



Ano XXIX - Vol. XXIX - (1): Janeiro/Dezembro - 2025

Geográfica
CIÊNCIA
ISSN Online: 2675-5122 • ISSN-L: 1413-7461
www.agbbauru.org.br

DOI: <https://doi.org/10.18817/26755122.29.1.2025.4167>

O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA NO BRASIL¹

THE RIGHT TO HOUSING RIGHTS AND PUBLIC HOUSING POLICIES IN BRAZIL

EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN BRASIL

Arlete Moysés Rodrigues²

 0000-0003-2972-3053

moysesarlete@gmail.com

1 Uma primeira versão deste artigo foi publicada em Portugal, como capítulo da coleção Ibero-Geografias, do Centro de Estudos Ibéricos, em 2022. Esta versão contém dados recentes.

2 Professora Doutora, vinculada à Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade Federal da Paraíba (UFPB). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2972-3053>. E-mail: moysesarlete@gmail.com.

Artigo recebido em maio de 2025 e aceito para publicação em junho de 2025.



Este artigo está licenciado sob uma Licença
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

RESUMO: O artigo reflete sobre a especificidade da moradia como necessidade, como direito e como mercadoria. Analisa as contradições entre um direito universal e a mercadoria representada pela terra urbana e pelas edificações. Apresenta a forma pela qual o Estado procura suprir essa necessidade vital e este direito com as diversas políticas públicas para aqueles que não podem pagar pela moradia. Com a perspectiva de unir arcabouço teórico, método analítico e dados empíricos, apresenta perspectivas de desvendar a forma e o conteúdo de políticas públicas de moradia, a fim de compreendê-la enquanto uma necessidade e um direito, assim como as questões que se referem à mercadoria. Procura, assim, apontar se o direito à moradia se concretiza ou não com políticas públicas.

Palavras-chave: Moradia. Políticas públicas. Direito à moradia.

ABSTRACT: This paper discusses the specificity of housing as a need, a right, and a commodity. It examines the contradictions inherent in the dual character of housing: on the one hand, a universal right; on the other, a commodity, materialized through urban land and the built environment. The paper explores how the state seeks to address this vital need and fundamental right through public policies geared towards those unable to access housing through market mechanisms. By articulating theoretical frameworks, analytical methods, and empirical evidence, the paper offers a lens through which to unveil the form and content of housing policy. It endeavours to grasp housing simultaneously as a social necessity and a right, while critically interrogating its commodified condition. In doing so, the article interrogates whether public policy genuinely realises the right to housing or merely reproduces its structural contradictions within the broader logic of capitalist urbanisation.

Keywords: Housing. Public policy. Right to housing.

RESUMEN: El artículo reflexiona sobre la especificidad de la vivienda como necesidad, como derecho y como mercancía. Analiza las contradicciones entre un derecho universal y la mercantilización de la tierra urbana y las edificaciones. Además, examina la manera como el Estado intenta satisfacer esta necesidad vital y garantizar el derecho mediante diversas políticas públicas dirigidas a quienes no pueden acceder a la vivienda a través del mercado. Desde una perspectiva que articula marco teórico, método analítico y datos empíricos, se proponen claves para desentrañar la forma y el contenido de las políticas públicas de vivienda, a fin de comprenderla tanto como necesidad y derecho, cuanto en su dimensión mercantil. En ese sentido, se busca dilucidar si el derecho a la vivienda se materializa – o no – a través de las políticas públicas.

Palabras clave: Vivienda. Políticas públicas. Derecho a la vivienda.

INTRODUÇÃO

A moradia é uma mercadoria do modo de produção capitalista, comprada, vendida e/ou alugada e, em geral, paga em dinheiro. É uma necessidade fundamental para viver, pois ninguém vive sem ocupar espaço e é nela que se dá o convívio familiar, o descanso, a alimentação, a higiene etc. É o lugar da reprodução da vida. Como pagar por essa mercadoria, uma necessidade básica? Para a maioria, que compreende os

trabalhadores em geral, o pagamento dessa mercadoria é realizado por meio do que se recebe com os salários já que, no capitalismo, os meios de produção (capital/dinheiro, matérias-primas, força motriz, terra) estão em mãos dos capitalistas, separados dos trabalhadores que só têm sua força de trabalho para sobreviver. Os trabalhadores, ao venderem sua força de trabalho, recebem salários em dinheiro, cujo valor deveria poder suprir os requisitos básicos da sua reprodução, entre os quais a moradia.

