

UM ESTUDO ACERCA DO ALUGUEL SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE ACESSO AO DIREITO À MORADIA DIGNA DIANTE DO DÉFICIT DE HABITAÇÃO NO BRASIL**A STUDY ABOUT SOCIAL RENT AS AN INSTRUMENT FOR ACCESS TO THE RIGHT TO DECENT HOUSING IN LIGHT OF THE HOUSING DEFICIT IN BRAZIL****Daniella Maria dos Santos Dias¹****Juliana Coelho dos Santos²****RESUMO**

O presente artigo objetiva analisar a política do aluguel social como forma de acesso à moradia digna, levando-se em consideração o aumento do déficit habitacional no Brasil ao longo dos últimos anos. Para tanto, realiza uma ampla análise do direito em estudo, assim como apresenta os dados atuais acerca do déficit habitacional no país. Do mesmo modo, avalia o modelo de política habitacional adotado no país, apontando suas deficiências em relação às demandas por moradia da população de baixa renda. Defende, por fim, o aluguel social como importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais justa e igualitária ao garantir o direito à moradia digna às camadas sociais mais necessitadas. A metodologia utilizada baseia-se no método dedutivo e em pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Direito à Moradia Digna; Déficit Habitacional; Política Habitacional; Aluguel Social.

ABSTRACT

This article aims to analyze the policy of social rent as a means of access to the right to decent housing, taking into account the increasing housing deficit in Brazil over the last years. Therefore, it performs a broad analysis of the right under study, as well as presents the current data about the housing deficit in the country. Likewise, it evaluates the housing policy model adopted in the country, pointing out its

¹ Pós-Doutorado pela Universidade Carlos III de Madri na Espanha, junto ao Departamento de Direito Público Comparado e ao Instituto Pascual Madoz. Professora da Universidade Federal do Pará (Graduação e Pós-Graduação). Afiliação: Universidade Federal do Pará - UFPA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1345611606547188>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1234-5279>. E-mail: diasdaniella@gmail.com.

² Mestranda em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pós-graduanda em Direito Público com ênfase em gestão pública pela Faculdade Damásio. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Afiliação: Universidade Federal do Pará - UFPA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9971933992825622>. Email: julianna-coelho@hotmail.com.

deficiencies in relation to the housing demands of the low-income population. Finally, it defends social rent as an important instrument capable of making social housing policy in Brazil fairer and more equitable by guaranteeing the right to decent housing for the most deprived social classes. The methodology used is based on the deductive method and bibliographical research.

Keywords: Human Rights; Right to Decent Housing; Housing Deficit; Housing Policy; Social Rent.

INTRODUÇÃO

O direito à moradia digna está previsto e protegido nas constituições dos países democráticos, bem como em diversos documentos internacionais relativos aos direitos humanos. Trata-se, indubitavelmente, de um direito humano fundamental pertencente a todos os indivíduos, pois, ao lado da alimentação adequada e da saúde, a moradia digna representa uma das condições básicas para a própria sobrevivência do ser humano (BRASIL, 2013).

Apesar da existência deste profundo arcabouço de normas e instrumentos, nacionais e internacionais, que asseguram o direito em estudo, ainda são elevados os índices de déficit habitacional no Brasil, conforme se verifica no relatório “Déficit habitacional no Brasil – 2015”, elaborado pela Fundação João Pinheiro – FJP (2018).

Diante das implicações causadas pelo déficit habitacional, que comprometem a concretização do direito à moradia e atingem, sobretudo, a população menos favorecida, que mais carece do acesso a esse direito, exsurge a necessidade de se aprofundar as discussões acerca deste problema, notadamente a partir da compreensão do direito em estudo e da análise dos dados atuais acerca do fenômeno do déficit de habitação no Brasil, assim como do modelo de política habitacional adotado no país nos últimos anos.

Neste contexto, a primeira seção do presente artigo traz uma análise teórica da doutrina e legislação nacional e internacional acerca do direito à moradia digna, objetivando elucidar o conceito e a natureza jurídica deste direito. Em seguida, na segunda seção, apresentam-se os dados atuais do déficit existente no país, com base no relatório da FJP (2018). Na terceira e última seção, avalia-se a política habitacional brasileira, destacando as suas principais características e deficiências, para, por fim, analisar a política do aluguel social como instrumento de garantia do direito à moradia digna, sobretudo aos que mais necessitam.

Destarte, através da utilização do método dedutivo e de pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira, o presente artigo propõe uma reflexão acerca da possibilidade de implementação do aluguel

social como forma de acesso à moradia digna para as camadas sociais de baixa renda, para além das medidas de provisão habitacional ora vigentes no sistema jurídico brasileiro.

1 A PROTEÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL AO DIREITO À MORADIA DIGNA

Para uma melhor compreensão acerca do objeto deste estudo, faz-se necessário elucidar o conceito e a natureza jurídica do direito à moradia digna, destacando o entendimento da doutrina sobre o assunto. Em seguida, será apresentado um panorama acerca das normas nacionais e internacionais que protegem este direito.

1.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO EM ESTUDO

O direito à moradia deve ser entendido de forma ampla, eis que depende de uma série de fatores e condições importantes para a sua plena realização. Por esse motivo, comumente se utiliza o termo “digna” ou “adequada” para qualificar este direito, indicando, desde logo, que não se trata, simplesmente, de proporcionar ao indivíduo um local para se abrigar (ONU, 1991).

