242</sup>, que se destaca pelo custo mais baixo se comparado com o sistema convencional de concreto armado. Além disso, o tempo de execução é menor, decorrente dos percalços arquitetônicos mais limitados e de menor dependência de mão de obra especializada.

O que conflita com as necessidades do adquirente e não lhe é passado é que essa estrutura não suporta alteração prévia sem aval de um profissional qualificado: enquanto a construção é simplificada, a alteração não é suportada, pois o peso e a estrutura que no sistema convencional de concreto armado seriam distribuídos entre pilares, colunas e vigas, agora são distribuídos em toda a estrutura. Então, há uma limitação de alteração do espaço pelo adquirente.

Além disso, no momento da criação do projeto arquitetônico, há uma exigência de um cuidado ainda maior, principalmente no estudo do solo, pois – novamente – como toda a estrutura é utilizada para suportar a carga, não pode haver rachaduras, sob pena de a estrutura ruir.<sup>243</sup>

O preocupante nessa estrutura de construção utilizada nos empreendimentos disponibilizados nos programas habitacionais brasileiros é que os principais problemas apresentados são justamente as eflorescências<sup>244</sup>, as infiltrações de água e fissuras (decorrentes de erros de projetos), a má execução, a utilização de produtos de baixa qualidade na construção e o mau uso do adquirente.<sup>245</sup>

Problemas menores também são observados nessas estruturas e, via de regra, são os mais observados pelos adquirentes. A campeã de reclamações é a vedação acústica pouco

---

<sup>242</sup> **QUAIS CONSTRUTORAS PARTICIPAM DO MINHA CASA MINHA VIDA.** Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/casa-verde-e-amarela/quais-construtoras-participam-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 26 jan. 2024

<sup>243</sup> **QUAIS CONSTRUTORAS PARTICIPAM DO MINHA CASA MINHA VIDA.** Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/casa-verde-e-amarela/quais-construtoras-participam-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 26 jan. 2024

<sup>244</sup> Depósitos cristalinos de cor esbranquiçada que surgem na superfície do revestimento através de reações químicas. Formados quando os sais solúveis são transportados pela água utilizada na construção ou até vinda por infiltração que, em contato com o ar, solidifica-se e formam-se os depósitos esbranquiçados. Sobre o tema: **IMPLANTAÇÃO DE MÉTODOS DE TRATAMENTO PARA COMBATER AS EFLORESCÊNCIAS.** Disponível em: <https://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/principia/article/download/1206/811>. Acesso em: 25 jan. 2024

<sup>245</sup> MAMEDE, Fabiana. **PROJETO EM ALVENARIA ESTRUTURAL. ESPECIALIZAÇÃO EM ENGENHARIA DAS ESTRUTURAS.** São Paulo: Universidade de Lins. Notas de aula, abril 2016.

funcional, pela qual ocorre um vazamento de ruídos dos vizinhos para dentro e de dentro para fora, sendo um problema de usabilidade.

O pós-venda é o momento que torna mais notória a ausência do Estado no acompanhamento da política pública: por não haver um acompanhamento adequado no processo até este momento, o adquirente não sabe quais são as competências, quais as responsabilidades, limites e imbricações do contrato que assinou, de forma que não sabe como exigir o atendimento para possíveis falhas no imóvel adquirido.

Ademais, a complexidade intrínseca aos procedimentos burocráticos pode representar uma barreira fundamental para a desistência. O público-alvo pode se sentir desencorajado por formulários elaborados, linguagem técnica e exigências específicas, tornando a formalização de reclamações uma tarefa intimidadora e inacessível para aqueles sem um nível razoável de letramento burocrático. Assim, acabam procurando auxílio em canais que acreditam ser facilitadores: um dos maiores exemplos é o Procon da região em que moram, que tenta realizar reuniões de negociações, mas se limita apenas a rediscutir a negociação do contrato, e não os problemas estruturais. Outro exemplo é o do site Reclame Aqui, o qual, em janeiro de 2024, contava com 37.747 reclamações em nome da construtora MRV, empresa de maior destaque no segmento e que atende aos programas habitacionais.<sup>246</sup>

Existem aqueles que tentam se esquivar dos problemas dos imóveis novos com problemas estruturais e buscam adquirir um imóvel usado, mas em boas condições. Para isso, os programas habitacionais apresentam resistência: de acordo com as regras dos programas, o subsídio disponibilizado sempre foi menor. No MCMV III, por exemplo, o subsídio caiu de 70% para 50%, sob a alegação de que a produção de novas unidades gera emprego, questão já abordada neste trabalho.<sup>247</sup>

O desenvolvimento de empregos na construção civil, como parte fundamental da prosperidade econômica, não pode ser isolado do contexto mais amplo da procura de moradia digna através de políticas públicas de habitação. Embora seja uma indústria que é notória pelo aumento do emprego, é essencial fazer uma análise crítica sobre a relação entre o seu crescimento e a sua capacidade efetiva de fornecer habitação digna. O mero desenvolvimento

---

<sup>246</sup> **TODAS AS RECLAMAÇÕES PARA MRV.** Disponível em: <https://www.reclameaqui.com.br/empresa/mrv-engenharia/lista-reclamacoes/>. Acesso em: 26 jan. 2024.

<sup>247</sup> **MINHA CASA, MINHA VIDA: GOVERNO VAI REDUZIR SUBSÍDIO NA COMPRA DE IMÓVEIS USADOS.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/10/02/minha-casa-minha-vida-governo-vai-reduzir-subsidio-na-compra-de-imoveis-usados.ghtml>. Acesso em: 29 jan. 2024

do emprego na construção não é garantia suficiente para superar as complexidades associadas à escassez de habitação, exigindo uma abordagem holística e integrada das políticas públicas.

O crescimento da construção pode coexistir paradoxalmente com déficits habitacionais significativos, especialmente quando consideramos a dinâmica do mercado imobiliário. Uma ênfase excessiva no desenvolvimento de empregos na construção, sem um enfoque adequado na acessibilidade e adequação da habitação, pode perpetuar a desigualdade e a exclusão socioeconômicas. Além disso, é necessário reconhecer que o crescimento na indústria da construção não se traduz necessariamente e automaticamente em habitação acessível, de acordo com os princípios da dignidade e da sustentabilidade.

A política pública de habitação deve ir além da simples promoção do desenvolvimento de empregos na construção e incluir estratégias que garantam a disponibilidade de habitação digna. Isso se estende para a escolha do adquirente que, munido de todas as informações de que faz jus, decide consciente por aquilo que melhor lhe atende, o que deveria servir para todas as classes sociais. Ao considerar a ligação entre o emprego na construção e a habitação digna, os administradores políticos são instados a adotar uma abordagem equilibrada que promova não só o crescimento econômico, mas também a justiça social e o acesso universal a uma habitação adequada. Encontrar soluções eficazes requer uma visão abrangente que reconheça as interdependências entre o desenvolvimento econômico e a dignidade da habitação, proporcionando assim uma base sólida para o progresso social sustentável.

### 3. HORIZONTES JURÍDICOS: EXPLORANDO OS LIMITES E POSSIBILIDADES DO ALUGUEL VIA FOMENTO

#### 3.1. FOMENTO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO NA REALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A função administrativa de fomento envolve a aplicação de recursos públicos, com a adoção de providências destinadas a orientar o uso de recursos privados, incentivando o desenvolvimento de atividades econômicas e promovendo o alcance dos direitos constitucionalmente protegidos.<sup>248</sup> Além disso, é uma atividade que transfere bens e direitos em favor de particulares, podendo haver ou não retorno, em ordem à satisfação direta ou indireta de interesse público.<sup>249</sup>

Di Pietro, define o termo fomento como a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de interesse público, promovendo a concessão de incentivos ou benefícios. Possivelmente por inspiração em Baena de Alcazar<sup>250</sup>, ainda elenca seus tipos, sendo eles: honoríficos (prêmios, recompensas, títulos e menções honrosas), jurídicos (outorga de privilégios próprios do Poder Público, que não são concedidas para outras entidades) e/ou econômicos (auxílios, subvenções, financiamentos, isenções fiscais, desapropriações por interesse social)<sup>251</sup>, os quais dão algum tipo de vantagem para a exploração da atividade empresarial em discussão.<sup>252</sup>

Baena de Alcázar ainda elencam os tipos positivo e negativo do fomento, definindo-os como positivo aquele que for outorgado a prestações, bens e vantagens; enquanto o negativo será aquele que tiver algum obstáculo ou encargo criado para dificultar as atividades contrárias a que se quer fomentar.<sup>253</sup>

<sup>248</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 136.

<sup>249</sup> VALIM, Rafael. **A SUBVENÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

<sup>250</sup> Em um de seus artigos, o autor realiza uma definição sobre os tipos de fomento, sendo estes utilizados pela autora em sua obra. Sobre o tema ver: BAENA DE ALCÁZAR, Mariano. **SOBRE EL CONCEPTO DE FOMENTO**. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 54, p. 43-86, 1967.

<sup>251</sup> Em que pese Marçal não elencar em sua obra quais os tipos de fomento que podem ser utilizados pelo Estado, Di Pietro o faz em sua obra. Sobre o tema: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCESSÃO, PERMISSÃO, FRANQUIA, TERCEIRIZAÇÃO, PARCERIA PÚBLICO PRIVADA**. 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 40.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p.137.

<sup>253</sup> BAENA DE ALCÁZAR, Mariano. **SOBRE EL CONCEPTO DE FOMENTO**. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 54, p. 43-86, 1967.

A autora Adriana Schier define o fomento como uma técnica de intervenção no domínio econômico, em que o Estado busca induzir comportamentos socialmente benéficos por meio de incentivos e benefícios concedidos aos particulares que aderirem aos programas de fomento.<sup>254</sup>

O fomento é uma forma de intervenção do Estado na economia, na modalidade de indução, visando levar os particulares a uma opção econômica de interesse coletivo e social que transcende os limites do querer individual. Nesse caso, trata-se de um instrumento do Estado para realizar as finalidades sociais que lhe cabem, como a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental, a eliminação da pobreza e das desigualdades regionais e sociais, entre outras melhorias que propiciarão a elevação dos recursos necessários para o desenvolvimento social.<sup>255</sup>

Adriana Schier dialoga que desde Jorge Reis Novais, a atuação da sociedade civil junto ao Estado é uma característica do Estado Social e Democrático do Direito. Portanto, o que propõe é um ambiente de parcerias, mediante um instrumento que contribua para o desenvolvimento nacional no âmbito do Estado Social e Democrático de Direito. A ideia está pautada na ideia de que as parcerias, enquanto gênero, e o fomento, como um de seus institutos, deverão ser compreendidos na perspectiva de um Direito Administrativo Social.<sup>256</sup>

Neste cenário apontado pela autora, há uma ressignificação da atividade de fomento, visto como um instituto capaz de fazer com os particulares assumam e realizem suas responsabilidades na construção de um mundo em que todos possam desenvolver e expandir suas capacidades, o Estado atua como um incentivador do particular para executar a atividade voltada à realização de direitos fundamentais.<sup>257</sup>

Assim, a atuação em parceria do Estado, enquanto incentivador, junto do particular, na posição de executor de atividades voltadas à realização de direitos fundamentais corrobora para um desenvolvimento nacional sustentável. O que implica na satisfação das necessidades básicas da geração atual, mas também das gerações futuras, permitindo a participação da população, cuidando da preservação dos recursos naturais e do meio em geral, mediante a

---

<sup>254</sup> SCHIER. Adriana da Costa Ricardo. **FOMENTO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO**. Curitiba: Íthala, 2019, p. 105.

