

## AUTOR/ES

### O CONDICIONAMENTO DO ACESSO À MORADIA AO CAPITAL E A TENDENCIOSA ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

*CONDITIONING ACCESS TO HOUSING  
TO CAPITAL AND THE TENDENOUS  
PERFORMANCE OF THE BRAZILIAN  
STATE*

*EL CONDICIONAMIENTO DEL ACCESO  
A LA VIVIENDA AL CAPITAL Y LA  
TENDENCIA DE DESEMPEÑO DEL  
ESTADO BRASILEÑO*

**Ravena Valcácer Medeiros**  
ravena\_valcacer1@hotmail.com

Graduação (2018) e Mestrado (2021) em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é aluna do Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGE) a nível de Doutorado pela instituição de ensino superior supracitada

**João Manoel Vasconcelos Filho**  
vasconfilho@gmail.com

Graduação (Bacharelado) em Geografia pela Universidade Federal da Paraíba (1996), Especialização em gestão territorial pela Universidade Federal da Paraíba (1997), graduação (Licenciatura) em Geografia pela Universidade Federal da Paraíba (2001), Mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (2003). Doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (2013), com Estágio Doutoral na Universidade de Lisboa, sob a orientação da Profa. Dra. Eduarda Marques da Costa. Atualmente é professor adjunto A, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

#### **Conflitos de interesses, filiação institucional e responsabilidades**

Os autores declaram não haver interesses conflitantes.  
Afiliações Institucionais são informadas pelo(s) autor(es) e de inteira responsabilidade do(s) informante(s).  
O(s) autor(es) é(são) responsável(is) por todo o conteúdo do artigo, incluindo todo tipo de ilustrações e dados.

Recebido em: jun./2022

Aceito em: mai./2023



## Resumo

O condicionamento do direito à moradia às determinações do mercado subjugam-o e dificulta o acesso a este direito pelas classes populares do Brasil. Destarte, o objetivo deste estudo é analisar o condicionamento do direito à moradia a renda do indivíduo ou de sua família e, em decorrência disso, como a intervenção do Estado brasileiro é imprescindível para que a crise habitacional deste país seja amenizada. Esta crise se reflete na ocupação de moradias com infraestrutura comprometida, que são classificadas pela Fundação João Pinheiro e pelo Ministério das Cidades como Déficit habitacional e Inadequação dos domicílios urbanos. A partir desta metodologia, observou-se que estes índices foram reduzidos entre 2010 e 2013, mas retomaram o crescimento em 2015, indicando a necessidade de uma intervenção estatal mais direta quanto ao provimento de moradias sociais.

## Palavras-chave

Direito à moradia. Mercado imobiliário. Estado.

## Abstract

The conditioning of the right to housing to market determinations subjugates it and makes it difficult for Brazilian popular classes to access this right. Thus, the objective of this study is to analyze the conditioning of the right to housing to the income of the individual or his family and, as a result, how the intervention of the Brazilian State is essential for the housing crisis in this country to be alleviated. This crisis is reflected in the occupation of housing with compromised infrastructure, which are classified by the João Pinheiro Foundation and the Ministry of Cities as Housing Deficit and Inadequacy of Urban Households. From this methodology, it was observed that these rates were reduced between 2010 and 2013, but resumed growth in 2015, indicating the need for a more direct state intervention in the provision of social housing.

## Keywords

Right to housing. Real estate market. State.

## Resumen

El condicionamiento del derecho a la vivienda a las determinaciones del mercado lo subyuga y dificulta el acceso de las clases populares brasileñas a este derecho. Así, el objetivo de este estudio es analizar el condicionamiento del derecho a la vivienda a la renta del individuo o de su familia y, en consecuencia, cómo la intervención del Estado brasileño es fundamental para que la crisis habitacional en este país sea resuelta. Esta crisis se refleja en la ocupación de viviendas con infraestructura comprometida, que son clasificadas por la Fundación João Pinheiro y el Ministerio de las Ciudades como Déficit Habitacional e Inadecuación de Viviendas Urbanas. A partir de esta metodología, se observó que estas tasas se redujeron entre 2010 y 2013, pero retomaron el crecimiento en 2015, lo que indica la necesidad de una intervención estatal más directa en la provisión de vivienda social.

## Palabras clave:

Derecho a la vivienda. Mercado inmobiliario. Estado.



## Introdução

A comercialização das residências urbanas e da cidade têm dificultado o seu acesso pela população pobre do Brasil, já que esta não possui poder aquisitivo suficiente para adquirir uma moradia digna. Apesar disso, o mercado imobiliário se apropriou da terra urbana e, indiretamente, dos investimentos públicos em equipamentos e serviços coletivos para valorizar essas áreas. Com isso, o solo urbano tem seu preço acrescido gerando mais lucro para o mercado, ainda que ele tenha investido pouco ou nada nessa infraestrutura.