Nesse sentido, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESCs), da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborou o Comentário Geral nº 4, o qual trata do direito ao alojamento adequado (sinônimo de moradia digna), previsto no artigo 11, nº 1, do Pacto Internacional sobre os DESCs (1966), *in verbis*:

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

Segundo o Comitê da ONU, o artigo supracitado consagra o direito à moradia como o direito de ter uma habitação que assegure viver em segurança, em paz e com dignidade (ONU, 1991). Neste sentido, o direito em análise não se limita apenas a garantir a todos um lugar para morar, pois é necessário que esse local seja adequado e permita o acesso aos serviços públicos básicos, como, por exemplo, transporte público, saneamento básico e coleta de lixo.

Além disso, de acordo com Dias (2010), este direito também abrange a segurança da habitação, ou seja, os moradores podem ir e vir em segurança e, ainda, o local de sua habitação deve estar protegido diante da ocorrência de desastres naturais.

Cumprido ressaltar que o Comitê também define o conceito de “adequação” da moradia, a fim de determinar as formas de abrigo que podem ser consideradas adequadas para os efeitos do Pacto sobre os DESCs. Para o Comitê (ONU, 1991), muito embora a adequação seja determinada por diversos fatores, tais como sociais, econômicos e culturais, é possível identificá-la através de alguns critérios, que independem do contexto nos quais se inserem.

Tais critérios são: a) segurança legal da ocupação: todas as pessoas devem ter a segurança da posse, que as proteja contra a expulsão, esbulho, despejos ilegais e outros tipos de ameaças; b) disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas: como já afirmado, para ser considerada adequada, a moradia deve permitir o acesso aos serviços públicos básicos; c) acessibilidade: este critério exige que os custos financeiros da moradia não comprometam a realização e o gozo dos demais direitos dos indivíduos que nela residem; d) habitabilidade: a moradia adequada também deve ser habitável, ou seja, deve garantir aos seus ocupantes abrigo contra o frio, o calor, a chuva, a propagação de doenças, dentre outros; e) facilidade de acesso: a população menos favorecida deve ter prioridade nas políticas habitacionais dos Estados signatários do Pacto, em razão de suas necessidades especiais. Assim, a moradia adequada deve considerar tais especificidades; f) localização: segundo este critério, para que seja adequada, a moradia deve estar próxima das oportunidades de emprego, serviços públicos (saúde, educação, transporte, etc.) e, ainda, não deve estar localizada em locais poluídos; e g) respeito pelo meio cultural: a moradia adequada também deve respeitar a identidade e a diversidade cultural das pessoas que a rodeiam. (ONU, 1991).

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

Assim, em face da sua íntima conexão com a dignidade da pessoa humana, verifica-se, desde logo, que, na interpretação do conteúdo de um direito à moradia, há que considerar os parâmetros mínimos indispensáveis para uma vida saudável, nos termos das exigências postas pela Organização Mundial da Saúde, no sentido de um completo bem-estar físico, mental e social [...].

No que se refere à natureza jurídica, Sarlet (2003) elucida que o direito à moradia é composto por um complexo de direitos e deveres, razão pela qual demanda, simultaneamente, ações de caráter negativo e positivo. Assim, baseando-se na Teoria de Alexy, o autor assevera que este direito possui, ao mesmo tempo, natureza jurídica de direito de defesa e de direito a prestações. (SARLET, 2003).

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

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

Assim, o direito à moradia possui natureza jurídica mista, eis que consiste em direito oponível contra intervenções arbitrárias do Estado (direito de defesa) e de particulares (direito à proteção)³, bem como a realização deste direito depende de uma ação positiva por parte do Estado, por meio da promoção de políticas públicas (direito a prestações).

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

Tendo sido elucidados o conceito e a natureza jurídica do direito à moradia digna, analisar-se-á no tópico a seguir o arcabouço de normas e instrumentos, nacionais e internacionais, que protegem o direito em estudo.

1.2 ANÁLISE DO DIREITO À MORADIA DIGNA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E NO ÂMBITO INTERNACIONAL

A Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88) consagra um amplo rol de direitos e garantias fundamentais, de caráter individual e coletivo. O direito à moradia está previsto no artigo 6º, da CF/88. Trata-se de um direito social e, como tal, sua realização depende de uma ação positiva por parte do Estado, como demonstrado no tópico anterior.

Muito embora este direito tenha sido incluído no rol do referido artigo somente no ano de 2000, por meio da emenda constitucional nº 26, Ingo Sarlet (2008, p. 58) afirma que já havia no ordenamento jurídico brasileiro previsão expressa do direito à moradia em outros dispositivos da CF/88:

[...] Seja quando dispôs sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 24, inc. IX), seja quando no artigo 7º, inciso IV, definiu o salário mínimo como aquele

³ Segundo Alexy (2008), ao lado dos direitos de defesa, existem os direitos à proteção. A diferença entre eles reside no fato de que os direitos de defesa exigem que o Estado se abstenha de intervir nos direitos das pessoas, enquanto que os direitos à proteção exigem que o Estado zele para que terceiros (particulares) não intervenham nos direitos uns dos outros.

capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre outros elementos, com moradia. Da mesma forma, a vinculação social da propriedade (art. 5º, XXIII, e artigos 170, inciso III e 182, parágrafo 2º), bem como a previsão constitucional dos institutos relativos ao usucapião especial urbano (art. 183) e rural (art. 191), ambos condicionando, dentre outros requisitos, a declaração de domínio à utilização do imóvel para moradia, apontam para a previsão ao menos implícita de um direito fundamental à moradia já antes da recente consagração via emenda constitucional.