No Brasil, desde o início da década de 1930, a moradia consta como um dos itens que devem ser considerados nos cálculos do Salário Mínimo para permitir a reprodução da força de trabalho. Quando os salários são insuficientes para arcar com os custos de morar, é preciso instituir políticas públicas de moradia.

O direito à moradia consta da Agenda Habitat II de 1996. Além disso, no Brasil, está expresso como direito social no artigo 6º. da Constituição de 1988, juntamente com outros direitos sociais, embora não haja menção de como tais direitos podem ser atendidos. Comparando com a Constituição Portuguesa, averiguamos que seu artigo 65º explicita o significado do direito à moradia: “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. O mesmo documento apresenta, ainda, as incumbências do Estado para assegurar o direito à habitação (Portugal, 2005).

Como uma mercadoria pode ser um direito? Quais as formas pelas quais o Estado pode suprir essa necessidade vital, esse direito? As políticas públicas para aqueles que não podem pagar pela moradia são suficientes? Desvendar a forma e o conteúdo de políticas públicas de moradia é fundamental para se compreender a moradia como necessidade e como direito. Desvendar se o direito a ela se concretiza ou não com políticas públicas é uma tarefa importante para os que consideram que é preciso unir arcabouço teórico, método analítico e dados empíricos que permitam analisar a produção e a reprodução do espaço urbano.

A MORADIA COMO NECESSIDADE

De que maneira a necessidade da moradia consta na legislação? No Brasil, desde 1936, a Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1936) explicita, em seu artigo 1º, que o trabalhador deve receber um salário que permita suprir as necessidades de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. A habitação é, assim, reconhecida como uma necessidade para a sobrevivência do trabalhador e de sua família. Contudo, o salário-mínimo – SM – não tem possibilidade suprir a necessidade de moradia, mesmo considerando que seus cálculos se refiram ao pagamento de aluguel e não à compra. Com os salários, paga-se aos proprietários de imóveis pelo uso, sem direito de se tornarem o proprietário dela. Ademais, ao longo do tempo, o valor real dos salários se deteriora, enquanto o preço dos imóveis aumenta, impossibilitando o pagamento de aluguel. Juntando-se a isso, temos, ainda, o fato de a casa ser permanente, os contratos de aluguel em geral anuais, enquanto os salários são mensais. Então, se o trabalhador está desempregado, não consegue pagar pelo aluguel de uma casa e se o salário é insuficiente, também não consegue morar. Isso demonstra que é preciso que a moradia seja um direito e que o Estado capitalista garanta a reprodução da força de trabalho que interessa ao capital.

Como preceito constitucional, a Constituição Brasileira de 1988 estabelece, no Art. 7º, item IV, que o salário-mínimo deve atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social

(Brasil, 1988). Como se observa, foram incorporados alguns itens que não constavam em 1936. Cada uma das necessidades que o SM deve suprir tem formas diversas de acesso.

Desde a criação do SM em 1936 até os dias atuais, os valores definidos nunca permitiram suprir as necessidades explicitadas na legislação. Com o avanço das forças produtivas que colocam sempre novas mercadorias e com a alta de preços de produtos não compensada pelo aumento dos salários, tem-se tornado cada vez mais distante o valor real do SM da possibilidade de acesso aos itens básicos. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE) calcula que em 2025 o SM deveria ser de R\$ 7.638,62 quando é R\$ 1.518,00 (DIEESE, 2025).