<sup>255</sup> Ibidem, p. 104

<sup>256</sup> SCHIER. Adriana da Costa Ricardo. **FOMENTO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO**. Curitiba: Íthala, 2019, p. 113

<sup>257</sup> Ibidem, p. 118

garantia de meios que permitam o desenvolvimento econômico e a educação, o que conflita com as propostas atuais de políticas públicas habitacionais que, conforme amplamente demonstrado, não atendem às necessidades dos adquirentes.<sup>258</sup>

Portanto, é preciso que Estado, por meio de políticas públicas, legislação e regulamentação, continue obrigado - é um dever de proteção - a utilizar diversos mecanismos para garantir a realização do direito à moradia.<sup>259</sup>

Segundo a doutrina de Rafael Valim, o planejamento de práticas de fomento tem o propósito de garantir a todos o acesso aos direitos fundamentais, atuando como uma medida complementar à prestação de serviços públicos.<sup>260</sup>

Por meio de controle externo, além das auditorias, se garante a transparência e a eficiência na gestão pública, especialmente nas entidades da administração pública indireta e nas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público. Além disso, o controle externo é importante para identificar irregularidades e malversações de recursos públicos, bem como para promover a responsabilização dos gestores públicos envolvidos.<sup>261</sup>

Contudo, do que é possível depreender do caso da moradia, a autora Janaina Schoenmaker agrega ao debate ao apresentar dados sobre as malversações de recursos públicos, que são práticas ilegais ou irregulares que envolvem a má gestão ou desvio de recursos públicos, ou seja, recursos financeiros, materiais ou humanos que pertencem ao Estado e são destinados a atender às necessidades da sociedade.<sup>262</sup>

Essas práticas podem incluir, por exemplo, o desvio de verbas públicas para fins pessoais, a realização de contratações fraudulentas, a manipulação de licitações, a utilização de recursos públicos para fins políticos ou partidários, entre outras. As malversações de recursos públicos são consideradas crimes contra a administração pública e podem resultar em sanções civis, administrativas e criminais para os envolvidos.

---

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>259</sup> SCHIER. Paulo Ricardo; SCHIER. Adriana da Costa Ricardo. **EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS PARA ALÉM DA JUDICIALIZAÇÃO E DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O FOMENTO À MORADIA**. Disponível em: <https://doi.org/10.36592/9786581110642-05>. Idem. 05 abr. 2024.

<sup>260</sup> VALIM, Rafael. **A SUBVENÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 51

<sup>261</sup> SCHOENMAKER. Janaina. **CONTROLE DAS PARCERIAS ENTRE O ESTADO E O TERCEIRO SETOR PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**. Dissertação (Mestrado em Direito). São Paulo: USP. 2010., p.104

<sup>262</sup> *Idem*.

De acordo com seu estudo, um dos órgãos importantes para o controle e efetividade do poder público é o TCU, que tem atuado na fiscalização das entidades mencionadas no documento por meio de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, sendo competente para fiscalizar os atos de gestão que resultem em receita ou despesa, bem como para verificar a aplicação dos recursos públicos transferidos pela União, autarquias, fundações e outros órgãos e entidades da administração pública federal mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.<sup>263</sup>

Além disso, o TCU pode instaurar Tomadas de Contas Especiais nos casos de omissão de prestação de contas de recursos recebidos, irregularidade em sua aplicação, dentre outros. O objetivo da fiscalização do TCU é assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento das contas, bem como identificar irregularidades e malversações de recursos públicos e promover a responsabilização dos gestores públicos envolvidos.

Por se tratar de um órgão autônomo, com atribuição de fiscalizar as movimentações contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial de todas as entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncias de receitas, nos termos dos art. 70 e 71 da CRFB/88<sup>264</sup>, o TCU pode garantir a fiscalização efetiva para a aplicação os recursos públicos, contribuindo para a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Então, no exposto no Capítulo 2, não se critica a escolha por políticas públicas via fomento na área habitacional, e sim o tipo de política pública eleito, o qual coloca o trabalho da construção civil acima do direito fundamental a moradia digna; dispõe de subsídios – por regra – para imóveis novos, sem um acompanhamento apropriado da obra em construção e no pós-finalização; aloca as obras em regiões afastadas, o que não respeita a função social da cidade; tira o poder de escolha do adquirente, que é obrigado a aceitar um imóvel nessas condições; e

---

<sup>263</sup> Idem.

<sup>264</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Sobre o tema: BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília: Senado Federal, 2024.

não oferta o suporte técnico necessário para compreender a extensão do contrato entabulado etc.

A implementação de políticas públicas por meio do fomento é reconhecida como uma abordagem eficaz para promover o desenvolvimento das capacidades individuais, contribuindo para a busca do bem-estar da população. É essa medida que visa canalizar recursos e dar suporte para iniciativas relevantes e pode potencializar a capacidade das pessoas de alcançarem objetivos socioeconômicos, como acesso à moradia digna. Ao investir em programas que fortaleçam as habilidades e oportunidades, a política pública via fomento pode ser uma peça fundamental na construção de sociedades mais inclusivas e resilientes.<sup>265</sup>

Entretanto, é imperativo reconhecer que a eficácia dessas políticas está intrinsecamente ligada à liberdade e à autonomia do adquirente. Torna-se necessário estabelecer um equilíbrio entre o apoio estatal e a preservação da capacidade de o indivíduo ser o protagonista de sua própria narrativa. Ao assegurar que o adquirente tenha um papel ativo em suas decisões, respaldado pelo conhecimento e pelo poder de escolha, cria-se um ambiente propício para o florescimento de trajetórias individuais, alinhadas aos valores e aspirações pessoais.

O empoderamento do adquirente como protagonista de sua história é vital para a construção de políticas públicas habitacionais que verdadeiramente atendam às necessidades e desejos da população. Esse enfoque não apenas respeita a liberdade de escolha, mas também fortalece o comprometimento individual com o próprio bem-estar. Garantir que o conhecimento e a autonomia sejam elementos fundamentais na implementação de políticas habitacionais via fomento é um passo significativo em direção a sociedades mais participativas e resilientes, em que cada indivíduo é capacitado a buscar e alcançar seu próprio bem-estar de maneira consciente e autônoma.

Ademais, a falta de regulação e controle por parte dos entes estatais e órgãos independentes pode custar muito caro, não somente para os cofres públicos, mas para os bolsos dos adquirentes que despendem todas as suas economias para a realização do que parece um sonho, mas, na verdade, é um completo pesadelo, tamanhos os problemas apresentados.

---

<sup>265</sup> LORENZETTO. Andrei. **A ATIVIDADE DE FOMENTO E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS: DO MINHA CASA MINHA- VIDA AO CASA VERDE E AMARELA**. Curitiba: Íthala. 2022, p. 62.

### 3.2. FOMENTO À LOCAÇÃO SOCIAL

No cenário contemporâneo, a busca por soluções eficazes para a crise habitacional é uma prioridade que transcende fronteiras e demanda abordagens inovadoras. Enquanto tradicionalmente as políticas públicas têm se concentrado no fomento ao financiamento para aquisição de imóveis, uma abordagem alternativa emerge com força e pertinência: o fomento à locação social.

Esse modelo apresenta-se como uma alternativa viável e inclusiva, capaz de garantir o acesso à moradia digna sem os entraves e as limitações do financiamento imobiliário tradicional. Nesse contexto, a reinterpretação da Lei do Inquilinato assume um papel crucial, fornecendo instrumentos legais que incentivam os proprietários a destinarem seus imóveis para a locação social, contribuindo assim para a promoção do direito à moradia e a redução das desigualdades sociais.

Para a teoria, o tema não é novo; porém, é pouco explorado na prática. Do que se tem notícia em estudos realizados por autores como Piketty, o controle dos aluguéis e dos valores imobiliários foi uma das causas de melhora na vida dos estadunidenses e no poder de compra. Com a alta da renda de capital, houve um aumento considerável na concentração de patrimônio nos Estados Unidos.<sup>266</sup>

No caso brasileiro, até meados da década de 1930, a produção de moradias de aluguel desempenhou um papel importante no atendimento das necessidades de habitação popular urbana. Até esse período, a oferta de moradias de aluguel conseguia suprir, em certa medida, a demanda existente.<sup>267</sup>

O equilíbrio entre oferta e demanda de habitação, especialmente para as classes trabalhadoras urbanas durante a industrialização da economia, era sustentado pela construção de vilas operárias. Nessas vilas, as famílias pagavam aluguel para a indústria na qual trabalhavam ou contribuía para fundos de aposentadoria ligados às políticas dos governos federal e estaduais. Essa estrutura permitia que as classes trabalhadoras urbanas tivessem acesso a moradias adequadas, garantindo certo equilíbrio no mercado habitacional. Não confundindo

---

<sup>266</sup> PIKETTY, Thomas. **CAPITAL E IDEOLOGIA**. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2020, p. 375

<sup>267</sup> KINGSTON, Jorge. **A LEI DO INQUILINATO: UM CASO DE PATOLOGIA ECONÔMICA**. Revista Brasileira de Economia, São Paulo, 1960. Disponível em: <http://goo.gl/QAP39P>. Acesso em: 10 fev. 2024.

com os cortiços e pensões, fala-se aqui de lugares que atendiam às necessidades das famílias que ali se encontravam.<sup>268</sup>

Assim, foi possível que pessoas de diferentes faixas de renda encontrassem moradias adequadas sem o comprometimento de uma parte considerável do orçamento disponível para fins de habitação e moradia.

Para isso, foi realizado um limite nos valores que os proprietários poderiam cobrar pelos aluguéis, com o objetivo de proteger os inquilinos de possíveis abusos e especulações imobiliárias. Essa medida foi vista como uma forma de garantir a estabilidade social e econômica durante o período que se fizesse necessário. Os efeitos foram positivos, entre os quais se destaca a contribuição para a estabilidade financeira dos locatários por meio da limitação dos aumentos abruptos no custo da moradia, o que permitia um planejamento melhor das finanças ao longo prazo. Isso refletiu também na diminuição da especulação imobiliária, impedindo que os preços dos imóveis subissem de forma insustentável e contribuindo para o combate da gentrificação.<sup>269</sup>

Também se percebeu uma democratização dos espaços ao manter uma diversidade socioeconômica nas comunidades urbanas, evitando expulsão de residentes de baixa renda para as periferias e realizando, então, uma inclusão social. Com preços estabilizados, houve uma atenção maior à manutenção e à realização de melhorias nas propriedades, pois os proprietários não precisavam contar exclusivamente com o aumento dos aluguéis para obter o retorno financeiro desejado.<sup>270</sup>

E, por fim, mas sendo o efeito de maior destaque para este trabalho, tal medida permitiu um desenvolvimento urbano mais equilibrado, com a garantia de áreas residenciais mais acessíveis para uma ampla gama de pessoas, tendo, portanto, uma comunidade mais integrada e sustentável, o que dialoga com a proposta aqui apresentada, na qual a construção de novos empreendimentos sem a devida análise de mercado dificulta a formulação de políticas eficazes de habitação e planejamento urbano, levando a uma alocação inadequada de recursos e a um aumento do déficit habitacional.

---

<sup>268</sup> Idem.

<sup>269</sup> PIKETTY, Thomas. **CAPITAL E IDEOLOGIA**. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2020, p. 375

<sup>270</sup> Idem.

Daí a importância do aluguel como ferramenta legítima de oferecer moradia digna à população. Na realidade brasileira, a crítica a ser observada é que, desde a promoção do MCMV como política habitacional, foi criada uma barreira para programas alternativos, dado que o Estado decidiu a estratégia governamental para lidar com o déficit habitacional e deixou de lado outras medidas que poderiam ser adotadas. Nesse sentido, estabeleceu princípios, mecanismos e diretrizes que orientam a atuação do governo na área de habitação de interesse social, engessando-a.<sup>271</sup>

Enquanto a política habitacional for de construção de novos imóveis, haverá uma restrição de diversificação de políticas habitacionais, o que dificulta a criação de soluções mais eficazes e abrangentes para atender às demandas variadas no campo da habitação de interesse social.<sup>272</sup>

O que é estarrecedor para o campo das políticas públicas habitacionais é que o programa MCMV não está integrado ao SNHIS e, conseqüentemente, não está sujeito ao FNHIS, ambos criados pela Lei Federal nº 11.124/05.

Essa situação gera um descompasso entre o MCMV e a estrutura normativa estabelecida pelo SNHIS e FNHIS, que têm o propósito de coordenar e regular as políticas públicas de habitação de interesse social no país. A ausência de integração do MCMV a esses sistemas resulta em uma falta de alinhamento com diretrizes e objetivos mais amplos estabelecidos para a política habitacional, o que pode impactar a eficácia e a eficiência das ações voltadas para as Habitações de Interesse Social.