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

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

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

Nos termos do artigo 182, §1º da CF/88, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana brasileira é o plano diretor, o qual é obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. Este instrumento pode ser definido como o conjunto de diretrizes e regras que orientará a construção e organização do espaço urbano (MORAES; DAYRELL, 2008).

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

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

De acordo com Costa e Venâncio (2016), a função social da propriedade é indispensável para a realização do direito à moradia, eis que o proprietário do imóvel é obrigado, por lei, a exercer seu direito de acordo com o bem-estar coletivo.

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

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

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

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

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

Estes institutos permitem, portanto, que a população de baixa renda ocupe imóveis pertencentes à União, desde que atendidos os requisitos legais. Muito embora não adquiram a propriedade do imóvel, haja vista que se trata de um bem público⁴, os ocupantes tornam-se titulares de uma posse que goza de segurança jurídica.

⁴ Nos termos do artigo 183, §3º da CF/88: “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. Da mesma forma, o artigo 102, do Código Civil brasileiro assim dispõe: “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.”. Por fim, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento nesse sentido, por meio da súmula 340, *in verbis*: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”.

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

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

Assim, este Projeto de Lei consagra o aluguel social como uma medida de garantia de moradia digna à população de baixa renda.

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

O direito à moradia também possui previsão nos documentos internacionais, em razão de ser um direito humano fundamental para todos e “componente do direito a um padrão de vida adequado” (BRASIL, 2013, p. 32).

É nesse contexto que o direito à moradia surge, como direito humano pertencente a todas as pessoas, sem distinção de qualquer espécie. Assim, a DUDH (1948) consagrou, em seu artigo XXV.1, o direito que todo o ser humano tem de possuir um padrão de vida capaz de assegurar-lhe as condições mínimas necessárias para viver, tais como a habitação:

Artigo XXV

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

Da mesma forma, o Pacto Internacional sobre os DESCs (1966), já mencionado, também assegura, em seu artigo 11, o direito de todos a uma habitação adequada.

O Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP, 1966), por sua vez, garante que “ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação”, nos termos do seu artigo 17.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH, 1969), da qual o Brasil é signatário desde 1992, traz previsão semelhante a do PIDCP, conforme se verifica no seu artigo 11.

Ainda a título exemplificativo, cita-se a Declaração de Viena (1993), que também ratifica o direito de todo ser humano a ter um padrão de vida adequado, incluindo o acesso à moradia.

Além dos tratados internacionais supracitados, cumpre ressaltar que:

Várias conferências, declarações e planos de ação, como a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976), a Agenda 21 (1992), a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996) e a Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000) também ajudaram a esclarecer vários aspectos do direito à moradia adequada e reafirmaram os compromissos dos Estados-membros da ONU para a sua realização. (BRASIL, 2013, p. 33).

Com efeito, nota-se que o direito à moradia goza de ampla proteção tanto na legislação nacional quanto nos tratados e documentos internacionais. Além disso, a inserção do Brasil no sistema internacional de proteção aos direitos humanos enseja o dever do Estado de promover ações e políticas públicas destinadas à realização deste direito (BRASIL, 2013).

Contudo, apesar da inegável importância do direito à moradia, dados recentes demonstram o aumento do déficit habitacional no Brasil. Sobre este fenômeno, Dias (2011, p. 27) assevera:

Sabe-se que o problema do déficit habitacional é crônico, fato histórico recorrente que atesta que, apesar da evolução e do reconhecimento dos direitos humanos, ao ponto de serem inscritos nos textos constitucionais, ainda assim, percebe-se que o direito à moradia digna é um problema de concretização material de direitos fundamentais, em suma, um problema relacionado a políticas públicas e às ações governamentais.

Nesse sentido, o déficit habitacional é um problema crônico no Brasil, que afeta, diretamente, um direito fundamental a todo ser humano, a saber, o direito à moradia digna, como será demonstrado a seguir.

2 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL: PANORAMA ATUAL

Antes de demonstrar os dados pesquisados, é importante esclarecer o conceito usualmente utilizado para explicar o fenômeno do déficit habitacional no país.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (LIMA NETO; FURTADO; KRAUSE, 2013), o conceito de déficit habitacional utilizado atualmente, e, inclusive, adotado pelo Ministério das Cidades, é aquele definido pela Fundação João Pinheiro (FJP). A FJP, por sua vez, desenvolve seus estudos sobre déficit habitacional com base nos dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Com efeito, de acordo com a FJP (2018a, p. 20, grifo do autor), o conceito de déficit habitacional:

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

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

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

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

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

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

Por outro lado, a segunda categoria (déficit por incremento de estoque) é mais abrangente, pois compreende a coabitação familiar, o ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo de domicílios

alugados, que correspondem ao segundo, terceiro e quarto componentes do déficit habitacional, respectivamente.