Destarte, a atuação do mercado imobiliário, através dos processos de especulação imobiliária e a concentração fundiária, tornou a habitação um bem supervalorizado. Os altos preços cobrados pelas moradias de infraestrutura adequada se mostram inacessíveis a realidade socioeconômica dos cidadãos mais pobres do Brasil, o que reflete na produção e ocupação de residências com infraestrutura comprometida - que vem a configurar Déficit habitacional ou Inadequação dos Domicílios Urbanos, segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP) e do extinto Ministério das Cidades, que será utilizada por este estudo.

Essa problemática é agravada pela atuação tendenciosa do Estado brasileiro, que não cobra impostos adequados sobre a propriedade urbana e o lucro imobiliário (BOLAFFI, 1982), legitimando a concentração e a especulação imobiliárias e enriquecendo ainda mais a classe dominante. Entretanto, as rendas obtidas a partir do investimento público ao longo das cidades devem ser redirecionadas para programas sociais (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2006). Logo, a intervenção do Estado brasileiro é imprescindível para que as classes populares tenham acesso ao solo e habitação urbanos.

A partir disso, este trabalho se atém ao condicionamento do direito à moradia à comercialização, subjugando-o e dificultando que os segmentos sociais mais pobres do Brasil tenham acesso à habitação. Tem-se como objetivo analisar o condicionamento deste direito à renda do indivíduo ou de seu grupo familiar e a intervenção estatal sobre esta questão.



## Materiais e Métodos

Partindo-se da complexidade da crise habitacional deste país, bem como do direito à moradia, a realização deste estudo contou com uma pesquisa bibliográfica e um levantamento de dados sobre a questão habitacional do Brasil, a partir da metodologia da Fundação João Pinheiro.

Para a compreensão pormenorizada sobre o direito à moradia, consultou-se a Constituição Federal (1988), o relatório da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2013), a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006), o Estatuto da Cidade (2001) e as obras de Gazola (2008) e Serrano Júnior (2012).

Além disso, foram feitas pesquisas bibliográficas sobre a atuação do mercado imobiliário e a atuação do Estado brasileiro a este respeito. Assim, foram consultadas as obras de Bolaffi (1982), Silva (1989), Bonduki (2004) e Cardoso (2002).

Quanto ao levantamento de dados sobre a questão habitacional do Brasil, consultou-se a Fundação João Pinheiro (2013; 2016; 2018; 2020; 2021a), afim de apreender e identificar o Déficit habitacional e a Inadequação dos domicílios urbanos deste país entre 2010 e 2019 - por tratar-se das informações mais recentes disponibilizadas pela instituição.

Entre 2010 e 2015, a fundação considerava que o Déficit habitacional era composto pelo seguintes componentes: Domicílios precários, Coabitação familiar, Ônus excessivo com aluguel ou Adensamento excessivo em domicílios alugados. Para o mesmo período, a Inadequação domiciliar englobava as residências com Inadequação fundiária e/ou Carência de infraestrutura e/ou Ausência de sanitário exclusivo e/ou Adensamento excessivo em domicílios próprios e/ou Cobertura inadequada (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013; 2016; 2018).

No entanto, houve uma mudança na metodologia desta instituição a partir de 2016. As análises quanto ao Déficit deixaram de contabilizar as moradias com Adensamento excessivo como variável exclusiva e rediscutiu os componentes Coabitação familiar e os Domicílios precários - nesse último caso, passaram a consultar também as informações do Cadastro Único (CadÚnico) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b).

No mesmo período, a Inadequação de domicílios urbanos agregou os antigos aspectos: Adensamento excessivo, a Cobertura inadequada e Ausência de banheiro no novo componente Inadequações edílicas. A fundação salienta que as Inadequações



edílicas ampliaram a discussão da Inadequação dos domicílios considerando também o armazenamento de água e pisos inadequados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b).

Ainda quanto a Inadequação de domicílios urbanos, o componente Inadequação de infraestrutura - que se assemelha a Carência de infraestrutura - passou a verificar a continuidade e qualidade no acesso aos serviços de abastecimento de água, rede de esgotamento sanitário, coleta de lixo e iluminação elétrica. Anteriormente, a Carência de infraestrutura considerava apenas o acesso a esses serviços (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b).

As modificações na metodologia da Fundação João Pinheiro são motivadas pela busca do aprimoramento das análises, como também pela alteração na coleta de dados dos censos demográficos e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – fontes utilizadas pela instituição (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b).