Considerando que os cálculos para moradia na legislação brasileira são para a locação, tem-se uma ideia da defasagem ao comparar que a alta dos aluguéis que entre 2024 e 2025 foi de 53,66%, superando a inflação em 32,44% (Fipe-Zap, 2025), enquanto o aumento do SM foi de 7,5%, com ganho real de 2,67% em relação à inflação (DIEESE, 2025). É importante ponderar, também, que quem usufrui de aluguéis são proprietários fundiários urbanos que têm o imóvel/casa como valor de troca em detrimento dos que alugam para ter um valor de uso.

É preciso considerar, ainda, que o pagamento baseado no SM é aplicável somente aos trabalhadores do mercado formal de trabalho, embora sirva de referencial geral. Dessa forma, o processo de reestruturação produtiva que se expande desde a segunda metade do século XX, em especial na hegemonia do neoliberalismo, ao fragilizar as relações formais de trabalho, prejudica os cálculos salariais para reprodução da vida. No Brasil, a reforma trabalhista de 2017 incrementa “contratos” sem carteira assinada o que torna “sem efeito” tais cálculos (Brasil, 2017b). Pretendia-se, em 2019, criar a “carteira verde-amarela” que eximiria os empregadores de contribuírem com a previdência social com prevalência do acordado sem o legislado. Felizmente, essa iniciativa não foi aprovada.

Há, ainda, produto das novas tecnologias, alterações que dizem respeito às formas não contratuais das plataformas digitais, isto é, ao trabalho sem vínculo empregatício, rompendo a relação entre trabalho e necessidades que um salário deve suprir. Com isso, as relações de trabalho que explicitam o SM como atendimento das necessidades perdem o seu valor e a relação de SM com a reprodução da vida se tornam esgarçada, resultando no desaparecimento da garantia, mesmo que teórica, da reprodução.

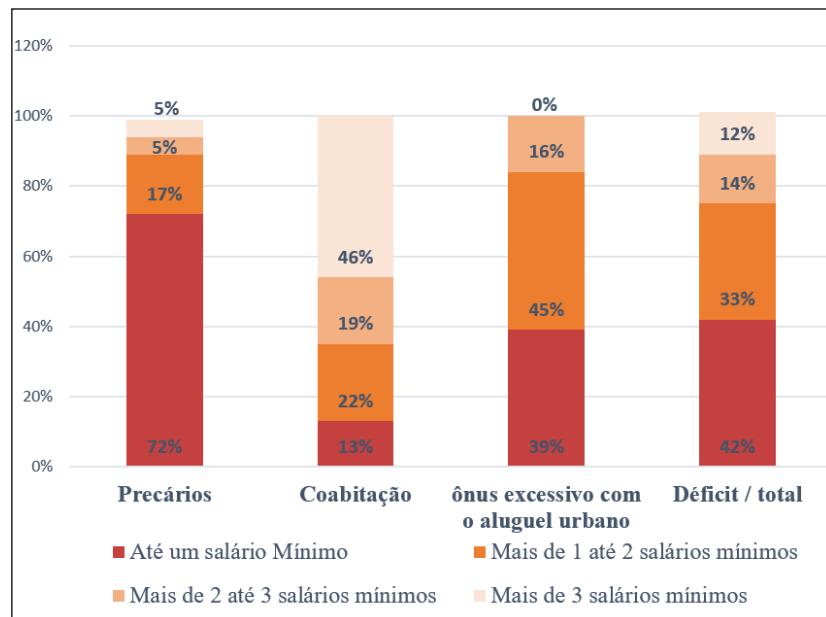
Em 2025, o desemprego aberto está em torno de 7,7 milhões de pessoas em idade ativa. Soma-se a esse dado mais 67 milhões fora da força de trabalho que corresponde a quem não está ocupado, nem em serviços precários, e quem está procurando trabalho. Em março de 2025 a taxa de desemprego estava calculada em 7,0%, o que mostra aumento das relações formais de trabalho, porém continua elevada a taxa de desemprego e de trabalho para aplicativos que não representam relação de trabalho formal (IBGE – PNAD, 2025).