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

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

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

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

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

No que tange ao quarto componente do déficit habitacional, a saber, o adensamento excessivo de domicílios alugados, cumpre mencionar, como a própria nomenclatura sugere, que são considerados somente os adensamentos nos domicílios alugados, pois os ocupantes não podem ampliar e nem vender o imóvel para adquirir outro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

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

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

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

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

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

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

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

O segundo componente consiste no adensamento excessivo de domicílios próprios, pois o adensamento excessivo em domicílios alugados integra o conceito de déficit habitacional. Destarte, de acordo com a FJP (2018a), estão inseridos neste componente os domicílios que possuem mais de três moradores por dormitório.

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

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

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

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

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

Com efeito, a pesquisa mais recente desenvolvida pela PNAD foi em 2016, com a divulgação dos dados referentes a 2015. No aludido ano, o déficit habitacional no Brasil foi estimado em 6,355 milhões de domicílios, sendo que 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades se encontram na área rural (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

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

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

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

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

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

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

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

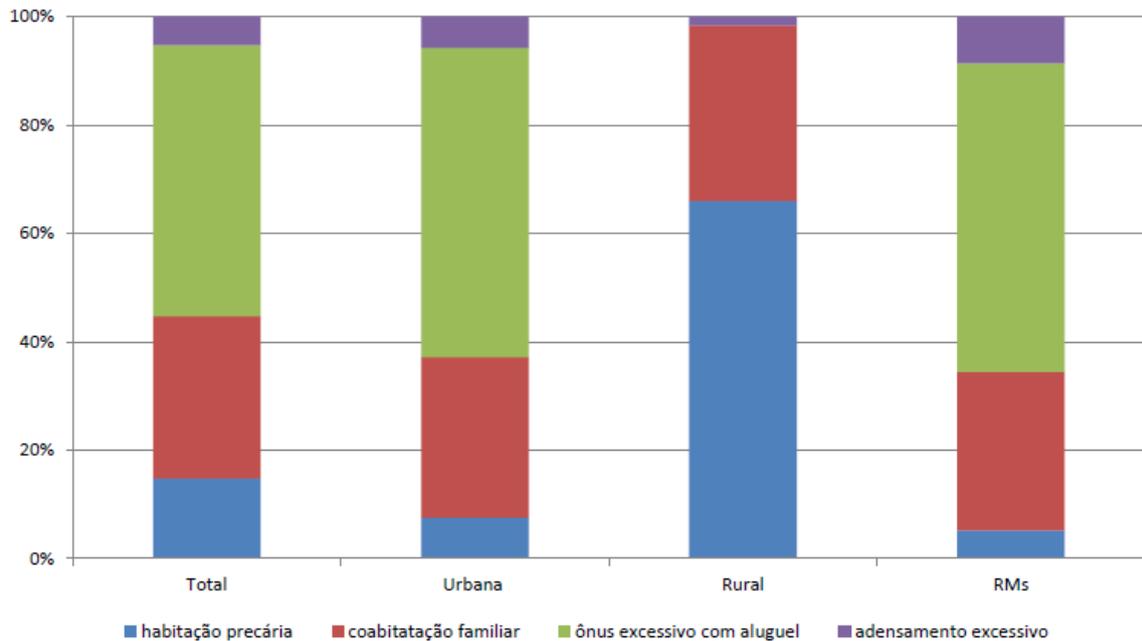
O ônus excessivo com aluguel tornou-se desde 2011 o componente de maior peso no déficit habitacional. Em 2015, metade do total do déficit habitacional está associado a este componente, o que em número absoluto representa 3,177 milhões de famílias urbanas no país.

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

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

Os dados apresentados acima estão descritos nos gráficos a seguir, ambos elaborados pela FJP (2018a, p. 41-42). O primeiro retrata as porcentagens dos componentes do déficit habitacional nas áreas urbana, rural e regiões metropolitanas (RMs), assim como a composição total destes índices:

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

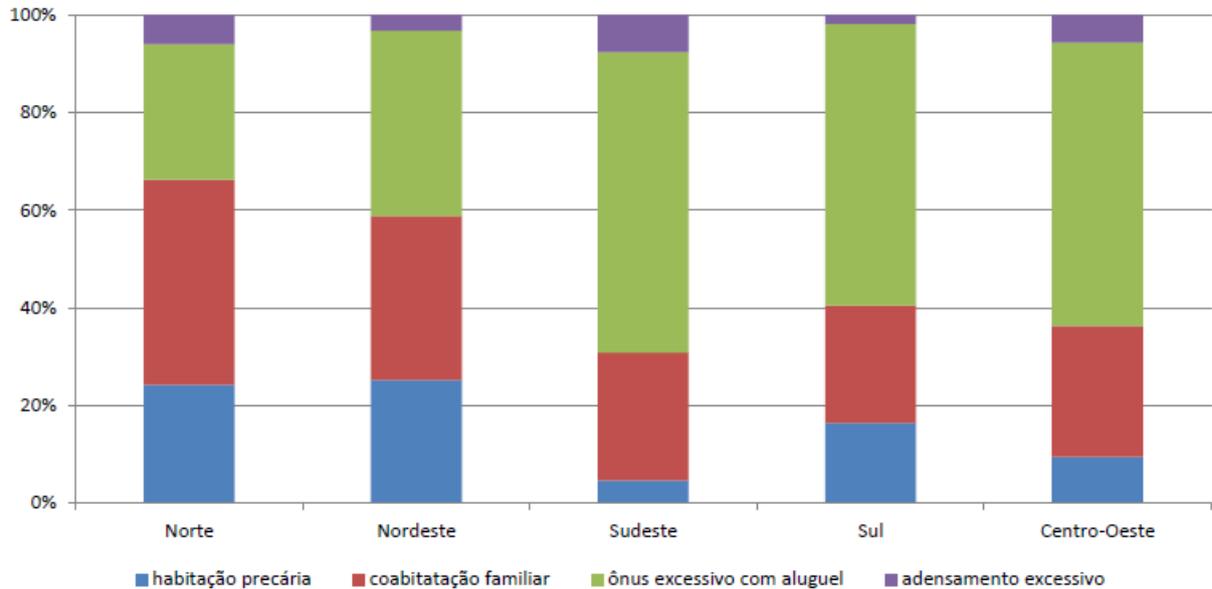


Fonte: Fundação João Pinheiro (2018a, p. 42)

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

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

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



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

Com efeito, nota-se que um mesmo componente pode ser mais expressivo em uma região e menos em outra. Por exemplo, na região Norte, o componente de maior peso do déficit habitacional é a coabitação familiar, seguido do ônus excessivo com aluguel, bem como a porcentagem de habitações precárias nesta região ultrapassa o patamar de 20%; ao passo que, na região Sudeste, o componente de maior peso é o ônus excessivo com aluguel, seguido da coabitação familiar, e, além disso, o componente de habitações precárias é bastante reduzido, pois não alcança sequer o nível de 5%.

Os dados apresentados ao longo deste tópico evidenciam um cenário alarmante do déficit habitacional no Brasil, o que, por sua vez, reflete a insuficiência das ações e políticas públicas adotadas nos últimos anos na área da habitação no país. Neste contexto, faz-se necessária uma análise da política habitacional vigente no Brasil e de suas deficiências, para uma melhor compreensão acerca do aluguel social como uma medida possível de concretização do direito à moradia digna.

3 O ALUGUEL SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À MORADIA DIGNA

Os dados apresentados no tópico anterior revelam que o déficit de habitação no Brasil representa um problema concreto, que lança desafios ao modelo de política habitacional adotado no país.

Diante disso, o tópico em epígrafe elucidará, primeiramente, as principais características desta política habitacional, para, ao fim, defender a adoção do aluguel social como forma de acesso à moradia digna e de efetivação de uma política de habitação social mais justa e igualitária no país.

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

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

3.1 APONTAMENTOS ACERCA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Segundo Holz e Monteiro (2008), as áreas “ilegais” das cidades brasileiras estão marcadas pelo processo excludente tanto de urbanização quanto de produção de habitação pelo Estado, ocorrido ao longo do século XX. Nas palavras das autoras:

O mercado imobiliário capitalista, os baixos salários e a desigualdade social presente desde o início da formação da sociedade brasileira, impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população, que principalmente nas últimas décadas, vêm sendo produto e produtor dos processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades. (HOLZ; MONTEIRO, 2008, p. 2).

Com efeito, o crescimento desordenado das cidades brasileiras iniciado naquele período deve-se, em grande parte, à ausência de políticas públicas voltadas à habitação. Em verdade, durante o final do século XIX até 1930, as ações do governo, no que tange à urbanização, demonstravam somente uma

preocupação com a estética dos centros urbanos e com a definição de regras de higiene e salubridade para as edificações (RUBIO, 2014).

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

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

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

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

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

Durante o período militar, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio da Lei nº 4.380/1964, o qual financiou obras no setor da habitação e saneamento básico, além de fomentar projetos de âmbito regional e nacional nas áreas de transporte e energia (DENALDI, 2003). Contudo, o BNH:

[...] foi criado sobre uma contradição insolúvel: atender prioritariamente, com a produção de moradias, a população de baixa renda, e ser lucrativo e auto-sustentável financeiramente, supondo que essa população poderia pagar pela casa própria não subsidiada. O balanço final de sua atuação mostra que a maior parte de sua produção habitacional foi destinada aos setores de renda média. (DENALDI, 2003, p. 15).

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

Segundo Carvalho (2010), o não atendimento das demandas populares criou uma insatisfação social cada vez mais crescente. A autora destaca que, muito embora tenham sido empreendidos esforços para atender a tais reivindicações, o Sistema Financeiro de Habitação do Brasil foi atingido por uma crise financeira e institucional, que resultou na extinção do BNH em 1986, sendo este incorporado pela Caixa Econômica Federal (CARVALHO, 2010). Contudo, a “[...] transferência das atribuições de habitação popular para um banco de captação de recursos financeiros e não de fomento de programas sociais, significou a opção do governo federal em acentuar a dimensão financeira da atuação pública no setor habitacional.” (CARVALHO, 2010, p. 140).