Essas alterações podem influenciar na contabilização do Déficit habitacional e Inadequação dos domicílios urbanos, como a Fundação João Pinheiro (2021b) admite e por isso, faremos análises entre 2010-2015 e 2017-2019, considerando as mudanças na metodologia.

Ressalta-se que essa instituição considera, a priori, a possibilidade de o domicílio possuir algum dos componentes do Déficit habitacional supracitados. Não sendo verificado nenhum dos critérios, analisa-se a partir dos requisitos da Inadequação domiciliar (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013; 2016; 2018).

## Resultados e discussões

A habitação foi tornada um bem, dentro da perversa lógica do Capitalismo, como vem sendo discutido. Não obstante, reitera-se que a moradia digna, a que todos têm direito, consiste em

Mais que ter um teto para se abrigar, significa também dispor de um local privado, com espaço suficiente, acessível, seguro tanto no que tange à estabilidade e durabilidade estrutural, quanto à segurança de posse, espaço este que tenha iluminação, aquecimento e ventilação suficientes; adequada infraestrutura básica que inclua o fornecimento dos serviços básicos como água, luz e saneamento ambiental adequado; que seja adequadamente localizada para viabilizar o acesso ao trabalho e serviços básicos e tenha um custo acessível (CONFERÊNCIA DE ASSENTAMENTOS HUMANOS, 1993 apud GAZOLA, 2008, p. 113).



Assim, esse direito envolve a obtenção de um lar que proporcione a segurança de posse e tenha acesso aos serviços básicos. Não obstante, Serrano Júnior (2012) destaca que a moradia adequada é um condicionante para uma vida digna.

O México, que assim como o Brasil está inserido na periferia do Capitalismo, demonstrou seu comprometimento com a sua população assegurando o direito à moradia, ainda em 1917, através de sua Constituição (GAZOLA, 2008). Semelhantemente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) admitiu a importância da moradia digna em 1948.

Embora o Brasil seja signatário dessa Declaração, este Estado demandou outros 52 anos para comprometer-se com tal direito, através da Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000 que alterou o Art. 06º da Constituição Federal (1988). Esse atraso em reconhecer a habitação como direito social está relacionado ao desinteresse da nossa elite em democratizar o acesso à terra e à residência.

Outrora, essa classe detinha latifúndios no campo, entretanto, a partir de 1940-1950, estes grupos e a população brasileira de forma geral foram morar na cidade. Salienta-se que o processo de industrialização intensificou a urbanização do Brasil (SANTOS, 1994). Todavia, a estrutura fundiária concentrada e desigual, que havia no campo, espelhou-se nas cidades deste país. Assim, a elite continuou a deter grandes somas de terras e moradias urbanas.

Diante da natureza desigual das estruturas fundiárias urbana e rural do Brasil, Reis; Oliveira (2017) reiteram que isso corrobora às ocupações ilegais dos espaços urbano e rural pelos segmentos sociais mais pobres. Essas ocupações representam a transgressão ao direito à moradia e podem desencadear outras problemáticas graves, como: baixa qualidade de vida, susceptibilidade à acidentes e calamidades, dificuldade no acesso a serviços básicos, insegurança quanto à posse do domicílio, etc.

Esse conjunto de problemas relacionados à ocupação ilegal de imóveis decorrem não só da estrutura fundiária desigual do Brasil, como também da comercialização indiscriminada do solo e moradias urbanas, que subjuga o direito à moradia e da superexploração da força de trabalho. Por conseguinte, comungamos com Reis; Oliveira (2017) sobre a regularização fundiária ser primordial para a minimizar a iniquidade social que assola este país, possibilitando a democratização do uso e ocupação do solo.

A despeito disso, os estratos sociais superiores preservaram o seu poder no campo e nas cidades do Brasil. Nesse último caso, passaram a fomentar a concentração fundiária e imobiliária urbanas. Para tanto, esses grupos hegemônicos forçaram o Estado



brasileiro a não sobretaxar a propriedade privada, tampouco recolher o lucro imobiliário obtido a partir de tais processos.

Assim, o solo e o domicílio urbanos tornaram-se mercadorias de grande interesse do capital, sendo negociados a partir do direito à propriedade, que está assegurado no Artigo 05º da Constituição Federal brasileira (1988). Contudo, o documento afirma que toda e qualquer propriedade privada deve cumprir sua função social, o que, de certo, não ocorre com os empreendimentos alvos do processo especulativo.

Em verdade, a propriedade urbana tornou-se o santuário da especulação imobiliária. Esse processo mantém muitos espaços ociosos, forçando a expansão do tecido urbano. Em decorrência desse espraiamento, mais recursos públicos são necessários para ampliar as redes de serviços públicos a fim de atender a todos (BOLAFFI, 1982).