Portanto, afirma-se que o principal interesse da política pública em questão, e conseqüentemente do CVA, seria combater a crise econômica (principalmente a de 2008), estimulando a economia por meio de investimentos em habitação, como a construção civil e a extração e venda de areia, pedras e aço. No entanto, isso distanciou o programa de buscar superar os dados apresentados pelo déficit habitacional, conforme estabelecido no PlanHab.<sup>273</sup>

---

<sup>271</sup> BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. **PARA ALÉM DO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL?** Texto para Discussão, n. 2116, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015

<sup>272</sup> Idem.

<sup>273</sup> BONDUKI, Nabil Georges. **ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. ARQUITETURA MODERNA, LEI DO INQUILINATO E DIFUSÃO DA CASA PRÓPRIA.** São Paulo: Estação Liberdade; Fapesp, 1998.

Nesse contexto, as políticas públicas podem desempenhar um papel importante na regulação do mercado de aluguel e na promoção de uma distribuição mais equitativa de recursos e oportunidades. Por exemplo, políticas habitacionais que visam garantir o acesso equitativo à moradia, à proteção dos inquilinos contra práticas abusivas e à promoção de um mercado de aluguéis mais justo e acessível para todos os cidadãos podem ajudar a reduzir as desigualdades no acesso à moradia.<sup>274</sup>

Além disso, as políticas públicas podem influenciar a dinâmica do mercado de aluguel e a forma como a propriedade imobiliária é distribuída na sociedade. A tributação progressiva sobre a propriedade, por exemplo, pode ajudar a reduzir a concentração de propriedades nas mãos de poucos proprietários e promover uma distribuição mais equitativa de riqueza e renda.<sup>275</sup>

Dessa forma, deve-se pensar em formas diferentes de se realizar políticas públicas que não objetivem apenas disponibilizar um imóvel imbuído de vícios, mas considerar a diminuição da responsabilidade sobre o Estado, haja vista que nos casos de construções de novos empreendimentos em que há dinheiro público envolvido, em razão da aplicação do Código de Defesa do Consumidor, o Estado possui responsabilidade solidária. Duas saídas possíveis são: 1. A produção social de moradia e 2. Serviço de Moradia Social (SMS). Para esses dois casos, dois elementos se destacam na forma de abordar o tema da moradia.

O primeiro é a questão da localização, do custo da terra e da propriedade privada como alternativas únicas de produção habitacional, que são onerosas e segregadoras.<sup>276</sup> No caso da localização das habitações está o fator crucial para a qualidade de vida das pessoas, pois é ele que determinará o acesso a serviços, empregos, transporte e equipamentos urbanos, na lógica da Carta de Atenas. É na ausência de uma distribuição equânime nas cidades brasileiras que resulta em áreas periféricas com menor acesso, agravando a segregação socioespacial e a exclusão social.

O alto custo da terra nas áreas urbanas, especialmente em regiões centrais e bem localizadas, é um dos principais fatores que encarecem a produção habitacional. Esse custo elevado muitas vezes é repassado para os compradores ou locatários de imóveis, tornando a

---

<sup>274</sup> PIKETTY, Thomas. **CAPITAL E IDEOLOGIA**. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2020, p. 725.

<sup>275</sup> PIKETTY, Thomas. **CAPITAL E IDEOLOGIA**. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2020, p. 724.

<sup>276</sup> BONDUKI, Nabil Georges. **ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**. arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; Fapesp, 1998.

moradia inacessível para grande parte da população de baixa renda. Isso contribui para a exclusão de grupos vulneráveis do acesso a moradias dignas e bem localizadas.

Por fim, a propriedade privada como única alternativa: a predominância do modelo de propriedade privada no mercado imobiliário brasileiro limita as opções de produção habitacional, favorecendo empreendimentos voltados ao lucro e à especulação imobiliária. Essa lógica onerosa e segregadora reforça a concentração de renda e a desigualdade urbana, pois nem todos têm condições de adquirir ou alugar um imóvel no mercado formal.

Já a segunda está associada à maneira como os empreendimentos são propostos e geridos, se referindo ao modelo tradicional no qual as construções de habitações são realizadas com base em interesses comerciais e lucrativos, sem considerar necessariamente as demandas sociais, ambientais e comunitárias. Nesse contexto, as construções habitacionais são tratadas como mercadorias a serem comercializadas no mercado imobiliário, visando principalmente ao retorno financeiro para os investidores.<sup>277</sup>

Nesse modelo, as decisões sobre o tipo de empreendimento, localização, tamanho, padrão de acabamento e preço das moradias são determinados principalmente pelo mercado e pelas empresas do setor imobiliário, sem uma participação significativa dos futuros moradores ou da comunidade local, contrariando o interesse social da política pública, que tem, por fundamento, a participação da sociedade no seu processo de criação, elaboração, implementação e manutenção.<sup>278</sup>

Isso resulta em uma produção massificada de habitações, com pouca diversidade arquitetônica, baixa qualidade construtiva e localizações muitas vezes distantes dos centros urbanos, o que pode contribuir para a segregação socioespacial e a falta de integração com a cidade, conforme apontado em tópicos anteriores.

Além disso, a produção exclusivamente capitalista de produtos da política habitacional pode não contemplar adequadamente as necessidades das camadas mais vulneráveis da população, que muitas vezes não têm acesso ao mercado imobiliário formal devido a questões

---

<sup>277</sup> BONDUKI, Nabil Georges. ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; Fapesp, 1998.

<sup>278</sup> RECK, Janriê Rodrigues. O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Regime Jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

de renda, crédito ou discriminação. Isso pode resultar em um aprofundamento das desigualdades habitacionais e na exclusão de grupos marginalizados do acesso à moradia digna.

Diante disso, a crítica à produção exclusivamente capitalista de produtos da política habitacional, como é o modelo atualmente realizado, ressalta a importância de considerar outros modelos de produção habitacional mais inclusivos, participativos e socialmente responsáveis, que busquem atender às necessidades habitacionais de forma mais equitativa, sustentável e integrada ao desenvolvimento urbano.

Na **produção social da moradia**, há uma participação ativa e coletiva dos próprios moradores no processo de produção, gestão e definição das diretrizes dos projetos habitacionais. Nesse contexto, as formas variadas de produção da habitação podem incluir a atuação de diferentes atores, que podem ser públicos ou privados, em graus variados, de acordo com o projeto, valendo para os processos de financiamento, planejamento e execução das moradias.<sup>279</sup>

A característica fundamental da produção social da moradia é que a definição das principais diretrizes do projeto e do do morar efetivo (que envolve a gestão, a manutenção e o uso das habitações após a entrega) está nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores.

Há um forte incentivo na autonomia dos indivíduos, permitindo que estes possam autogerir, se solidarizar e cooperar entre si. Além disso, não é atendida somente a construção física das moradias, mas há um fortalecimento dos laços sociais, promovendo um resgate da rede de apoio que é tão importante para a vida atual. Destaca-se ainda o exercício da cidade e do desenvolvimento de comunidades mais inclusivas, sustentáveis e conscientes.<sup>280</sup>

Já a Locação Social, inserida no **Serviço de Moradia Social**, visa abordar questões relacionadas ao ônus excessivo com aluguel e à localização de empreendimentos habitacionais para famílias de baixa renda, especialmente em áreas centrais das cidades. Essa iniciativa surge a partir de debates sobre a necessidade de oferecer alternativas de moradia acessível e adequada

---

<sup>279</sup> BALBIM, R.; KRAUSE, C. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

<sup>280</sup> Idem.

para a população de baixa renda, considerando os desafios enfrentados em relação aos altos custos de aluguel e à falta de opções habitacionais em áreas bem localizadas.<sup>281</sup>

O foco do Serviço de Locação Social está em utilizar imóveis vazios ou subutilizados, muitas vezes localizados em regiões centrais urbanas, e reformá-los para disponibilizá-los como unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Essa abordagem busca não apenas oferecer moradias mais acessíveis em termos de custo, mas também promover a ocupação e revitalização de áreas urbanas que podem estar subutilizadas ou degradadas.<sup>282</sup>

Ao reformar e disponibilizar imóveis vazios ou subutilizados para locação social, o objetivo da política pública é proporcionar moradias dignas e bem localizadas para famílias de baixa renda, contribuindo para a redução do déficit habitacional, a melhoria das condições de vida e a promoção da inclusão social. Além disso, essa iniciativa pode estimular a requalificação de áreas urbanas, o uso mais eficiente do espaço urbano e a promoção de uma cidade mais equitativa e sustentável.<sup>283</sup>

O Serviço de Locação Social se trata de uma resposta às constantes demandas sociais de recuperação de imóveis em centros urbanos com fins de moradia, haja vista o grande número de imóveis vazios e subutilizados nas áreas centrais, muitos deles públicos. Também responde à degradação de áreas por conta da diminuição do patrimônio edílico e a necessidade de se realizar uma habitação próxima aos empregos e espaços que já contam com uma infraestrutura desenvolvida, dando qualidade de vida à família e reduzindo deslocamentos cotidianos.<sup>284</sup>

A Locação Social representa uma estratégia inovadora e socialmente responsável para enfrentar os desafios habitacionais, enfrentados por famílias de baixa renda, ao aproveitar imóveis ociosos e transformá-los em oportunidades de moradia acessível e bem localizada.<sup>285</sup>

---

<sup>281</sup> Conselho das Cidades (ConCidades). Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>. Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>282</sup> BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. PARA ALÉM DO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL? Texto para Discussão, n. 2116, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015

<sup>283</sup> BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. PARA ALÉM DO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL? Texto para Discussão, n. 2116, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015

<sup>284</sup> MARINS, Bruno. BIENESTEIN, Regina. LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA HABITACIONAL. X Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão: UFMA. 2021.

<sup>285</sup> Idem.

Quanto ao funcionamento, a locação social pode existir mediante parceria com o setor privado, viabilizando o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou de aluguel, que podem ocorrer de forma subsidiada ou não.<sup>286</sup> No caso de utilização de subsídios, podem ocorrer de maneira direta, com a previsão no orçamento, ou indireta, mediante “contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas”, mas sem a transferência do imóvel para o beneficiário.<sup>287</sup> Dessa forma, a moradia é vista como um **serviço**, mudando o paradigma das políticas públicas habitacionais atuais que o aplicam exclusivamente como um **bem de consumo**.<sup>288</sup>

Além disso, ao considerar a moradia como um serviço público, o Estado assume a responsabilidade de garantir que a habitação seja acessível, adequada e sustentável para todos, contribuindo para a construção de sociedades mais justas, igualitárias e solidárias.

A Locação Social consegue combater os principais problemas que o financiamento não consegue: recuperar o estoque imobiliário antigo, de boa estrutura, do patrimônio histórico, bem como reabilitar territórios degradados.

Relembrando sobre o conceito de políticas públicas a fim de reforçar as vantagens a serem aplicadas no contexto da Locação Social, para a formulação da política pública se faz necessário pensar nas ações e intervenções realizadas com o objetivo de promover a inclusão social, o desenvolvimento comunitário e a melhoria da qualidade de vida dos moradores de áreas em situação de vulnerabilidade.<sup>289</sup>

A exemplo do caso da urbanização de favelas realizado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o trabalho social envolveu ações como o fortalecimento da organização comunitária, a promoção de capacitação profissional e geração de renda, a oferta de serviços de assistência social, saúde e educação, a implementação de projetos culturais e esportivos, entre outras atividades que visam empoderar os moradores e promover a integração social.<sup>290</sup> O

---

<sup>286</sup> BALBIM, Renato. SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

<sup>287</sup> Idem.

<sup>288</sup> NADALIN, Vanessa Gapriotti; BALBIM, Renato. PADRÕES ESPACIAIS DA VACÂNCIA RESIDENCIAL BRASILEIRA. In: Boletim regional, urbano e ambiental, n. 1, Brasília, p. 87-100, 2008.

<sup>289</sup> RECK, Janriê Rodrigues. O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Regime Jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>290</sup> Balbim, Renato; et. Al. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: O CASO DAS INTERVENÇÕES DO PAC URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. Texto para Discussão, No. 1903, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

trabalho social também pode incluir a mediação de conflitos, o apoio psicossocial, o acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade, a articulação com redes de apoio e parcerias com instituições públicas e privadas para garantir o acesso a direitos e serviços essenciais.