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

A despeito das demais medidas adotadas no setor habitacional ao longo das décadas seguintes⁵, um novo período da política nacional para a habitação foi inaugurado em 2003, como destaca Moreira:

No início dos anos 2000, precisamente com o primeiro Governo Lula, em 2003, inaugurou-se um novo período da política federal para a habitação. [...] Se, até o momento anterior, as políticas habitacionais e urbanas tinham trajetórias erráticas e de poucos investimentos, inclusive com o fim do Banco Nacional de Habitação, já com o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades houve clara definição da elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de maneira federativa e com participação e controle social. (MOREIRA, 2013, p. 24).

Durante esse período, a política habitacional brasileira voltou-se a planos e programas que buscassem garantir o acesso à moradia, sobretudo para a população menos favorecida. Como reflexo disso, cita-se a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH)⁶, em 2004, pelo Conselho das Cidades

⁵ Para mais detalhes, consultar: CARVALHO, Sonia Nahas de. Cidades e políticas de habitação. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, pp. 137-151.

⁶ Importante ressaltar que a PNH “estabelece o arcabouço conceitual, estrutura institucionalmente as ações no campo da habitação a partir do Sistema Nacional de Habitação (SNH), identifica os agentes que atuarão na

(órgão do Ministério das Cidades), assim como a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei nº 11.124/2005. Esta lei também estabeleceu a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) pelo Ministério das Cidades.

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

Dentre os programas criados durante o Governo Lula na área da habitação, destaca-se o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituído através da Medida Provisória nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009. Segundo Andrade (2014, p. 6):

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

O objetivo inicial do PMCMV, em 2009, era a construção de 1.000.000 (um milhão) de moradias. A partir de 2011, tal meta foi elevada para 2.000.000 (dois milhões) na segunda fase do programa (ANDRADE, 2014). Daí porque, para Baravelli (2015, p. 199), o PMCMV “se tornou o mais efetivo programa habitacional brasileiro desde a extinção no BNH, em 1986”. Destarte, a partir desse marco, a política habitacional brasileira passou a destinar mais investimentos e subsídios para a construção de moradias, prioritariamente, em favor da população de baixa renda.

Apesar do inegável avanço da política habitacional no Brasil ao longo dos últimos anos, especialmente ao se considerar a maior preocupação do poder público em atender às famílias menos favorecidas, muitos estudiosos do tema têm direcionado críticas ao modelo atualmente adotado.

Em sua análise do período de quase 50 (cinquenta) anos de política habitacional no Brasil – de 1964 a 2005 –, Carvalho (2010) afirma que o objeto dessa política é, em suma, a oferta da casa própria. Contudo, a autora (2010, p. 149) critica essa opção, posto que “a casa própria custa e custa caro, pois

implementação da política, estabelece os componentes e as linhas de ação que direcionam os recursos e financiamentos habitacionais.” (BRASIL, 2009, p. 12).

dependente de recursos onerosos, que sistematicamente afasta dos financiamentos os setores da população de mais poucos recursos”.

As políticas públicas voltadas à provisão de moradias populares, como o PMCMV, não lograram êxito em atender aos fins sociais a que se destinavam, pois, em verdade, tais políticas foram moldadas de acordo com os interesses do mercado imobiliário. Assim, afirma Andrade (2014, p. 11):

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

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

Com efeito, Shimbo (2013, p. 10) assinala que:

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

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

Diante desse panorama, dada a insuficiência do modelo atualmente adotado pela política habitacional brasileira, o aluguel social surge como possível medida de transformação dessa realidade, através do efetivo acesso à moradia digna.

3.2 ALUGUEL SOCIAL: EM DEFESA DE UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO MAIS JUSTA E IGUALITÁRIA NO BRASIL

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

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

Neste sentido, o aluguel social corresponde a uma política pública que visa garantir o acesso à habitação, em geral, às camadas sociais de menor poder aquisitivo, por meio do pagamento de taxa ou aluguel, sem que haja a transferência da propriedade do bem locado ao beneficiário do programa.

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

Contudo, não se pode olvidar que no Brasil há uma cultura de extrema valorização da propriedade privada. Carvalho (2010, p. 149) destaca que este é um dos motivos pelos quais a política de habitação social brasileira priorizou a concessão da casa própria:

A alternativa da casa própria encontra fundamentos na cultura brasileira de uma sociedade que conviveu por longos períodos inflacionários, fazendo dela um patrimônio e uma estabilidade em situações de crise. Corroborando essa aceitação a aceitação tácita do direito inviolável da propriedade privada.

Diante dessa cultura fortemente patrimonialista, falar de aluguel social no Brasil torna-se uma difícil tarefa, como reconhecem Baltrusis e Mourad (2014, p. 232):

Sabemos o quanto é difícil trabalhar com esse tema num país onde a propriedade privada da terra e de imóveis é tida como uma recompensa, uma vitória pessoal dos trabalhadores, ainda que o acesso a essa moradia própria signifique morar na periferia, longe das áreas centrais e das oportunidades, ou em habitações precárias.

Entretanto, é necessário desmistificar esse imaginário arraigado na tradição do país, e difundir o entendimento de que o direito à moradia não se limita à casa própria, a um produto acabado, pois também pode ser realizado através de um serviço público (BALBIM, 2015), como é o caso do aluguel social.