Ressalta-se que a concentração e especulação imobiliárias implicam também no acréscimo do preço do solo e habitação em toda a cidade, tornando-se ainda mais inacessível às camadas sociais de menor renda do Brasil. Desta forma, é imprescindível que esses processos sejam duramente combatidos, de modo que o direito à moradia não seja violado.

A concentração e especulação imobiliárias podem ser revertidas através da regularização fundiária. No entanto, admite-se que esse processo é complexo e envolve conflitos (REIS; OLIVEIRA, 2017), já que a disputa por território não se dá de forma apaziguadora. Em verdade, o território resulta dessas relações assimétricas de poder, onde, comumente, as classes populares são esmagadas pelos interesses da elite.

Nessa perspectiva, a regularização fundiária mostra-se como uma possibilidade à democratização do uso e ocupação da terra e moradias urbanas e rurais. Reis; Oliveira (2017, p. 49) asseguram que a implementação desse processo deve partir da formulação de um marco regulatório a ser elaborado pelo Governo Federal

Devido a dimensão continental do Estado brasileiro e pelas inúmeras distinções ambientais, sociais e econômicas, a regularização fundiária, como marco legal federal, deve propiciar adequações regionais e locais sem perder, contudo, o aspecto integrador e coordenador. Daí a necessidade de institucionalização de um sistema federalizado regulador, fiscalizador e coordenador que possa atuar em conjugação com os inúmeros ministérios e secretarias estaduais e municipais vinculados ao tema, além de órgãos de fomento socioeconômico e de amparo científico e tecnológico.



A partir da fala dos autores, nota-se que as especificidades regionais e locais precisam ser consideradas para a elaboração do marco, reforçando que não há uma solução única para a reformulação da estrutura fundiária. Reis; Oliveira (2017) acrescentam que a regularização fundiária urbana deve preservar suas especificidades em relação ao campo. Na cidade, esse processo deve a legalização dos imóveis e de sua posse, integrar a área regularizada ao espaço urbano através da implementação de infraestrutura que proporcione o acesso a bens e serviços públicos e privados.

Destarte, a regularização fundiária urbana permite não só a legalização dos imóveis, como o direito à moradia adequada. Outrossim, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006, p. 05) indica que

As cidades devem inibir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição dos ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização e a adequação de todos os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. As rendas extraordinárias (mais-valias) geradas pelo investimento público – atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares – devem ser gerenciadas em favor de programas sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco.

Apreende-se então, que o Poder Público (inclusive o brasileiro, enquanto signatário desse documento) deve combater a especulação imobiliária e a concentração fundiária, a fim de facilitar o acesso e a garantia ao direito à moradia a todos.

Quanto a isso, conforme o Art. 02º do Estatuto da Cidade, o Poder Público se compromete em suprimir tais processos, que negligenciam o direito à moradia. No que se refere ao parcelamento, edificação e utilização do solo urbano (Art. 05º), orienta-se que em casos de sub ou inutilização, mecanismos como a notificação para uso do imóvel sejam acionados (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Ademais, o Estado pode acionar outros mecanismos como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, conforme o previsto no Art. 07º do Estatuto da Cidade (2001). Nos Artigos 08º e 09º é prevista a utilização de mecanismo como as desapropriações com pagamento em títulos da dívida pública e a usucapião especial de imóvel urbano, com o intuito de combater a especulação imobiliária e a concentração fundiária e imobiliária urbanas (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).





Contudo, historicamente, algumas políticas públicas urbanas não contribuíram para solucionar a problemática urbana e habitacional do Brasil. As reformas urbanas implementadas nas cidades brasileiras (como Rio de Janeiro e São Paulo) no início do século XX exemplificam tal questão. Quanto a isso, Bonduki (2004) assegura que o Estado tratou a habitação de forma autoritária, buscando sanear os males da cidade pelos seus sintomas (habitações insalubres), sem questionar suas causas sociais.

O plano implementado por Prestes Maia, em São Paulo, contribuiu para o agravamento da especulação imobiliária, além de não favorecer que as classes populares tivessem acesso à moradia dignas em outras áreas. Em decorrência, esses grupos permaneceram em zonas próximas de seus empregos, aglomerando-se, no que veio a tornar-se, em favelas. O surgimento dessas comunidades desagradou a elite paulistana, à época, que se orgulhava do progresso desta cidade (BONDUKI, 2004).

Todavia, como vem sendo discutido, as cidades devem evitar a especulação imobiliária. Ademais, elas devem se comprometer em elaborar e implementar programas de subsídio e financiamento para a aquisição de terras e imóveis, assim como para a regularização fundiária e melhoramento de bairros e ocupações precários, conforme o Art. 14º da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006).