É evidente que a relação entre necessidade, expressa na legislação e calcada no recebimento de salário pelo trabalho, não tem nenhuma base para quem não tem vínculos formais, está desempregado, subempregado, ou se relaciona com as plataformas digitais, considerados como “empreendedores de si mesmos”, porém, regidos e contratados pelas plataformas digitais que têm propriedade, embora esta fique oculta e apareça apenas como meio digital.

Os dados do *déficit* habitacional relacionados à renda comprovam que a “necessidade”, que deveria ser base para o cálculo do SM, é uma farsa, bem como o discurso de que sem contrato formal aumentam-se os empregos e melhoram-se as condições de vida dos “autônomos” é uma falácia do modo de produção que oculta as formas de exploração da força de trabalho, precarizando

as suas relações. O *déficit* de moradia, que representa a necessidade de produção de novas unidades habitacionais e é indicativo para políticas estatais de moradia, está concentrado em faixas salariais de até 3 SM, como demonstra o gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1. Participação das faixas de renda nos componentes e no *déficit* habitacional do Brasil em 2019.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2020).

Calcula-se em 5.876.699 o *déficit* habitacional no Brasil, sendo que as habitações precárias correspondem a 1.482.585 (25%), coabitação a 1.358.374 (23%) e ônus excessivo com aluguel 3.35.739 (52%) (Fundação João Pinheiro, 2020). Ou seja, o gasto excessivo com aluguel é um dos fatores mais destacados. Os dados mostram a realidade da falta de acesso à moradia de uma grande parcela da população brasileira. Portanto, o fato de ser explicitado como necessidade e de constar em cálculos salariais não garante o acesso a uma moradia, o que coloca a importância de ela ser um direito para além de ser uma mercadoria e uma necessidade.

Como afirma Marilena Chauí, o direito difere da necessidade ou privilégio. O privilégio é apenas para alguns. A necessidade, embora possa dizer respeito a um grande grupo, como a moradia, a água potável etc., tem especificidades de atendimento de carências. O direito, ao contrário, é geral e universal (Chauí, 2012). Esta concepção fundamental aponta que a moradia é um direito, apesar de ser uma mercadoria do modo de produção e uma necessidade a ser suprida pelos salários, afinal trata-se da vida.

A MORADIA COMO DIREITO

Embora desde 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a moradia apareça como uma necessidade fundamental, somente em 1996 foi explicitada como um direito humano (Agenda Habitat II, 1996). O reconhecimento da moradia como direito advém de luta histórica dos movimentos de moradia do mundo. A Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos em Istambul contou, pela primeira vez na história das conferências da ONU, com a participação de movimentos populares.

Ao assinar a Agenda Habitat II, o Brasil incluiu o direito à moradia no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), juntamente com os direitos sociais de educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desempregados.

Ao analisar a Constituição de 1988, averiguamos que no capítulo do salário-mínimo a moradia aparece como necessidade a ser suprida. Em outro, ela é apresentada como um direito a ser atendido, sem, contudo, como já destacamos na introdução, ter sido explicitado como se daria o cumprimento disso. De toda maneira, é uma atribuição do Estado atender aos direitos sociais e ele pode suprir moradia produzindo novas unidades, mediando para que os salários permitam o aluguel/compra, realizando regularização fundiária de interesse social e urbanizando favelas e ocupações coletivas de terra para garantir a permanência nos lugares ocupados.

Há duas formas não excludentes que mostram a importância do morar: a) a moradia é uma necessidade e deve ser suprida pelo salário, ou seja, o trabalhador, ao vender a mercadoria força de trabalho, deve receber um salário que lhe permita comprar outras mercadorias para a sua reprodução, o que como foi apontado não se concretiza; e b) a moradia é um direito social e o Estado deve atentar com políticas sociais para a sua efetivação, o que até agora tem sido mais retórico do que real. Embora não sejam formas excludentes são contraditórias na medida em que, para a reprodução ampliada do capital, há sempre o interesse em pagar os menores salários para seus trabalhadores e não pagar os direitos sociais, e, ao produzir a mercadoria casa, o que importa aos detentores dos meios de produção são maiores rendas, lucros e juros. Portanto, cabe ao Estado minimizar, pelo menos parcialmente, a contradição entre o capital e o trabalho, e fornecer alternativas para a concretização do direito à moradia.