Assim, a moradia passa a ser uma ferramenta de inserção e de desenvolvimento social, compreendendo que o acesso a uma moradia digna não se limita apenas em ter um lugar para morar, mas também envolve uma promoção de inclusão social e o desenvolvimento das comunidades. A moradia é o elemento essencial para a melhoria da qualidade de vida e para a promoção do bem-estar das pessoas.<sup>291</sup>

Ao aliar-se a moradia a redes de apoio, sistemas de acompanhamento socioassistencial e políticas de desenvolvimento econômico e geração de renda, busca-se criar um ambiente propício para que os moradores possam não apenas ter um lugar seguro para viver, mas também se desenvolver pessoal e profissionalmente.<sup>292</sup>

As redes de apoio podem incluir parcerias com organizações da sociedade civil e instituições governamentais e comunitárias, que ofereçam suporte e assistência aos moradores em diversas áreas, como saúde, educação, emprego e assistência social. Os sistemas de acompanhamento socioassistencial visam garantir que as necessidades dos moradores sejam atendidas de forma integral, promovendo a autonomia e a inclusão social.<sup>293</sup>

O desafio colocado de se construir em todos os setores da sociedade o entendimento de que a moradia pode ser considerada como parte integrante de uma rede social de apoio à população, e não apenas como uma propriedade privada, é fundamental para promover uma visão mais ampla e inclusiva sobre o direito à habitação.

Compreender a moradia como um serviço público significa reconhecer que o acesso a uma habitação digna não deve ser apenas uma questão de mercado ou de propriedade privada, mas sim um direito fundamental que deve ser garantido pelo Estado. Nesse sentido, o Estado assume o papel de ator principal na promoção do acesso à moradia adequada para todos os

---

<sup>291</sup> BALBIM, Renato. SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

<sup>292</sup> BALBIM, Renato. SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

<sup>293</sup> BALBIM, Renato. SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

cidadãos, seja de forma direta, por meio da construção de habitações populares, ou de forma indireta, por meio de parcerias com o setor privado e organizações da sociedade civil.<sup>294</sup>

Essa abordagem reconhece que a moradia não é apenas uma questão individual, mas sim um elemento essencial para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento social. Ao integrar a moradia em uma rede social de apoio, é possível fortalecer a coesão comunitária, promover a inclusão social e garantir que todos os cidadãos tenham acesso a condições de vida dignas e seguras.

Em razão disso, o que se sugere para esse trabalho são ações governamentais, mediante incentivo e intervenção estatal de controle de preços, pelas quais a política pública pode estabelecer limites ou restrições aos aumentos de aluguel, visando proteger os inquilinos contra aumentos excessivos nos valores do aluguel e garantir a acessibilidade da moradia, o que favorece na previsibilidade e organização orçamentária do locatário no médio-longo prazo.

Ainda, podem ser dadas maiores proteções aos direitos dos inquilinos através de leis e regulamentações, afastando todas as práticas abusivas por parte dos proprietários. Pode-se garantir condições habitacionais adequadas e segurança residencial, evitando o despejo imotivado ou com prazo curto e permitindo que o locatário possa reestabelecer sua organização financeira.

É possível a realização de um padrão de qualidade, no qual são realizadas regulamentações que definem os padrões mínimos de qualidade e segurança para as propriedades disponíveis para locação, assegurando que os inquilinos tenham acesso a moradias dignas, livres de rachaduras ou pisos instáveis, telhados danificados ou qualquer outro problema estrutural.

Em contrapartida, o Estado pode oferecer incentivos fiscais aos proprietários que disponibilizam suas propriedades para aluguel a preços acessíveis, incentivando a oferta de moradias mais acessíveis no mercado de aluguel. Ainda, visando ao afastamento de possíveis prejuízos para os locadores, o Estado ainda pode realizar a garantia do pagamento aos locadores, assegurando que receberão os aluguéis em dia, mesmo em caso de inadimplência por parte dos

---

<sup>294</sup> BALBIM, Renato. SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

locatários. Para isso, sugere-se a utilização do fundo do FGTS, já que, atualmente, esse valor serve para dar entrada em um imóvel novo.

O SMS pode desempenhar um papel crucial na reabilitação urbana e edilícia, especialmente em áreas que possuem imóveis públicos ou de relevância histórica e cultural. Ao revitalizar esses espaços, ele não apenas melhora as condições de moradia, mas também contribui para a preservação do patrimônio arquitetônico e cultural, promovendo o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas.<sup>295</sup>

O serviço é diferente dos programas habitacionais disponíveis, os quais, mediante financiamento para aquisição de um imóvel novo, são frequentemente afetados pelo alto custo da terra, o que pode encarecer significativamente o processo de provisão de moradias acessíveis. O SMS adota uma abordagem diferente, pois não envolve a transferência de propriedade aos beneficiários finais, o que significa que não há o ônus do custo da terra sobre eles.<sup>296</sup>

Essa característica do SMS representa uma alternativa viável, pois permite conciliar a necessidade de moradia com a existência de muitos imóveis vazios. Ao não exigir a aquisição da propriedade, o SMS pode utilizar esses imóveis desocupados para disponibilizar moradias de forma mais econômica e eficiente, sem a necessidade de lidar com os altos custos associados à compra de terrenos.

Essa abordagem não apenas aproveita melhor os recursos disponíveis, mas também contribui para a revitalização de áreas urbanas subutilizadas, promovendo a ocupação de espaços ociosos e a melhoria do ambiente urbano como um todo. Além disso, ao não transferir a propriedade, o SMS pode oferecer soluções habitacionais mais flexíveis e adaptáveis às necessidades dos beneficiários, sem os entraves tradicionais relacionados à propriedade imobiliária.<sup>297</sup>

Portanto, ao evitar a oneração dos beneficiários com o custo da terra e ao utilizar de forma estratégica os imóveis vazios, o SMS se apresenta como uma alternativa inovadora e

---

<sup>295</sup> BALBIM, Renato. SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

<sup>296</sup> BALBIM, Renato. SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

<sup>297</sup> Idem.

eficaz para atender à demanda por moradia acessível, ao mesmo tempo em que contribui para a otimização do uso do espaço urbano e a promoção da inclusão social.

Dessa forma, ao analisar o aluguel dentro do contexto mais amplo da desigualdade e das políticas públicas, é possível entender como as políticas governamentais podem afetar a dinâmica do mercado de aluguel e a forma como a propriedade imobiliária é distribuída na sociedade. A promoção de políticas públicas mais justas e equitativas pode ajudar a reduzir as desigualdades no acesso à moradia e promover uma sociedade mais justa e igualitária.

### **3.3. ADEQUAÇÕES NECESSÁRIAS PARA UM MELHOR PROVEITO DA LOCAÇÃO SOCIAL**

A promulgação da Lei do Minha Casa, Minha Vida 2023 (Lei 14.620/23) estabeleceu um marco significativo no cenário das políticas habitacionais no Brasil. Além de reafirmar o compromisso do Estado em garantir o acesso à moradia digna, essa legislação trouxe consigo importantes inovações, entre as quais se destaca a valorização da locação social como uma ferramenta essencial para o alcance desse objetivo.

O Estado reconhecer o aluguel como uma ferramenta útil para a superação do déficit habitacional é o começo de uma jornada rumo ao progresso de forma eficaz, especialmente em contextos urbanos onde a escassez de terra e os altos custos de construção dificultam a viabilidade de programas tradicionais de habitação. Em vez de focar exclusivamente na construção de novas unidades habitacionais, se aproveita o estoque imobiliário já existente, oferecendo moradias em condições acessíveis para famílias de baixa renda.

Uma das principais vantagens da locação social é a sua capacidade de proporcionar moradia digna de forma rápida e flexível. Por meio de parcerias entre o poder público, proprietários privados e organizações da sociedade civil, é possível disponibilizar imóveis para locação a preços abaixo do mercado, viabilizando o acesso de famílias vulneráveis a uma moradia segura e adequada em áreas urbanas bem localizadas, próximas a empregos, serviços e infraestrutura.

Além disso, a locação social contribui para a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades urbanas ao possibilitar que famílias de diferentes perfis socioeconômicos compartilhem o mesmo espaço urbano, promovendo a diversidade e a convivência entre diferentes grupos sociais.

Ao ser alocada no art. 4º, inc. IV, da Lei 14.620/23<sup>298</sup>, a locação social ganha legitimidade e reconhecimento institucional, o que favorece o aumento da confiança de todos os envolvidos, incluindo proprietários, inquilinos e instituições públicas.

Ademais, ao constar em uma lei que orienta uma política pública, demonstra que o Estado, agora, decidiu investir em outras formas de garantir a moradia digna. Sendo mais extensivo, para o Estado colocar em lei tal medida, demonstra que tem consciência que se faz necessário criar diretrizes claras para que governos e agências relevantes desenvolvam estratégias específicas para a implementação e promoção da nova forma a incentivar a moradia.

É importante mencionar também que a menção em lei agrega para a transparência e segurança jurídica ao estabelecer diretrizes claras para os contratos de locação, responsabilidades das partes envolvidas e procedimentos em caso de litígios, o que proporciona mais segurança jurídica para os proprietários e inquilinos.

Ao reconhecer a locação social como forma legítima de promoção de moradia digna, o Estado ainda permite que haja inovação e experimentação na implementação de programas e projetos habitacionais. Com o incentivo na busca por soluções criativas e eficazes para os desafios enfrentados no campo da habitação, utiliza não somente os recursos do Estado, mas traz investidores privados para a equação, bem como a participação popular e de setores interessados, favorecendo um desenvolvimento de vários setores e promovendo cidadania.

Agora, é importante esclarecer que, até a conclusão do presente trabalho, as previsões legislativas sobre a locação social pela União se limitam a essa menção na Lei 14.620/23. Mas, de acordo com o sítio oficial do governo, a Secretaria Nacional de Habitação, órgão do MCidades, se encontrou com a Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano do BID, com o objetivo de contribuir na formulação de uma política de locação social de imóveis, traçando novas estratégias para lidar com os desafios da gestão sócio-condomínial.<sup>299</sup>

---

<sup>298</sup> Art. 4º: Os objetivos do Programa serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as necessidades habitacionais, tais como: [...] IV - fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas. Sobre o tema: Programa Minha Casa, Minha Vida. LEI Nº 14.620, DE 13 DE JULHO DE 2023. Brasília: Senado Federal. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>299</sup> **MINISTÉRIO DAS CIDADES E BID TRAÇAM ESTRATÉGIAS PARA LOCAÇÃO SOCIAL DO MINHA CASA, MINHA VIDA.** Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/ministerio-das-cidades-e-bid-tracam-estrategias-para-locacao-social-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25 dez. 2023.

Dessa forma, o governo federal demonstra estar ciente de que é importante a promulgação de lei específica para abordar o assunto, além de estar fazendo uma análise de política pública. Por meio disso, já identificou que o problema do déficit habitacional não pode ser combatido somente com as políticas hoje adotadas<sup>300</sup>

Assim, resta aguardar que as demais etapas para a concretização da política pública já anunciada sejam realizadas, tais como alocação de recursos, o envolvimento dos múltiplos interessados, a avaliação de impacto, a identificação de quais mudanças políticas e sociais ocorrerão (ou se espera que ocorram) e a fase de complexidade e interdependência.<sup>301</sup> Enquanto tais estudos e fases não são concretizadas, este trabalho tece algumas considerações para uma política pública bem-sucedida.

Primeiramente, é importante reconhecer que existem formas distintas de habitação. Dessa forma, é importante criar instrumentos e medidas que promovam não apenas a habitação pública, mas também incentivos financeiros e fiscais ao arrendamento e aos projetos de reabilitação urbana, ao estilo português.<sup>302</sup>

No país europeu, a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) tratou-se de uma iniciativa que reuniu situações e soluções quanto à questão habitacional, através de uma abordagem intersetorial, diversa e integradora. Ao reconhecer que a moradia só será alcançada de uma forma mais abstrata, pois varia de acordo com a necessidade de cada indivíduo e sua família, propõe um aumento relevante dos parques públicos habitacionais, direcionando-se para um processo de reabilitação urbana como estratégia predominante.<sup>303</sup> Dessa forma, tem como objetivo o atendimento às famílias que enfrentam sérias dificuldades de moradia, garantindo que a gestão das habitações públicas contribua para ter uma variedade dinâmica de residências que consigam atender às necessidades mais críticas e urgentes de forma rápida, eficaz e justa. Além disso, busca-se facilitar o acesso à moradia para aqueles que não conseguem encontrar soluções no mercado, oferecendo uma ampla gama de habitações para aluguel a preços acessíveis e melhorando as opções

---

<sup>300</sup> Sobre o tema: RECK, Janriê Rodrigues. O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Regime Jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023

<sup>301</sup> Idem.