No que se refere à regularização fundiária do Brasil, também é necessária uma reforma jurídica quanto à produção e interpretação das normas do direito urbanístico, reduzindo a exclusão social, a segregação socioespacial, a degradação ambiental e os assentamentos ilegais (FERNANDES, 2006 apud BARROS, 2014).

Ainda quanto à regularização fundiária deste país, um importante passo foi dado através da promulgação da Lei Nº 13.465/2017, que orienta esse processo. No Art. 10º, reitera-se que são objetivos da regularização fundiária urbana (Reurb):

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; [...]

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; [...] (BRASIL, 2017).

Reforça-se, portanto, o compromisso do Estado em assegurar o direito à moradia. Contudo, as desigualdades sociais seguem corroendo a realidade urbana do Brasil, sobretudo, quanto aos grupos sociais excluídos. Estes grupos são superexplorados pelos, também, agentes produtores do espaço urbano: proprietários dos meios de produção,



promotores imobiliários e proprietários fundiários (CORRÊA, 1989), inviabilizando o acesso à habitação adequada.

Não obstante, o Estado corrobora a essa problemática, instalando conjuntos habitacionais, comumente, nas periferias. O autor acrescenta que o acesso desigual à habitação é um importante sintoma do processo de exclusão, que acomete as classes populares (CORRÊA, 1989).

Os altos custos da habitação adequada e a precarização do trabalho dos grupos sociais excluídos também contribuem para a persistência da crise urbana e habitacional. Entre as “saídas habitacionais” adotadas por estes segmentos sociais, tem-se o aluguel e a autoconstrução. Quanto à moradia de aluguel, Bonduki (2004) assegura que até 1930, as habitações de São Paulo eram, comumente, de aluguel. No entanto, a autoconstrução também se tornou comum nos centros urbanos do Brasil, sendo uma das formas encontradas para o problema da habitação (MARICATO, 1982).

Há de se ressaltar que o regime de autoconstrução não tem se restringido à produção dos lares das classes populares do Brasil, mas tem envolvido a elaboração de campos de futebol, das ruas, de igrejas. Maricato (1982) garante que os *status* sociais mais pobres do Brasil têm construído artesanalmente, grosso modo, a sua parte do espaço urbano.

Tal pensamento é comprovado diante do que se encontra nas comunidades desse país. Nesses locais, itens básicos que deveriam ser garantidos pelo poder público brasileiro são, comumente, obtidos através da autoconstrução, como as habitações, as quadras poliesportivas, etc.

Contudo, reitera-se que o direito à moradia deve ser garantido a todos os brasileiros, sobretudo aos grupos marginalizados. Assim, compete ao Estado brasileiro não agir de forma que venha a negar ou mesmo negligenciar este direito, protegendo a moradia dos cidadãos de invasões e atuando em prol da sua efetivação. A valer, a moradia é uma necessidade básica (BRASIL, 2013), que merece a atenção do Estado.

Entretanto, comumente, os segmentos sociais mais pobres do Brasil ocupam residências com irregularidades infraestruturais e orçamentárias, em decorrência da superexploração da sua força de trabalho e da comercialização indiscriminada deste item, que inviabiliza que este direito social seja assegurado. Nesse sentido, a Tabela 01 revela o Déficit habitacional urbano do país entre 2010 e 2019.



Tabela 01 – Déficit habitacional urbano do Brasil (2010 - 2019)

Regiões/País	Número absoluto				
	2010	2013	2015	2017*	2019**
Norte	585.725	508.147	504.966	520.727	522.599
Nordeste	1.532.184	1.275.263	1.442.690	1.324.635	1.318.326
Sudeste	2.576.502	2.192.692	2.435.307	2.283.399	2.202.023
Sul	685.111	581.579	684.502	599.372	571.291
Centro-Oeste	506.006	453.158	505.235	429.063	430.084
Brasil	5.885.528	5.010.839	5.572.700	5.157.195	5.044.322

\* Em 2017, devido à ausência de informações quanto ao Adensamento excessivo, a FJP não estimou os valores desta variável.

\*\* Em 2019, devido à ausência de informações quanto ao Adensamento excessivo, a FJP não estimou os valores desta variável.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Fundação João Pinheiro (2013;2016;2018; 2021a).

As regiões Nordeste e Sudeste registraram os maiores déficits habitacionais urbanos do Brasil entre 2010 e 2019 (Tabela 01). Contudo, as regiões Nordeste e a Norte possuem tal problemática, sobretudo, pelas suas respectivas carências econômicas e políticas. Essas duas regiões são castigadas pela escassez de infraestrutura urbana ao longo do seu território (SANTANA, 2018), assim como por estruturas fundiárias superconcentradas - que representam um embargo à superação dessas questões.