Tudo isso em prol da efetivação desse direito, que além de ser, por si só, um direito humano fundamental, ainda é componente do direito à cidade. Destarte, a Lei brasileira n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) prevê o direito a cidades sustentáveis, “entendido como o direito à terra urbana, à *moradia* [...] para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Nesta senda, elenca-se algumas das vantagens da implementação do aluguel social como política de habitação popular no Brasil. Primeiramente, como já citado, as políticas públicas brasileiras referentes ao setor de moradia não têm sido eficazes em relação às populações de baixa renda, por isso é necessário pensar em outras medidas, como é o caso do aluguel social. Trata-se de se expandir o olhar sobre o problema do déficit habitacional que acomete o país.

A implantação do aluguel social, ao mesmo tempo em que garante o acesso à moradia digna, também serve de alternativa para resolver os problemas relacionados aos inúmeros imóveis vagos e subutilizados no país. Como destacado no tópico anterior, em 2015, o Brasil possuía 7,906 milhões de imóveis vagos, sendo que 80,3% destes estão localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. A maior parte desses imóveis (6,893 milhões) estava em condições de ocupação, enquanto que 1,012 milhão estavam em construção ou reforma. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018a).

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

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

Para as camadas populares de baixa renda, desassistidas pelos programas de habitação e excluídas pelo mercado, a autoconstrução de moradias precárias, em áreas periféricas, distantes dos centros urbanos, foi a única alternativa que lhes restou (MARICATO, 2010). Entretanto, considerando que muitos desses indivíduos possuem emprego nos centros das cidades e precisam deslocar-se para esses locais todos os dias, a possibilidade de abrigar essas pessoas nos imóveis vagos dos centros, através do

aluguel social, acarretará uma melhora significativa em suas vidas, não apenas em termos de moradia, mas também em aumento de qualidade de vida, e, além disso, permitirá que esses imóveis passem a atender à sua função social.

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

Inobstante a isso, cumpre ressaltar que existem exemplos concretos já implementados no Brasil que utilizam a política do aluguel social, muito embora ainda sejam incipientes. Por exemplo, a prefeitura municipal de São Paulo/SP alugou um prédio no centro da cidade, com 34 (trinta e quatro) apartamentos mobiliados para abrigar ex-moradores de rua, que estão em fase de autonomia, ou seja, que já possuem uma renda (COLUCCI; AMÂNCIO, 2019). Os beneficiários pagarão um valor simbólico para a prefeitura a título de aluguel social.

Ademais, diversos países do mundo também utilizam o aluguel social como forma de assegurar a moradia da população de menor poder aquisitivo, como é o caso da França, Itália, Uruguai e Reino Unido (BALBIM, 2015). Para Rolnik (2019), o Brasil deve seguir o modelo adotado na maioria desses países, em que as entidades gestoras dos estoques de apartamentos e residências de aluguel social são cooperativas, organizações e associações filantrópicas sem fins lucrativos, pois tais entidades atuam no sentido de garantir que todo o capital investido seja revertido na promoção e manutenção dessa política habitacional.

Conforme destacado no tópico anterior, a política habitacional brasileira, historicamente, mostrou-se mais comprometida com o fomento do mercado imobiliário do que com o efetivo acesso à moradia da população. Como resultado disso, a moradia deixou de ser vista como um direito e passou a ser tratada como uma verdadeira mercadoria, geradora de lucro para o setor privado da construção civil, em detrimento das camadas sociais menos favorecidas (MOREIRA, 2013).

A experiência da política habitacional brasileira em priorizar a construção da casa própria como forma de acesso à moradia e de transferir a condução dessa política ao setor privado, em especial o setor da construção civil, resultou na exclusão majoritária da população de baixa renda – justamente a que mais carece de moradia digna. Para que a política do aluguel social possa mudar essa realidade, é necessário, portanto, que seja conduzida por organizações sem fins lucrativos, como ocorre nos países supracitados,

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

A despeito dos inúmeros desafios que se colocam à implementação do aluguel social⁷, é dever do Estado brasileiro garantir essa política como forma de acesso à moradia digna, diante da insuficiência dos programas sociais de construção de moradia. O objetivo do aluguel social é tornar a política habitacional brasileira mais justa e igualitária, através do acesso dos indivíduos não apenas à moradia digna, mas, também à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como escopo analisar o aluguel social como forma de acesso ao direito à moradia digna, diante da problemática do déficit habitacional existente no Brasil. Partindo-se da constatação de que se trata de um direito humano fundamental, previsto na Constituição Federal de 1988 e nas leis infraconstitucionais brasileiras, assim como em diversos documentos internacionais que versam sobre direitos humanos, observou-se que apesar de receber ampla proteção, esse direito não tem se concretizado no país, devido ao aumento do déficit habitacional.

Buscou-se demonstrar nesta pesquisa que o conceito de déficit habitacional é abrangente e não se limita apenas à falta de moradias, uma vez que também se refere às moradias inadequadas, seja em razão de sua precariedade ou de seu desgaste físico-estrutural. Outro fator que também se insere neste conceito é a coabitação familiar forçada. Tais premissas foram fundamentais para uma melhor compreensão acerca da problemática em apreço.