Os direitos sociais definidos na Constituição Brasileira, sejam os necessários à reprodução da força de trabalho com a compra de mercadorias, sejam os direitos sociais que teoricamente devem ser garantidos pelo Estado, têm várias formas de serem supridos. Alguns decorrem de políticas sociais como proteção à maternidade e à infância, previdência social, assistência aos desempregados e segurança. Há os que se relacionam ao uso de equipamentos públicos como escolas, hospitais e postos de saúde, embora, cada vez mais, tais direitos estejam sendo transformados em “serviços” e apresentados como mercadorias do setor privado, como as escolas particulares e os planos de saúde. Outros, ainda, são pagos pelo uso, como o transporte coletivo, a água, a energia elétrica, cuja existência define o lugar onde a casa está inserida como um requisito da moradia digna. Assim, há “direitos” cujo acesso se dá diretamente pelo “mercado”, outros pelo atendimento de políticas públicas e outros pelo uso de equipamentos.

O Estado pode atuar com subsídios para que, por exemplo, cestas básicas de alimentos, vales transportes, pagamento de luz e água com tarifas diferenciais sejam acessíveis. Cada um desses itens é produzido por setores da economia com o principal atributo de valor de troca para ser consumido/utilizado como valor de uso. O dinheiro, enquanto expressão necessária do valor, é o que permite que produtos do trabalho privado sejam confrontados e tornados equivalentes, mas não é uma equivalência que se pode compreender sem atentar para a especificidade.

Para a concretização da moradia como direito, é necessário compreender a especificidade da habitação com relação à produção e à reprodução do espaço.

A MORADIA É PERMANENTE

É na casa onde se concretiza as necessidades básicas e a vida familiar. Ela não é usada em um dia e no outro não; é fixa no espaço. Depende de condições de salubridade, de luz elétrica, de água potável, de acesso a equipamentos coletivos e de infraestrutura, que se relacionam ao lugar. Ela é o fundamento para ter acesso a um mínimo de qualidade de vida. Não se trata apenas da edificação, mas de sua localização no espaço.

O preço dos produtos necessários à reprodução da vida não tem a ver com a necessidade, mas sim com a lógica da acumulação do capital, com a produção do valor (Heller, 1978). Como formulado por Marx (2013) ao explicar o fetiche da mercadoria, de modo autônomo, cada produtor, cada setor da economia decide o quê e quanto produzir e só quando o produto está no mercado é que se averigua sua utilidade e o atendimento de uma necessidade.

A moradia se destaca desse conjunto de necessidades e/ou de direitos pela sua especificidade. É uma mercadoria que não é consumida no processo da reprodução e mantém-se, dependendo de suas características construtivas, por longos períodos de tempos. Precisa para sua edificação da terra que não é reproduzível e sim uma dádiva na natureza, definida na propriedade como uma riqueza.

A terra é uma mercadoria assemelhada ao capital, pois se valoriza mesmo que nenhum trabalho tenha sido exercido diretamente sobre ela. As terras vazias e os imóveis localizados em áreas infraestruturadas que aguardam aumento de preço para serem comercializados são exemplos disso. Sem contar as áreas/terrenos/glebas vazias, há, nas cidades brasileiras, cerca de 6,05 milhões de imóveis desocupados. São imóveis que não cumprem sua função social de acordo com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), demonstrando que não há equivalência entre a necessidade para sobreviver, as terras/edificações com predomínio de valor de uso e as terras/edificações com predomínio do valor de troca. As terras/imóveis são deixadas vagas para especular, pois qualquer produção que ocorra nas suas imediações aumenta o seu preço.