<sup>302</sup> MENDES, Luís. Nova geração de políticas de habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. Finisterra, Lisboa, LV (144), p. 77-104, 2020. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/19635/15476>. Acesso em: 13 fev. 2024.

<sup>303</sup> Idem.

de escolha e as condições de mobilidade entre os diferentes tipos de ocupação de residências ao longo da vida das famílias.<sup>304</sup>

Nos termos da Lei Portuguesa de Bases da Habitação (Lei nº 83/2019), consta no art. 5º que não serão toleradas habitações subutilizadas pelo prazo de 1 ano<sup>305</sup>, sob pena de se tornarem devolutas, prevendo, ainda, sanção para aqueles que mantiverem seus imóveis em desuso:

Artigo 5.º

Uso efetivo da habitação

1 - A habitação que se encontre, injustificada e continuamente, durante o prazo definido na lei, sem uso habitacional efetivo, por motivo imputável ao proprietário, é considerada devoluta.

2 - Os proprietários de habitações devolutas estão sujeitos às sanções previstas na lei através do recurso aos instrumentos adequados

3 - Não são consideradas devolutas as segundas habitações, as habitações de emigrantes e as habitações de pessoas deslocadas por razões profissionais ou de saúde.

Artigo 29.º

1 - A política fiscal, em matéria de habitação:

(...)

f) Penaliza as habitações devolutas, nos termos da lei.

A Lei de Bases de Habitação em Portugal busca reforçar o compromisso com o direito à moradia, priorizando-o em relação ao direito de propriedade privada quando esse não cumpre sua função social. No artigo 28, a lei estabelece que os imóveis considerados devolutos devem ser utilizados em políticas públicas de habitação. Isso significa que o Estado português irá utilizar, além das terras públicas já existentes, um novo conjunto de habitações que surgirá através da aplicação da função social da propriedade. Essa abordagem visa garantir que as habitações vazias sejam direcionadas para atender às necessidades habitacionais da população, contribuindo para uma melhor distribuição e utilização dos recursos habitacionais disponíveis.

Artigo 28.º

Promoção do uso efetivo de habitações devolutas

1 - É dever do Estado, regiões autónomas e autarquias locais atualizar anualmente o inventário do respetivo património com aptidão para uso habitacional.

2 - O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm o dever de promover o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentivar o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada, em especial nas zonas de maior pressão urbanística

Desse modo, o Programa utiliza os imóveis devolutos do Estado, beneficiando-se da nova Lei de Bases de Habitação, e também incorpora imóveis privados subutilizados. Esses

<sup>304</sup> NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO (NGPH) . Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-politicas-de-habitacao>. Acesso em: 13 fev. 2024

<sup>305</sup> O critério para se considerar que um imóvel se encontra devoluto é a ausência, por um período superior a um ano, de contratos de fornecimento ou de consumos baixos de serviços de telecomunicações, água, luz e/ou gás. Sobre o tema: [http://condutente.pt/pt/noticias/detalhes/tenho-um-apartamento-devoluto-vou-ter-de-pagar-o-imi-a-triplicar\\_87/#:~:text=O%20crit%C3%A9rio%20para%20se%20considerar,%2C%20luz%20e%20Fou%20g%C3%A1s](http://condutente.pt/pt/noticias/detalhes/tenho-um-apartamento-devoluto-vou-ter-de-pagar-o-imi-a-triplicar_87/#:~:text=O%20crit%C3%A9rio%20para%20se%20considerar,%2C%20luz%20e%20Fou%20g%C3%A1s). Acesso em: 13 fev. 2024.

imóveis são reabilitados conforme critérios de habitabilidade e disponibilizados no mercado de habitação pública com aluguéis abaixo do valor de mercado. É importante destacar que a reabilitação é um dos princípios fundamentais que guiam a Política Nacional de Habitação em Portugal.

Nesse contexto, a legislação habitacional portuguesa está avançando ao mostrar menos tolerância em relação aos imóveis privados vazios, que contribuem para a escassez de moradias nos centros urbanos com alta demanda. O Estado português adquire maior capacidade de disponibilizar habitações, ao mesmo tempo em que impõe coercitivamente aos proprietários a obrigação de dar uso a seus imóveis. Isso resulta em uma regulação do mercado imobiliário e na introdução de novas ofertas. A abordagem recente da Política Habitacional em Portugal apresenta caminhos promissores a serem considerados.<sup>306</sup>

No que diz respeito aos programas MCMV e CVA, é importante destacar que ele não abrange os mais severamente excluídos da habitação, ou seja, os desabrigados sem renda suficiente. As faixas de renda elegíveis para financiamento de propriedade privada estão entre 1 e 3 salários mínimos, excluindo famílias que recebem entre 0 e 1 salário mínimo. Portanto, ao considerar a concessão de habitações pelo Estado, com foco na segurança da posse, no direito à cidade e à moradia digna, é essencial não ignorar a necessidade de programas que ofereçam residências para os grupos mais vulneráveis sem exigir contrapartidas.<sup>307</sup>

Uma abordagem ainda mais transformadora seria tratar a assistência habitacional para a população desabrigada e sem renda como um serviço público, à semelhança do que já se faz com a saúde e a educação, com base na necessidade e não na capacidade de pagamento.<sup>308</sup>

O enfoque financeiro das políticas habitacionais não condiz com a importância desse direito. Vale ressaltar a experiência bem-sucedida do *Housing First*<sup>309</sup> como um exemplo de

---

<sup>306</sup> RIBEIRO, Edson Leite. O CUSTO DO DIREITO E DA FUNÇÃO HABITAR DIGNAMENTE NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES ALTERNATIVAS À POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. In: Ensaios e discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil, p. 343-369. Belo Horizonte: FJP, 2022.

<sup>307</sup> MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. CRÍTICA DO DIREITO À MORADIA E DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

<sup>308</sup> Idem.

<sup>309</sup> *Housing First* (ou Moradia Primeiro) dá acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua ((mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental), a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade. Nesta política, o cidadão é acompanhado por uma equipe multiprofissional, de forma a apoiá-la a permanecer na moradia. Sobre o tema: MORADIA PRIMEIRO. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>. Acesso em: 13 fev. 2024.

fornecimento de moradias pelo Estado sem contrapartidas. Esse modelo demonstrou que o acesso à moradia como necessidade primordial, aliado à prestação de serviços básicos, ajudou muitas pessoas extremamente vulneráveis a superarem essa condição, resultando em menores custos a longo prazo para o Poder Público.<sup>310</sup>

Uma possível segunda abordagem para as políticas habitacionais brasileiras seria direcionar os imóveis abandonados, tanto públicos quanto privados, não apenas para um programa de locação acessível, mas também para um projeto destinado àqueles sem capacidade econômica alguma.

Propõe-se que as políticas habitacionais no Brasil sejam direcionadas para uma abordagem menos focada na necessidade de adquirir propriedade privada, implementando projetos de locação social para utilizar imóveis subutilizados do governo e privados em áreas urbanas. Isso permitiria ao governo ampliar o estoque de habitações disponíveis para o mercado de moradias sociais, com investimentos na reabilitação dos imóveis, se necessário, e os oferecendo a preços acessíveis para atender às necessidades da população.

Embora a legislação brasileira já contemple a aplicação de instrumentos como imposto progressivo, desapropriação extraordinária e utilização compulsória de imóveis abandonados ou subutilizados, na prática esses mecanismos não são efetivamente utilizados, conforme demonstrado neste trabalho. As políticas habitacionais continuam majoritariamente focadas na aquisição da “casa própria”, negligenciando outras alternativas de moradia, como as locações sociais, garantidas pelo Estado por meio da segurança da posse.

Resumindo, no Brasil são escassas as iniciativas que buscam assegurar moradia por meio da posse, com políticas que geralmente permitem que os moradores estejam mais próximos de seus locais de trabalho, dos centros urbanos e de áreas com melhor infraestrutura, sendo mais flexíveis e adaptáveis às suas necessidades ao longo do tempo. Uma política habitacional de cunho social poderia prevenir problemas como desigualdades socioterritoriais, periferização e expansão descontrolada das cidades, ao aproveitar imóveis centrais deteriorados e subutilizados. Além disso, essa abordagem seria menos custosa para o governo e poderia oferecer soluções mais rápidas, contribuindo significativamente para a redução do déficit habitacional no Brasil.

---

<sup>310</sup> LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa. O DIREITO À MORADIA E A SITUAÇÃO DE RUA. *Ponto-e-Vírgula*, (27), 59–71. <https://doi.org/10.23925/1982-4807.2020i27p59-71>

## CONCLUSÃO

O Direito Fundamental à moradia é um direito humano fundamental, essencial para garantir a dignidade das pessoas. É este direito que assegura um local seguro e adequado, com a promoção de bem-estar físico, mental, emocional e espiritual. Da falta desse direito, ocorrem problemas relacionados aos despejos arbitrários e as condições precárias de habitação.

Historicamente, a falta de compreensão desse direito no Brasil, trouxe questões que merecem discussão de toda a sociedade e do Estado. Uma delas é a desigualdade social, que vem sendo um dos principais fatores que leva à falta de acesso à moradia adequada para grande parte da população. Com a concentração de renda e a falta de políticas habitacionais que se façam eficazes, ocorre a promoção de favelas e assentamentos precários, estes -geralmente- em locais afastados aos centros, sem a atenção às necessidades básicas e fundamentais para a qualidade de vida da população ali envolvida.

Pela falta do pensar na moradia como condição primordial, ao contrário da habitação que é físico, o Brasil enfrentou desafios na formulação e implementação de políticas públicas habitacionais com a falta de investimento em programas de moradias com qualidade, tendo ausência de regulamentação adequada, o que permitiu o crescimento desordenado de áreas informais e precárias.

É correto afirmar ainda que existe uma abordagem inadequada em relação à garantia de condições habitacionais dignas para todos os cidadãos, uma vez que as políticas públicas hoje disponíveis são criadas com parcerias público-privada, em que o Estado deveria fiscalizar e acompanhar a evolução dos empreendimentos realizados, o que não ocorre.

Dessa forma, há uma contribuição para a urbanização desordenada, com o crescimento acelerado das cidades sem um planejamento adequado, com ocupação irregular e falta de infraestrutura básica em muitas regiões urbanas. Disto, culmina a exclusão social sobre as minorias, que são arrastadas para os já mencionados espaços periféricos.

Portanto, pensar no direito à moradia é também pensar na promoção da inclusão social, com o fortalecimento e coesão comunitária para a garantia de condições de vidas dignas e seguras para todos os cidadãos. Para isso, o ponto de convergência ocorrida na Constituição de 1988 permitiu o reconhecimento da moradia como um elemento central que une e beneficia a sociedade como um todo.

Foi através da EC 26/2000 que o direito à moradia passou a ser um elemento central que une e beneficia a sociedade como um todo, fornecendo uma base legal para a promoção e proteção deste direito em todo o território nacional, promovendo cidadania, bem-estar coletivo e desenvolvimento social.

Deste momento em diante o desenvolvimento do pensamento à moradia evoluiu em passos largos, com a criação do Estatuto da Cidade, pela Lei 10.257/2001, que estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana no Brasil, com a inclusão da promoção do direito à moradia, do planejamento urbano, participativo e a regularização fundiária de áreas urbanas informais, como também com a criação da Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Lei 11.124/2005, em que se estabeleceu as diretrizes para a promoção de políticas habitacionais, com o acesso à moradia digna e a regularização fundiária, de forma complementar ao trabalho realizado no Estatuto da Cidade.