Os dados apresentados nesta pesquisa evidenciam que o déficit habitacional aumentou ao longo dos últimos anos e é considerado um problema crônico no Brasil (DIAS, 2011). Destacou-se que tal problemática é resultado do modelo de política habitacional adotado no país.

Tal modelo, como demonstrado, prioriza políticas públicas de construção de moradias como única solução às demandas da população de baixa renda, que mais carece do acesso à habitação.

⁷ Cf. BALBIM, Renato. **Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

Entretanto, observou-se que as referidas políticas foram moldadas de acordo com a lógica do mercado imobiliário e, assim, não atendem aos interesses das camadas sociais mais necessitadas. Como resultado disso, a realidade social no Brasil permanece fortemente marcada pelas desigualdades socioespaciais.

A partir destas constatações, o presente trabalho defendeu a implementação do aluguel social como possível medida de transformação dessa realidade, citando-se, inclusive, que tal política foi recentemente adotada no Brasil, na cidade de São Paulo/SP. Não se olvidou, entretanto, dos desafios existentes à adoção do aluguel social, sobretudo ao se levar em consideração que o Brasil é um país de cultura patrimonialista, que valoriza, de forma exacerbada, a propriedade privada. Contudo, destacou-se a necessidade de se desmistificar essa cultura e de expandir o olhar sobre a problemática em estudo, no intuito de vislumbrar o direito à moradia digna como valor máximo a ser observado.

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

REFERÊNCIAS

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

ANDRADE, Vanilza da Costa. **Programa Minha Casa, Minha Vida no contexto da mundialização do capital**. 2014. Disponível em: http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404136927_ARQUIVO_CBG-VANILZAANDRADE.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

BALBIM, Renato. **Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. Política habitacional, regulação do solo e aluguel social no Brasil. **Cad. CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 231-233, ago./2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792014000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Direito à moradia adequada: por uma cultura de direitos humanos**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), 2013. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.124**, de 16 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.481**, de 31 de maio de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.342/2009**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458310>. Acesso em: 21 mar. 2021.

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

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

COSTA, Beatriz Souza; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 6, n. 2. 2016, p. 106-136.

COLLUCI, Cláudia; AMÂNCIO, Thiago. Projetos pioneiros testam aluguel social em São Paulo e Porto Alegre. **Folha de São Paulo**. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/projetos-pioneiros-testam-aluguel-social-em-sao-paulo-e-porto-alegre.shtml>. Acesso em: 30 mar. 2021.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2003. 242 f. Disponível em: https://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes_2003_Politicas_urbanizacao_impasses.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

DIAS, Daniella S. O Direito à moradia digna e a eficiência dos direitos fundamentais sociais. **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, Belém, ano 5, v. 1, dez./2010, p. 65-76.

DIAS, Daniella S. Déficit habitacional e o acesso à moradia digna: o papel do Ministério Público na fiscalização das políticas habitacional e urbana. **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, Belém, n. 6, p. 1-300, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018a. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Entre 2014 e 2015, o déficit habitacional aumentou em 20 dos 27 estados brasileiros. **FJP na mídia**. 2018b. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/v1/index.php?option=com_content&view=article&id=4163:20-4-2018-entre-2014-

e-2015-o-deficit-habitacional-aumentou-em-20-dos-27-estados-brasileiros&catid=35&Itemid=348&lang=pt. Acesso em: 20 mar. 2021.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. Diez años de câmbios em el Mundo, en la Geografía y em las Ciencias Sociales, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica**, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em: 28 mar. 2021.

LIMA NETO, Vicente C.; FURTADO, Bernardo A.; KRAUSE, Cleandro. **Nota técnica nº 5**: estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

MACIEL, Ana Paula; BALTAZAR, Ana Paula. Família sem casa e casas sem família: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos metrópole**, São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 523-547, jul/dez. 2011. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14767/10772>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. In: **O Estatuto da Cidade: Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. **Direito Humano à moradia e terra urbana**. Curitiba. 2008. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a-moradia-adequada/cartilhas/cartilha_direito_humano_moradia_e_terra_urbana.pdf. Acesso em: 05 abr. 2021.

MOREIRA, Edison Marques. Um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil. **Indicadores Econômicos – FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 21-32, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário geral nº 4**: artigo 11.o, número 1 (relativo ao direito ao alojamento adequado). 1991.

ROLNIK, Raquel. Aluguel social para remunerar o capital. **Labcidade**. 07 jun. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/aluguel-social-para-remunerar-o-capital/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

RUBIO, Viviane Manzione. Política Habitacional Brasileira: um caminho para reprodução da desigualdade. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-HDC-007-4.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Direito e Democracia**, vol. 4, n. 2, Canoas, 2003, p. 327-383.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, ano 2, n. 8, out./dez. 2008, p. 55-92.

SHIMBO, Lucia Zanin. Os mercados da habitação social no Brasil: articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil. In: **XV Encontro Nacional da ANPUR**, 2013, Recife-PE. Disponível em: <http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4524>. Acesso em: 12 abr. 2021.

TOLEDO, Cláudia M. Q. de; MOKARZEL, Carolina B. A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 105-127, jul/dez. 2015.

Trabalho enviado em 13 de setembro de 2019

Aceito em 16 de abril de 2021