No que se refere precisamente ao Nordeste, teve-se também as relações patriarcais, que contribuíram em larga medida para reforçar a sua estratificação social, mantendo o poder, os meios de produção e muitas das terras (urbanas e rurais) concentradas nas mãos da sua classe hegemônica. Desta forma, essa classe, que, a princípio, se baseou no latifúndio, se apoderou das cidades e, direta ou indiretamente, do poder político a fim de perpetuar seu controle. Santos (1994) assegura que as diferenças entre as cidades deste país são um produto da divisão social do trabalho.

Ainda assim, de modo geral, houve uma redução do déficit habitacional urbano do Brasil entre 2010 e 2019 (Tabela 01) e da inadequação domiciliar do Brasil - em alguns aspectos - entre 2010 e 2015 (Tabela 02). Reiteramos que entre 2010 e 2019, a metodologia da Fundação João Pinheiro passou por alterações e por isso, faremos análises atentando para essas mudanças.

A Fundação João Pinheiro (2018) salienta que ao longo dos anos, essa metodologia foi aprimorada, além de estar condicionada a coleta de dados dos censos demográficos e da PNAD, que nem sempre utiliza das mesmas variáveis. Estes fatores podem influenciar nos resultados do Déficit e da Inadequação domiciliar.

Tabela 02 – Inadequação dos domicílios urbanos no Brasil (2010 - 2019)

Metodologia 2010-2015					
Ano	Critérios				
	Inadequação fundiária	Domicílio s/ banheiro	Carência de infraestrutura	Adensamento exc. de dom.	Cobertura Inadequada
2010*	-	1.005.909	13.007.952	1.583.763	-
2013	1.969.077	209.947	11.092.282	1.016.333	944.999
2015	1.871.473	213.732	7.225.231	1.025.717	834.722
Metodologia 2016-2019					
Ano	Critérios				
	Inadequação fundiária	Inadequações de infraestrutura**		Inadequações edilícias***	
2017	2.884.350	14.225.490		10.433.213	
2019	3.557.117	14.257.395		11.246.366	

\* Em 2010, devido à ausência de informações quanto à inadequação fundiária e cobertura inadequada no Censo, a FJP não estimou tais valores.

\*\* O componente Inadequações de infraestrutura se assemelha ao componente Carência de infraestrutura da metodologia 2010-2015, contudo amplia a discussão considerando a frequência e qualidade dos serviços básicos prestados.

\*\*\* O componente Inadequações edilícias foi criado pela FJP para a metodologia 2016-2019 e engloba os domicílios sem banheiro exclusivo, o adensamento excessivo de domicílios próprios, a cobertura inadequada, além de piso e armazenamento de água inadequados.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Fundação João Pinheiro (2013;2016;2018; 2020).

Há de se considerar que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado em 2009 e até 2021 (quando foi substituído pelo programa Casa Verde e Amarela) contribuiu para minimizar a crise habitacional em todo o país neste período. Assim, as reduções registradas pelo Déficit habitacional (Tabela 01), entre 2010 e 2019, e da Inadequação domiciliar (Tabela 02), entre 2010 e 2015, também estão ligadas as ações desse programa.

O PMCMV assumiu um papel primordial dentro da política pública habitacional do Brasil. Esse programa veio a preencher, de fato, o vazio deixado após o fechamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986.

Silva (1989) destaca que a Fundação Casa Popular (FCP) e o BNH agiram de forma clientelista, privilegiando os interesses do mercado imobiliário e/ou a habitação das classes média e da elite. Ademais, Cardoso (2002) garante que ainda na década de 1980 houve a descentralização dessa política, cabendo aos governos estaduais e municipais assumir tal questão.

No entanto, o PMCMV veio a sistematizar e reunificar essa política pública. Cardoso; Aragão (2013) asseguram que esse programa fomentou o mercado imobiliário



e reduziu a crise habitacional do país, atendendo desde as necessidades das camadas mais pobres até os grupos que percebiam 10 salários mínimos.

Destarte, ainda que o PMCMV tenha se aproximado dos interesses do mercado (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), ele também se comprometeu com o provimento das moradias sociais. Para além da atuação do PMCMV através da construção e do financiamento de novas unidades habitacionais, a certa estabilidade econômica e política que o país vivia até 2012 também corroborou para a queda, sobretudo, do Déficit habitacional posteriormente (Tabela 01). Já a Inadequação domiciliar é uma categoria que pode ser revertida através de reparos, sem a necessidade do incremento de novas moradias. Portanto, a redução da Inadequação domiciliar requer menos investimento pelas famílias.