Tudo isso serviu para criar um cenário propício para o desenvolvimento do que foi a maior política pública habitacional do país, qual seja o Minha Casa, Minha Vida (MCMV), criado em 2009, como uma iniciativa do governo federal, junto dos municípios e estados, para facilitar o acesso do alcance do “sonho da casa própria”, principalmente para famílias de baixa renda, por meio de subsídios financiados e parcerias com o setor privado.

Posteriormente, veio o Programa Casa Verde Amarela, que pouco se diferenciou de seu antecessor e sucessor, com o mesmo intuito de promover a moradia digna.

Nestes avanços, nem tudo são caminhos bem estruturados para a edificação de uma estrutura sólida para a realidade de moradia digna no país. Com o avanço de tais políticas habitacionais, sem a devida fiscalização do Estado, o processo de gentrificação, caracterizado pela como um processo em que áreas urbanas degradadas ou historicamente habitadas por comunidades de baixa renda passam por revitalização e supervalorização, acarretando a expulsão dessas comunidades que precisam se deslocar para localidades mais distantes, que deveria ser combatido se tornou mais frequente.

Além disso, muitos empreendimentos apresentam problemas estruturais que ao longo do tempo tendem a se tornar complicações para a experiência de moradia dos adquirentes. Esses vícios, ainda que aparentes, não são sempre percebidos pelo usuário, uma vez que este não possui o conhecimento técnico para diagnosticá-lo e repará-lo em tempo.

Quando aparecem, a resposta encontrada pelo adquirente é de que a responsabilidade para reparo é dele, quando, em verdade, seria da construtora e da governança, que deveria ter construído corretamente e fiscalizado a obra, respectivamente.

Uma obrigação para a reparação seria somente via judicial, o que encarece muito os custos do adquirente, desmotivando-o a buscar a reparação do seu patrimônio e de seus direitos lesados. Desta forma, urge a necessidade de criticar a forma como o Estado alega estar colocando o interesse público a frente, quando faz uma política de aparência, entregando um produto com problemas e sem os devidos cuidados na realização.

Além disso, é omitido deste mais novo possuidor de contrato fiduciário, de que no período de tempo em que o contrato é feito, a possibilidade de problemas financeiros é grande, não dando a ele nenhuma proteção para que a habitação lhe seja garantida, ou seja, o programa social que foi criado com o intuito de garantir a propriedade, em verdade, age com maior foco na geração de empregos e movimento do setor econômico da construção civil do que para a realização da moradia digna, sendo este apenas a desculpa para justificá-la.

Sendo assim, a fim de evitar esse cenário, se faz necessário pensar em como a arquitetura da justiça envolve a criação de ambientes urbanos que sejam inclusivos, equitativos e sustentáveis para todos os seus habitantes.

Isso inclui o desenvolvimento de políticas públicas que visam garantir o acesso igualitário a serviços básicos, como moradia, transporte, saúde e educação, além de promover a preservação ambiental e a qualidade de vida nas cidades. Para isso, se deve buscar criar um ambiente urbano que atenda às necessidades de toda a população, promovendo a igualdade de oportunidades, a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento social e econômico de forma equilibrada e sustentável. Essa abordagem visa garantir que as políticas públicas e as práticas urbanas estejam alinhadas com princípios de justiça social e ambiental, contribuindo para a construção de cidades mais justas, inclusivas e resilientes.

Para alcançar essa realidade é necessária uma reflexão sobre a dualidade de sentimentos e percepções associadas às políticas públicas de habitação, representadas pelas cores verde e amarelo. O verde é frequentemente associado à esperança, renovação e sustentabilidade, indicando uma visão positiva em relação às iniciativas de habitação que promovem o bem-estar social e ambiental. Por outro lado, o amarelo pode simbolizar incerteza,

alerta ou até mesmo desespero, indicando preocupações ou falhas nas políticas habitacionais que geram desconfiança, falta de transparência e exclusão da comunidade.

Isso só é possível alcançar com uma abordagem transparente e participativa na construção e implementação de políticas públicas de habitação. A falta de transparência e de espaço para a comunidade participar ativamente no processo decisório pode resultar em desconfiança, exclusão e insatisfação, especialmente entre os grupos mais vulneráveis e afetados pelas políticas habitacionais. Portanto, a reflexão sobre a dualidade entre esperança e desespero destaca a necessidade de promover uma governança mais inclusiva, transparente e responsável na formulação e execução de políticas de habitação, visando atender às necessidades e aos direitos das comunidades de forma mais eficaz e justa.

Compreender não apenas os números e resultados quantitativos das políticas públicas, mas também as experiências, desafios e impactos reais que ocorrem no cotidiano das pessoas nas áreas urbanas se faz primordial. Ao considerar tanto as estatísticas como as vivências nas esquinas, se capta a complexidade e as nuances das políticas públicas urbanas, levando em conta as diferentes realidades e perspectivas dos indivíduos e comunidades afetadas por essas políticas.

Através de uma abordagem crítica e holística na avaliação das políticas públicas urbanas, que leva em consideração tanto os aspectos quantitativos quanto qualitativos, a fim de promover uma compreensão mais abrangente e contextualizada dos desafios e oportunidades presentes no ambiente urbano e nas políticas que o moldam foi realizada com o intuito de mostrar que não somente criar espaços habitáveis, mas atender a necessidade da família que ali se inserirá é que deve ser a prioridade de uma política pública habitacional.

Para isso, se sugere o fomento como uma estratégia ou instrumento utilizado para promover o desenvolvimento e a realização do direito à moradia digna. No contexto de políticas públicas habitacionais, o fomento pode ser empregado para estimular a construção, aquisição ou melhoria de habitações, bem como para facilitar o acesso a financiamentos ou subsídios para a população de baixa renda, é verdade, mas é preciso ir além.

Ao utilizar o fomento como instrumento, os governos e outras entidades podem incentivar a participação do setor privado, organizações da sociedade civil e comunidades na promoção de soluções habitacionais adequadas e acessíveis. Isso pode envolver a concessão de

incentivos fiscais, a disponibilização de recursos financeiros, a criação de parcerias público-privadas ou a implementação de programas de fomento à locação social.

É o estímulo em investimentos, inovação e colaboração entre diferentes atores, que o fomento pode contribuir para a ampliação do acesso a moradias dignas e para a melhoria das condições de vida das populações mais vulneráveis.

A locação social se trata de uma estratégia ou política pública que incentiva a disponibilização de imóveis no mercado de aluguel a preços acessíveis para famílias de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social. Essa abordagem visa promover o acesso à moradia digna por meio da locação, em vez da aquisição de imóveis, e envolve a colaboração entre o setor público, proprietários privados e organizações da sociedade civil.

Ao fomentar a locação social, o Estado pode oferecer incentivos, subsídios ou garantias aos proprietários que disponibilizam seus imóveis para aluguel a preços abaixo do mercado, visando atender às necessidades habitacionais de grupos específicos da população. Essa prática contribui para ampliar a oferta de moradias acessíveis, reduzir o déficit habitacional e promover a inclusão social, permitindo que mais pessoas tenham acesso a uma habitação adequada.

Além disso, o fomento à locação social pode proporcionar benefícios tanto para os locatários, que encontram opções de moradia mais acessíveis, quanto para os proprietários, que recebem apoio e incentivos para disponibilizar seus imóveis para esse fim. Essa abordagem também pode contribuir para a diversificação do mercado imobiliário, a revitalização de áreas urbanas e o fortalecimento da coesão social nas comunidades.

## REFERÊNCIAS

\_. NOSSO FUTURO COMUM – Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1991, p. 46.

ALFONSIN, Jacques Távora. A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA COMO PROPRIEDADES DE FUNÇÕES. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 41 79.

ALVES. Alliny Gracielly de Oliveira Alves; PAULA. Diego de. O PROGRAMA HABITACIONAL CASA VERDE E AMARELA: UM ESTUDO AVALIATIVO A PARTIR DA TEORIA DO PROGRAMA. Anais do Seminário De Políticas Públicas E Interseccionalidades. VOLUME 1, 2021, CEEINTER. ISSN: 2764-4758

ARAÚJO Alexandra Fuchs De. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA PARA BAIXA RENDA: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: USP. 2021, p. 36.

ARRETCHE, Marta. INTERVENÇÃO DO ESTADO E SETOR PRIVADO: O MODELO BRASILEIRO DE POLÍTICA HABITACIONAL. Espaço e Debates, v. 31, p. 21-36, 1990.

AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023

BAENA DE ALCÁZAR, Mariano. SOBRE EL CONCEPTO DE FOMENTO. Revista de Administración Pública, Madrid, n. 54, p. 43-86, 1967.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

BALBIM, Renato Nunes. DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td275>. Acesso em: 16 mar. 2024.

BALBIM, Renato Nunes. DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2751>. Acesso em: 10 fev 2024.

BALBIM, Renato. SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

BALBIM, Renato. SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

BALBIM, Renato; et. Al. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: O CASO DAS INTERVENÇÕES DO PAC URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. Texto para Discussão, No. 1903, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. PARA ALÉM DO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL? Texto para Discussão, n. 2116, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015

BALBIM, Renato. OS TONS DE CINZA DO CASA VERDE E AMARELA. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela/>. Acesso em: 15 mar. 2024

BARBOSA, Álvaro Carlos Ramos. DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: PROPOSTA E PERSPECTIVAS. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p.20.

BARBOSA, Álvaro Carlos Ramos. DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: Proposta e Perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p.1.

BARBOSA, Álvaro Carlos Ramos. DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: PROPOSTA E PERSPECTIVAS. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p.13

BONDUKI, Nabil Georges. ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. ARQUITETURA MODERNA, LEI DO INQUILINATO E DIFUSÃO DA CASA PRÓPRIA. São Paulo: Estação Liberdade; Fapesp, 1998.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1934. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1946. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE, 3. ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. ESTATUTO DA TERRA, LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (2009 – 2023). Ministério das Cidades. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/referencias/planhab-2009-2023>. Acesso em: 07 jun. 2023, p. 09.

BRASIL. SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – SNHIS. Lei nº 11.124.DE 16 DE JUNHO DE 2005. Brasília: Senado Federal. 2024.

BUCCI Maria Paula Dallari (org.). O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA EM DIREITO. In: Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

BUCCI, Maria Paula Dallari. FUNDAMENTOS PARA UMA TEORIA JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 50.

BUSTILLOS, Catarina Setúbal R. POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: O ESTADO-PROVIDÊNCIA FRANCÊS. Revista Do BNDES. Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, jun 2001, 195-2012.

CARLOS, Ana F.A. A CIDADE. 9ª ed. São Paulo: Contexto. 2015, p. 23.

CASIMIRO. Ligia Maria Silva Melo de. PLANEJAMENTO SOCIAL E MOBILIDADE URBANA COMO FUNDAMENTOS DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL. 2017. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

CASTELLS. Manuel. A QUESTÃO URBANA, 1942. Trad. Arlete Caetano, 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 223.

Com o intuito de enriquecer o MCMV, é importante destacar os debates realizados durante a preparação da 4ª Conferência Nacional das Cidades (2010), que abordou, entre seus quatro eixos de discussão, a interação entre os programas governamentais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o MCMV, e a política de desenvolvimento urbano.

CONHEÇA O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 13 fev. 2024.

CONSELHO DAS CIDADES (ConCidades). Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>. Acesso em: 09 fev. 2024.

CONTI, Jose Mauricio; CARVALHO, André Castro. DIREITO FINANCEIRO E DIREITO À MORADA: A CONCRETIZAÇÃO MEDIANTE A JUDICIALIZAÇÃO. In: DOMINGUES, José Marcos (Org.). Direito Financeiro e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: GZ Ed. 2015, p. 69

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao->

tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/convencoes-internacionais/conv\_intern\_03.pdf. Acesso em: 25 dez. 2023

CRONOGRAMA. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/inicio>. Acesso em: 07 jul. 2023.

DE MARCO. Cristhian Magnus; BATTIROLA. Ane Michelina Dalbosco. PROGRAMA HABITACIONAL CASA VERDE E AMARELA - UMA ANÁLISE SOBRE A IMPORTÂNCIA DO DEBATE NAS ESFERAS PÚBLICAS PARA A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO. Artigos • Rev. Direito e. Cidadania. 13 (4) • Oct-Dec 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.57055>. Acesso em 10 fev. 2024.

DE OLHO NA QUALIDADE. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/de-olho-na-qualidade/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2024.