Ainda assim, a Tabela 02 revela que a Inadequação de domicílios teve seus números acrescidos entre 2017 e 2019. Deve-se atentar para as alterações na metodologia da Fundação João Pinheiro, que busca aperfeiçoar as discussões sobre a questão habitacional deste país, passando a considerar aspectos mais qualitativos, como discutido na metodologia deste artigo.

A metodologia da Fundação João Pinheiro entre 2016 e 2019 passou a verificar não só o acesso, como a continuidade e qualidade dos serviços de iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Identificou-se uma deficiência na prestação desses serviços do ponto de vista qualitativo, o que favoreceu o aumento nas Inadequações de infraestrutura (Tabela 02).

Isso reforça a necessidade de novas políticas públicas habitacionais e urbanas, assim como da melhora no poder aquisitivo da população, já que é preciso pagar algumas taxas para ter acesso a estes serviços. Logo, para que o Déficit habitacional e a Inadequação dos domicílios urbanos sejam suprimidos, de modo geral, é necessária uma ação conjunta entre as políticas públicas habitacionais, urbanas e econômicas.

Assim, não se pode entender que a questão habitacional tem apenas esta natureza. Silva (1989, p. 34) pontua que

Entendo que a habitação se constitui num problema social para a força de trabalho no contexto da superexploração que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, com a retirada do salário do valor correspondente para custeio de uma habitação que abrigue o trabalhador e a sua família, obrigando-o a lançar mão de estratégias variadas, e sobretudo precárias para se reproduzir como força de trabalho [...].



Em decorrência, muitas habitações “alternativas” das classes populares deste país, corriqueiramente, não têm a infraestrutura necessária ou a segurança de posse, em razão da falta de verba para obter terrenos urbanos legalizados ou moradias adequadas. Com isso, essas humildes residências se enquadram Déficit habitacional ou (em se tratando de problemas menores) na Inadequação de domicílios.

Não obstante, essa problemática foi acrescida, sobretudo, a partir de 2013, quando o Brasil foi se fragilizando econômica e politicamente, o que também contribuiu para o aumento da Inadequação de domicílios urbanos do Brasil (Tabela 02).

A despeito desse período de fragilização do país, o Programa MCMV estava vivenciando sua segunda fase (2011-2016). Nesse período, o MCMV foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para alavancar o desenvolvimento econômico do país a partir do mercado imobiliário (IPEA, 2013) e minimizar a problemática habitacional deste país.

Entretanto, essas ações estatais não foram suficientes para evitar a eclosão da crise econômica e política do Brasil. Por esta perspectiva, Perondi (2017) garante que a queda no preço das commodities e a desaceleração da demanda chinesa contribuíram para a perda do dinamismo da economia - que minou as bases do Governo de Dilma Rousseff ainda em 2013.

A crise política e financeira brasileira que se instalou desde então, contribuiu para a maior precarização do trabalho e da vida do proletariado do Brasil, com aumento do desemprego e da informalidade. Em consequência, as classes populares continuam ocupando um considerável número de moradias com infraestrutura comprometidas (Tabelas 01 e 02).

Essa conjuntura política e econômica também contribuiu para o acréscimo na Inadequação de domicílios urbanos entre 2017 e 2019 (Tabela 02). Essa crise que assola o Brasil atinge sobremaneira as classes populares, contribuindo para a negligência do direito à moradia e para a ocupação de moradias inadequadas.

A partir disso, nota-se que em variados aspectos, o direito à moradia é negado aos grupos vulneráveis do Brasil há muito. A transgressão a esse direito veio se intensificar durante a industrialização do país, que subjugou a produção do espaço urbano. Outrossim, Singer (1982, p. 33) admite que “[...] a cidade capitalista não tem lugar para os pobres [...]”.

Assim, a superação da problemática habitacional do Brasil depende do provimento de políticas públicas habitacionais comprometidas, de fato, com as classes



populares e menos com o mercado imobiliário. É igualmente necessária que a Lei N. 13.465 deve ser implementada, promovendo a regularização fundiária urbana e rural, a fim de garantir o acesso ao solo e habitação e a segurança de posse.

Apesar de tamanha problemática e da urgência na implementação de novas políticas públicas habitacionais e urbanas comprometidas, de fato, com a garantia do direito à moradia, o Observatório das Metrópoles (2020) garante que o Programa Casa Verde e Amarela – que substituiu o PMCMV – poderá promover uma aproximação entre os mercados imobiliário e financeiro, tratando a habitação como uma mercadoria.