Depósitos cristalinos de cor esbranquiçada que surgem na superfície do revestimento através de reações químicas. Formados quando os sais solúveis são transportados pela água utilizada na construção ou até vinda por infiltração que, em contato com o ar, solidifica-se e formam-se os depósitos esbranquiçados. Sobre o tema: IMPLANTAÇÃO DE MÉTODOS DE TRATAMENTO PARA COMBATER AS EFLORESCÊNCIAS. Disponível em: <https://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/principia/article/download/1206/811>. Acesso em: 25 jan. 2024

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCESSÃO, PERMISSÃO, FRANQUIA, TERCEIRIZAÇÃO, PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.– 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. ELEMENTOS DE DIREITO URBANÍSTICO. São

DIREITO À MORADIA NO MUNDO. Disponível em: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=50&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=50&lang=pt). Acesso em 26 fev. 2024.

DUGUIT. Léon. TRAITÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL. Vol. 03. Paris: Hachette Livre BNF. 1921-1925, p. 618 e 620. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5747875f/f626.image>. Acesso em: 25 dez. 2023.

É possível notar que houve um uso de MPs como forma de governar, o que não foi idealizado no modelo adotado pelo país e enfraquece o debate e a própria democracia. Sobre o tema: BALBIM, Renato Nunes. DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABILITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2751>. Acesso em: 10 fev 2024.

Em que pese Marçal não elencar em sua obra quais os tipos de fomento que podem ser utilizados pelo Estado, Di Pietro o faz em sua obra. Sobre o tema: DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella.

PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCESSÃO, PERMISSÃO, FRANQUIA, TERCEIRIZAÇÃO, PARCERIA PÚBLICO PRIVADA. 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 40.

Em um de seus artigos, o autor realiza uma definição sobre os tipos de fomento, sendo estes utilizados pela autora em sua obra. Sobre o tema ver: BAENA DE ALCÁZAR, Mariano. SOBRE EL CONCEPTO DE FOMENTO. Revista de Administración Pública, Madrid, n. 54, p. 43-86, 1967.

ENGELS, Friedrich. A SITUAÇÃO DA CLASSE TRABALHADORA NA INGLATERRA. São Paulo: Boitempo, 2008.

Esses recursos acumulados no FGTS são geridos pela Caixa Econômica Federal e podem ser utilizados pelos trabalhadores para diversas finalidades, incluindo o financiamento de moradias por meio de programas habitacionais como o "Minha Casa, Minha Vida". Dessa forma, o FGTS desempenha um papel fundamental no apoio à habitação popular e no acesso à moradia digna para a população de baixa renda no Brasil. Sobre o tema: LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, Texto para Discussão, No. 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

FERNANDES, Edésio. PRINCÍPIOS, BASES E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 317-318

FERREIRA FILHO. Paulo Sérgio. A INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS À CIDADE FORMAL: O PAPEL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE AS NORMAS COMUNITÁRIAS E O ESTADO. Tese (Doutorado em Direito). Rio de Janeiro: UERJ. 2021, p. 222

FERREIRA NETO, Sérgio Cosmo. DIREITO À MORADIA E O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO: A SUPRESSÃO DA COBERTURA DO SALDO RESIDUAL PELO FVCS E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS E SOCIAIS. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Pernambuco. PPGD, 2013, p. 15.

FREITAS. Juarez. SUSTENTABILIDADE: DIREITO AO FUTURO. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2019, p. 99

Fundação João Pinheiro. DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL – 2016-2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>. Acesso em: 01 jan. 2024.

Fundação João Pinheiro. DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL – 2016-2019. Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021, p. 14

GABARDO, Emerson. INTERESSE PÚBLICO E SUBSIDIARIEDADE: O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL PARA ALÉM DO BEM E DO MAL. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 243.

GABARDO, Emerson. CASIMIRO, Lúcia Maria Melo de. UMA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À MORADIA. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015.

GAMA, G. C. N. DA; AFFONSO, F. J. M. DIREITO REAL DE LAJE: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TOPOGRAFIA NO SISTEMA. *civilistica.com*, v. 8, n. 1, p. 1-25, 28 abr. 2019.

GAZOLA, Patrícia Marques. CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA: TEORIA E PRÁTICA. Belo Horizonte: Fórum. 2008, p. 45

Gíria popular destinada a imóveis de péssima qualidade. Termo que surgiu no final do séc. XIX, no cortiço do Centro do Rio de Janeiro, com quase 4 mil moradores. Derrubado em 26 de janeiro de 1893, por ordem do Prefeito Barata Ribeiro. Sobre o tema: CABEÇA DE PORCO . Disponível em: [https://www.italiamiga.com.br/noticias/artigos/cabeca\\_de\\_porco.htm](https://www.italiamiga.com.br/noticias/artigos/cabeca_de_porco.htm). Acesso em: 01 jan. 2024.

GONÇALVES, Leonardo Silva; CAZELLA, Pedro Henrique da Silva; AGIADO, Alan Cesar; PEDREIRO, Marcelo Rodrigo de Matos. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ALVENARIA CONVENCIONAL E ALVENARIA ESTRUTURAL. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], v. 8, n. 11, p. 2611–2618, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i11.7851. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/7851>. Acesso em: 21 mar. 2024.

GROFF, Paulo Vargas. DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS. Revista de informação legislativa, v. 45, n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008

Housing First (ou Moradia Primeiro) dá acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua ((mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental), a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade. Nesta política, o cidadão é acompanhado por uma equipe multiprofissional, de forma a apoiá-la a permanecer na moradia. Sobre o tema: MORADIA PRIMEIRO. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>. Acesso em: 13 fev. 2024.

I - legislar sobre assuntos de interesse local.

Importante destacar que a tradução a ser encontrada em todos os trabalhos (inclusive o original) é “habitação”. Contudo, conforme se demonstra neste trabalho exaustivamente, o termo habitação não é capaz de atender aos desígnios projetados na Carta de Atenas originalmente. O termo “habitação” foi empregado porque, na época, não havia sido cunhado “moradia”, que atende às características do espaço. Por isso, se toma a liberdade de corrigir a tradução a fim de que o leitor possa compreender que, em que pese a Carta de Atenas seja de 1933, sua compreensão é extremamente relevante e atual.

INFORMATIVO N. 648 DO STF, NOV. 2011. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informjurisdata/article/view/3879/4105>. Acesso em: 15 jan. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 136.

KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS A CIDADE E A HABITAÇÃO EM QUESTÃO. Curitiba: Intersaberes. 2017

KINGSTON, Jorge. A LEI DO INQUILINATO: UM CASO DE PATOLOGIA ECONÔMICA. Revista Brasileira de Economia, São Paulo, 1960. Disponível em: <http://goo.gl/QAP39P>. Acesso em: 10 fev. 2024.

KOWARICK, Lúcio. CORTIÇOS: A HUMILHAÇÃO E A SUBALTERNIDADE. Dossiê - As Ciências Sociais e o Espaço • Tempo soc. 25 (2). Nov 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702013000200004>. Acesso em: 05 jan. 2024.

LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa. O DIREITO À MORADIA E A SITUAÇÃO DE RUA. Ponto-e-Vírgula, (27), 59–71. <https://doi.org/10.23925/1982-4807.2020i27p59-71>

LE CORBUSIER. A CARTA DE ATENAS. São Paulo: Edusp. 1993, p. 66.

LE CORBUSIER. PLANEJAMENTO URBANO. São Paulo: Perspectiva. 2010, p. 62.

LORENZETTO, Andrei. A ATIVIDADE DE FOMENTO E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS: DO MINHA CASA MINHA- VIDA AO CASA VERDE E AMARELA. Curitiba: Íthala. 2022, p. 155.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, Texto para Discussão, No. 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, Texto para Discussão, No. 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

LUCCHESI, Bianca Melzi de Domenicis. TRANSFORMAÇÕES URBANAS E HABITAÇÃO NO FINAL DO SÉCULO XIX: PROIBIÇÃO E PERMANÊNCIA DOS CORTIÇOS NA CIDADE DE SÃO PAULO. In: XXVIII Simpósio Nacional de História. Anais... São Paulo, jul./2015

MALISKA. FUNDAMENTOS DA CONSTITUIÇÃO. Curitiba: Juruá. 2013

MAMEDE, Fabiana. PROJETO EM ALVENARIA ESTRUTURAL. ESPECIALIZAÇÃO EM ENGENHARIA DAS ESTRUTURAS. São Paulo: Universidade de Lins. Notas de aula, abril 2016.

MARICATO, Ermínia. Petrópolis. O IMPASSE DA POLÍTICA URBANA. 3 ed. Vozes. 2014. p. 186.

MARINS, Bruno. BIENESTEIN, Regina. LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA HABITACIONAL. X Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão: UFMA. 2021.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. DIREITO À MORADIA NO BRASIL: POLÍTICA URBANA E ACESSO POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Belo Horizonte: Fórum, 2010

MENDES, Luís. Nova geração de políticas de habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. Finisterra, Lisboa, LV (144), p. 77-104, 2020. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/19635/15476>. Acesso em: 13 fev. 2024.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. CRÍTICA DO DIREITO À MORADIA E DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

MINHA CASA, MINHA VIDA – FAR. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/portarias-far-2023>. Acesso em 16 mar. 2024.

MINHA CASA, MINHA VIDA: GOVERNO VAI REDUZIR SUBSÍDIO NA COMPRA DE IMÓVEIS USADOS. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/10/02/minha-casa-minha-vida-governo-vai-reduzir-subsidio-na-compra-de-imoveis-usados.ghtml>. Acesso em: 29 jan. 2024

MINISTÉRIO DAS CIDADES E BID TRAÇAM ESTRATÉGIAS PARA LOCAÇÃO SOCIAL DO MINHA CASA, MINHA VIDA. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/ministerio-das-cidades-e-bid-tracam-estrategias-para-locacao-social-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25 dez. 2023.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Resolução nº 62, de 31 de maio de 1875. CÓDIGO DE POSTURAS DA CÂMARA MUNICIPAL DA IMPERIAL CIDADE DE SÃO PAULO SOBRE OS DIVERSOS MEIOS DE MANTER A SEGURANÇA, COMODIDADE E TRANQUILIDADE PÚBLICA. CAP. XIV, ARTS. 229 E 230. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao/1875/resolucao-62-31.05.1875.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Resolução nº 62, de 31 de maio de 1875. CÓDIGO DE POSTURAS DA CÂMARA MUNICIPAL DA IMPERIAL CIDADE DE SÃO PAULO SOBRE OS DIVERSOS MEIOS DE MANTER A SEGURANÇA, COMODIDADE E TRANQUILIDADE PÚBLICA. CAP. XIV, ARTS. 229 E 230. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao/1875/resolucao-62-31.05.1875.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

NADALIN, Vanessa Gapriotti; BALBIM, Renato. PADRÕES ESPACIAIS DA VACÂNCIA RESIDENCIAL BRASILEIRA. In: Boletim regional, urbano e ambiental, n. 1, Brasília, p. 87-100, 2008.

Não foram poucas as notícias de que o orçamento empenhado para a essa política pública não seria o suficiente para a sua conclusão em projetos já iniciados, o que fere a efetividade do programa, além de expor a fragilidade do planejamento na área em questão. Sobre o tema: PROPOSTA DO ORÇAMENTO DE 2023 PREVÊ REDUÇÃO DE 95% NOS RECURSOS DO PROGRAMA CASA VERDE AMARELA. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/09/15/proposta-do-orcamento-de-2023-preve-reducao-de-95percent-nos-recursos-do-programa-casa-verde-amarela.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2024.

NASCIMENTO NETO. Paulo; ULTRAMARI. Clovis. POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: MANIFESTAÇÕES TERRITORIAIS DE UMA DÉCADA DE HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO. Artigos - Planejamento e políticas públicas • Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg. 24 • 2022 • <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202206>, p. 21

NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO (NGPH) . Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-politicas-de-habitacao>. Acesso em: 13 fev. 2024

O conceito de laje é compreendido no Brasil envolve a transferência da parte superior da edificação (laje) para uma terceira pessoa para que ela construa outra unidade. Esta situação resulta em duas ou mais unidades diferentes com proprietários diferentes: uma abaixo, outra construída em cima da primeira e assim por diante. Não se confunde com o prédio, pois o proprietário da construção tem o direito de dispor do espaço acima de sua estrutura construída e, devido à cultura popular de desenvolvimento de favelas/comunidades, esse espaço lhe pertence por direito. Sobre o tema: AMARANTE, Fernanda Machado. O PLURALISMO JURÍDICO E O DIREITO DE LAJE. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Ano VIII, Número 46, p. 43.