## Considerações finais

A análise sobre o direito à moradia, no que se refere ao Brasil, nos revela que para além da perversa atuação do capital imobiliário – que é marcada pelos processos de especulação e concentração imobiliárias urbanas, como também pela apropriação indireta e indevida de investimentos públicos em redes de serviços e equipamentos coletivos –, tem-se a atuação do Estado, que também adota condutas questionáveis.

Quanto a isso, viu-se que ainda no século XX, o Poder Público adotou ações com rebatimento na habitação, a citar as reformas urbanas. Estas ações perseguiram os segmentos sociais mais pobres deste país, bem como destruíram muitos dos cortiços ocupados por esses agentes, sem oferecer-lhes recursos para adquirir moradias dignas em outras partes das cidades. Assim, vazios urbanos foram criados nos centros e que, posteriormente, foram apropriados pelo mercado imobiliário, enquanto as classes populares eram enxotadas, sobretudo, para as periferias das cidades brasileiras.

Não obstante, a moradia é um direito social que está assegurado pela Constituição Federal deste país e que compete a todos. Assim, cabe ao Estado garantir que todos tenham acesso a este direito, que foi tornado um bem supervalorizado e que, dada a condição de superexploração dos grupos mais pobres do Brasil, mostra-se inacessível a estas camadas sociais.

Em decorrência desta comercialização indiscriminada da moradia, as classes populares do Brasil ocupam residências com a infraestrutura comprometida em maior ou menor grau, que correspondem respectivamente as categorias do Déficit habitacional e Inadequação de domicílios urbanos segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro.

Este artigo fez uma análise do condicionamento do direito à moradia ao rendimento do cidadão e/ou de sua família e como isso reflete na ocupação de



residências inadequadas. Nesta perspectiva, analisou-se também como a atuação do Poder Público se faz necessária para os segmentos sociais mais pobres tenham acesso a domicílios adequados, através da adoção de políticas públicas habitacionais.

No entanto, também é necessário que o Estado adote concomitantemente políticas públicas urbanas e sociais para que se garanta, de fato, o direito à moradia adequada a todos e os demais direitos que lhes são interdependentes.

Para além disso, é mister que se combata os processos de concentração fundiária e a especulação imobiliária, para que a função social da terra urbana seja implementada, reduzindo a crise habitacional e urbana do Brasil, que reflete, inclusive, na ocupação de moradias com Déficit habitacional ou Inadequação domiciliar. Destarte, é necessário que o Estado atue mais diretamente sobre esta questão, sobretudo quanto à construção de novas moradias sociais, para reduzir esta problemática.

## Referências

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios**. Curitiba: Juruá, 2014. 196p.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa Ômega, cap. 02, p.37-70, 1982.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496p. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. 102p.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 13.465 de 11 de julho de 2017. **Regularização fundiária rural e urbana**. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 11 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Por uma cultura de Direitos Humanos: direito à moradia adequada**. Brasília: SDH/PR, 2013. 76p.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. In: Planejamento e território, ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: **Cadernos IPPUR/UFRJ**, v. 02, cap. 05, p. 105-122, 2002.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa MinhaCasa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO,





Adauto Lúcio (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 17-65, 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989. 94p.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta mundial pelo direito à cidade**. 2006. 15p. Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 27 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, 2016. 92p. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 27 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2018. 78p. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 27 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte, 2021a. 169p. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 07 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte, 2020. 158p. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05\\_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0\\_compressed.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf). Acesso em: 07 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do Déficit habitacional e da Inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte, 2021b. 76 p. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0\\_compressed.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf). Acesso em: 07 mar. 2022.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 272p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA. Texto para discussão. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica apolítica habitacional?** Rio de Janeiro, 2013. 58p. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD\\_1853.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf). Acesso em: 28 dez. 2019.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Editora Alfa Ômega, cap. 03, p. 71-93, 1982.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. GT Habitação e Cidade. **Casa verde e amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal**. 2020. Disponível



em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/boletins/boletim-649/>. Acesso em: 25 out. 2021.

PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís/MA, v. 21, n. 02, p. 603-622. 2017. Disponível em:

<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8236/5074>. Acesso em: 27 set. 2021.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista**

**brasileira de políticas públicas**, v. 07, n. 02, p. 42-53, ago. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 06 maio 2022.

SANTANA, Joana Valente. Habitação. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em números**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 26. cap. 04, p. 92-108, 2018. Disponível em:

[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn\\_2018\\_v26.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn_2018_v26.pdf). Acesso em: 06 out. 2021.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1994. 154p.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2012. 238p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989. 199p.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção da capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa Ômega, cap. 01, p. 21-36, 1982.