O critério para se considerar que um imóvel se encontra devoluto é a ausência, por um período superior a um ano, de contratos de fornecimento ou de consumos baixos de serviços de telecomunicações, água, luz e/ou gás. Sobre o tema: [http://condutente.pt/pt/noticias/detalhes/tenho-um-apartamento-devoluto-vou-ter-de-pagar-o-imi-a-triplicar\\_87/#:~:text=O%20crit%C3%A9rio%20para%20se%20considerar,%2C%20luz%20e%2Fou%20g%C3%A1s](http://condutente.pt/pt/noticias/detalhes/tenho-um-apartamento-devoluto-vou-ter-de-pagar-o-imi-a-triplicar_87/#:~:text=O%20crit%C3%A9rio%20para%20se%20considerar,%2C%20luz%20e%2Fou%20g%C3%A1s). Acesso em: 13 fev. 2024.

O DESTINO DOS NEGROS APÓS A ABOLIÇÃO. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2673%3Acatid%3D28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28). Acesso em: 05 jan. 2024.

O emprego de MPs na implementação de programas habitacionais como o MCMV e o CVA ressalta a necessidade de se discutir a legitimidade e a transparência dos procedimentos

legislativos e executivos, sobretudo quando se referem a políticas que têm um impacto direto na qualidade de vida e no bem-estar da população.

O FGTS é um direito dos trabalhadores brasileiros com carteira assinada e funciona como uma reserva financeira que pode ser utilizada em situações específicas, como a aquisição da casa própria. Os empregadores são obrigados a depositar mensalmente o equivalente a 8% do salário de cada funcionário em suas contas do FGTS.

O único Estado que foge à regra da região, acompanhando o restante do país, é o Estado de Roraima, com 6.876 habitações precárias, contra 10.156 habitações com ônus excessivo com aluguel. Sobre o tema: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021, p. 123.

OSÓRIO, Leticia Marques. O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO HUMANO. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.) Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39 68.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

PARCELAMENTO EDIFICACAO OU UTILIZACAO COMPULSORIOS E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO REGULAMENTACAO E APLICACAO. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/e-baixo-o-numero-de-municipios-que-implementam-instrumentos-urbanisticos-avalia-pesquisa>. Acesso em: 12 jan. 2024.

PIKETTY, Thomas. CAPITAL E IDEOLOGIA. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2020, p. 375

Poupança compulsória que é constituída por depósitos correspondentes a 8% dos salários dos trabalhadores formalizados. Esse sistema de poupança compulsória é conhecido como Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e é uma importante fonte de recursos para financiar moradias destinadas à população de baixa renda no Brasil.

PROPOSIÇÃO N° 1.00169/2022-91. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/rest/plenariovirtual/pauta/item/29738/248658>. Acesso em: 15 jan. 2024

QUAIS CONSTRUTORAS PARTICIPAM DO MINHA CASA MINHA VIDA. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/casa-verde-e-amarela/quais-construtoras-participam-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 26 jan. 2024

QUAIS CONSTRUTORAS PARTICIPAM DO MINHA CASA MINHA VIDA. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/casa-verde-e-amarela/quais-construtoras-participam-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 26 jan. 2024

RECK, Janriê Rodrigues. O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REGIME JURÍDICO, AGENDAMENTO, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, AVALIAÇÃO, JUDICIALIZAÇÃO E CRITÉRIOS DE JUSTIÇA. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

Relatório da Comissão de exame e inspeção das habitações operárias e cortiços do distrito de Santa de Ephigenia. Cap. I. Das habitações operárias nesta capital e do seu exame de inspeção (1893). In: CORDEIRO, Simone. Lucena. (Org.). OS CORTIÇOS DE SANTA IFIGÊNIA: SANITARISMO E URBANIZAÇÃO (1893). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2010.

RIBEIRO, Edson Leite. O CUSTO DO DIREITO E DA FUNÇÃO HABITAR DIGNAMENTE NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES ALTERNATIVAS À POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. In: Ensaios e discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil, p. 343-369. Belo Horizonte: FJP, 2022.

RODRIGUES, Arlete Moysés; SEABRA, Manoel. HABITAÇÃO E ESPAÇO SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO. Boletim Paulista de Geografia, n. 64, p. 19-58, 1986.

ROLNIK, Raquel. GUERRA DOS LUGARES: A COLONIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA NA ERA DAS FINANÇAS. São Paulo: Editora Boitempo. 2019, p. 118-119.

ROSS, Alf. DIREITO E JUSTIÇA. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2000, p. 65.

ROZAS, Luiza Barros. DIREITO À MORADIA: ÂMBITO, LIMITES E CONTROLE NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL. 2016. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.2.2016.tde-25112016-172625. Acesso em: 23 jun. 2023.

SANCHES. Debora. PROCESSO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE MORADIA DIGNA: UMA AVALIAÇÃO DOS PROJETOS DA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO (1990-2012). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo).PPGAU – São Paulo: Universidade Mackenzie. 2015, p. 84.

SARLET. Ingo Wolfgang. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO: ALGUMAS ANOTAÇÕES A RESPEITO DE SEU CONTEXTO, CONTEÚDO E POSSÍVEL EFICÁCIA. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 46, a. 12, abr-jun. 2023, p. 211.

SAULE JUNIOR, Nelson. A PROTEÇÃO JURÍDICA DA MORADIA NOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Néilson. Prefácio. In: DESAPROPRIAÇÃO E POLÍTICA URBANA: UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR. Belo Horizonte. Fórum. 2010. p. 13.

SCHEFFER. Sandra Maria. ESPAÇO URBANO E POLÍTICA HABITACIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA DE LOTES URBANIZADOS DA PROLAS – Ponta Grossa. Dissertação (Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2003, p. 35.

SCHIER. Adriana da Costa Ricardo. FOMENTO- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO. Curitiba: Íthala. 2019, p. 53.

SCHIER. Paulo Ricardo; SCHIER. Adriana da Costa Ricardo. EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS PARA ALÉM DA JUDICIALIZAÇÃO E DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O FOMENTO À MORADIA. Disponível em: <https://doi.org/10.36592/9786581110642-05>. Idem. 05 abr. 2024.

SCHOENMAKER. Janaina. CONTROLE DAS PARCERIAS ENTRE O ESTADO E O TERCEIRO SETOR PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS. Dissertação (Mestrado em Direito). São Paulo: USP. 2010., p.104

SCOTTO, Gabriela, CARVALHO, Isabel Cristina de Moura e BELINASSO, Leandro. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. 6 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 28.

SEGURO É VETADO NA LEI QUE RECRIA "MINHA CASA MINHA VIDA". Disponível em: <https://www.fenacor.org.br/noticias/seguro-e-vetado-na-lei-que-recria-minha-casa>. Acesso em: 24 jan. 2023.

SEN, Amartya. DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 15.

SOUZA. Sergio Iglesias Nunes de. DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: ANÁLISE COMPARATIVA E SEU ASPECTO TEÓRICO E PRÁTICO COM OS DIREITOS DA PERSONALIDADE. 3ª ed. Ver, atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 39.

TEPEDINO, Gustavo. CONTORNOS CONSTITUCIONAIS DE PROPRIEDADE PRIVADA. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, v. 2, n.2, p. 251-252, mar. 1998.

TODAS AS RECLAMAÇÕES PARA MRV. Disponível em: <https://www.reclameaqui.com.br/empresa/mrv-engenharia/lista-reclamacoes/>. Acesso em: 26 jan. 2024.

VALIM, Rafael. A SUBVENÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO. São Paulo: Contracorrente, 2015.

VENTURA. Anamaria Pereira Morais. O PARADIGMA DA CASA PRÓPRIA E A NECESSIDADE DE INTERAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANÍSTICAS E HABITACIONAIS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade.

WINSTANLEY, Ann; THORNS, David C.; PERKINGS, Harvey C. MOVING HOUSE, CREATING HOME: EXPLORING RESIDENTIAL MOBILITY. In: Housing Studies, 17 (6). 2002, p. 813-832.

## APÊNDICE A- ESTRUTURA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS		
Identificação precisa dos problemas	Análise da Situação	Compreensão aprofundada do contexto em que o problema ocorre, incluindo suas causas, impactos e implicações para a sociedade.
	Coleta de Dados	Reunião de informações relevantes, estatísticas, pesquisas e evidências para embasar a compreensão do problema.
	Identificação de partes interessadas	Identificação das partes interessadas afetadas pelo problema, incluindo grupos da sociedade civil, setor privado, academia e cidadãos afetados.
	Análise de Causas Subjacentes	Investigação das causas fundamentais do problema, muitas vezes indo além dos sintomas visíveis para identificar fatores estruturais e sistêmicos.
	Avaliação de Impacto	Consideração dos impactos potenciais de diferentes abordagens para resolver o problema, incluindo possíveis efeitos colaterais e implicações não intencionais.
Alocação de recursos	Objetivos e metas	Identificar os objetivos e metas da política pública e avaliar como os recursos podem ser alocados para alcançá-los.
	Custos e benefícios	Avaliar os custos e benefícios de diferentes alternativas de investimento ou gastos, buscando maximizar o retorno sobre o investimento.
	Prioridades	Estabelecer prioridades entre as diferentes demandas e necessidades, considerando a urgência, a importância e a viabilidade de cada uma.
	Disponibilidade de recursos	Considerar a disponibilidade de recursos financeiros, humanos e materiais, bem como a capacidade de gerenciá-los de forma eficiente.
	Participação pública	Envolver a sociedade civil e outros atores relevantes no processo de alocação de recursos, buscando garantir a transparência, a equidade e a legitimidade das decisões.
Envolvimento de múltiplos interessados	Participação e influência de diversas partes interessadas no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Isso inclui indivíduos, grupos da sociedade civil, setor privado, organizações não governamentais, comunidades	A inclusão de diversas perspectivas e experiências pode enriquecer o processo decisório, garantir a representatividade e legitimidade das políticas, e aumentar a probabilidade de que as soluções propostas sejam eficazes e socialmente aceitáveis. requer estratégias eficazes de engajamento, comunicação aberta, mecanismos de participação pública e processos inclusivos que promovam a colaboração e a construção de consenso em torno das políticas públicas.

	locais, especialistas, entre outros atores relevantes.	
Avaliação de impacto	Efeitos diretos e indiretos	Analisar tanto os efeitos imediatos quanto os efeitos secundários ou indiretos da política pública, incluindo impactos não intencionais.
	Efetividade	Avaliar se a política ou programa atingiu seus objetivos e metas estabelecidos, e se produziu os resultados esperados.
	Eficiência	Analisar a relação entre os recursos investidos e os resultados alcançados, buscando identificar se a política foi implementada de forma eficiente.
	Equidade	Examinar como a política afetou diferentes grupos e comunidades, e se contribuiu para reduzir desigualdades ou disparidades.
	Sustentabilidade	Avaliar a capacidade da política ou programa de manter seus efeitos positivos a longo prazo, sem causar impactos negativos significativos.
Mudanças políticas e sociais	Transformações significativas nos sistemas políticos, nas estruturas sociais e nas relações entre os diversos atores de uma sociedade	Essas mudanças podem ser impulsionadas por uma série de fatores, incluindo avanços tecnológicos, movimentos sociais, migração, mudanças demográficas, e eventos históricos. Além disso, as mudanças políticas e sociais muitas vezes estão interconectadas, com transformações em um domínio influenciando o outro. É importante compreender as mudanças políticas e sociais, pois elas têm um impacto significativo na vida das pessoas, na dinâmica das comunidades e na governança de um país.
Complexidade e interdependência	Complexidade	Diversidade e à multiplicidade de elementos que compõem um sistema, bem como à sua dinâmica e interação.
	Interdependência	Forma como os diferentes elementos de um sistema estão conectados e influenciam uns aos outros.