É da propriedade da terra que se obtêm rendas que se alteram ao longo do tempo e do espaço. Quanto mais cidade se produz, maior é a renda da terra, um valor que concretiza o preço básico da terra e das edificações. Assim, a propriedade da terra permite a obtenção de rendas. O título de propriedade garante a renda de monopólio – o monopólio de ter a propriedade de um lugar. A renda absoluta representa o preço básico e seu aumento, no geral, coincide com a produção do espaço. Dependendo da localização e das características da produção do espaço, da infraestrutura e dos equipamentos coletivos, tem-se a renda diferencial (Jaramillo, 2009; Bastos, 2020). Em geral, a moradia dos trabalhadores de baixos rendimentos localiza-se em áreas com menos infraestrutura e equipamentos coletivos, retratando a propriedade da terra e das edificações como inerente à desigualdade socioespacial e à negação da propriedade, mesmo como valor de uso, para os trabalhadores (Rodrigues, 2019)³.

A apropriação da renda, embora a produção na e da cidade seja produto do trabalho, é realizada pelos proprietários que têm a terra com o predomínio do valor de troca. Em São Paulo, uma das maiores cidades do Brasil, apenas 1% dos proprietários (22.400 pessoas) concentram 25% de todos os imóveis registrados na cidade, o que significa 45% do valor imobiliário municipal com uma riqueza calculada em cerca de R\$ 749 bilhões de reais. Considerando somente esses dados, tais proprietários possuem, em imóveis urbanos, uma média de R\$ 34 milhões por pessoa, o que significa em torno de 600 vezes a média nacional de distribuição de patrimônio (Oxfam Brasil, 2017), o que contrasta

com o número de favelas, estimado em 2019 em 5.127 barracos de favelas e em 13.151 aglomerados, dispersos por 734 municípios⁴ (IBGE, 2020), com mais de 15 milhões de pessoas.

À renda da terra, na produção da moradia, adicionam-se os lucros obtidos pelos incorporadores, indústria de construção civil e de edificação, no processo de produção do e no espaço. Os lucros estão alicerçados na exploração da força de trabalho pelos detentores dos meios de produção. Os trabalhadores que edificam a cidade e a casa recebem um salário que deveria, como já dito, suprir as necessidades básicas para sua reprodução, entre as quais a moradia. Porém, também como demonstrado, os salários não permitem isso. O preço da casa aumenta a cada nova produção, expulsando os trabalhadores para áreas cada vez mais precárias e distantes.

Trata-se de um processo construtivo demorado que tem como bases: a) a propriedade da terra e a apropriação de rendas; b) o processo de incorporação e produção da unidade com atuação de incorporadores, indústria de construção civil, indústria de edificação, onde se obtém lucros; c) a alteração do preço não apenas da produção da unidade, mas da terra e do geral na cidade, já que a produção interfere nas rendas da terra; e d) a utilização do capital para financiamento do processo de produção/edificação, o que propicia a obtenção de juros para o setor financeiro. O financiamento pelo capital portador de juros pode ocorrer para os incorporadores, proprietários de terra, indústria de construção civil e de edificação. Ao final do processo, o crédito, para aqueles que podem pagar, se dará pela compra da casa própria com o predomínio do valor de uso, acrescentando-se os juros, mesmo quando é financiado pelo setor público. A moradia própria é uma mercadoria especial, fixada no espaço, com tempo de vida útil elevado e que tem para sua concretização a incorporação no preço inicial, seja de que forma for definido, de rendas, lucros e juros. De modo geral, ela representa a produção do espaço e a reprodução das relações sociais.

É nessa perspectiva de análise que ponderamos como a mercadoria terra/casa, alugada, comprada e vendida no mercado, uma necessidade vital, suprida pela venda da força de trabalho, é um direito a ser universalizado, ou seja, a moradia é uma mercadoria e, ao mesmo tempo, uma necessidade e um direito a ser conquistado. É um direito, uma necessidade vital para a realização da vida, pois ninguém vive sem ocupar espaço e realizar tarefas indispensáveis à vida. A pandemia do coronavírus mostrou a importância da casa/moradia/teto para evitar-se a maior disseminação do vírus. Porém, contrariando todas as leis e normas sobre o direito à moradia, de maio de 2020 a maio de 2021, mais de 14 mil famílias foram despejadas e 75 mil estão ainda ameaçadas de despejo, os quais estão suspensos até dezembro de 2021, em função da Lei 14.216 de 2021 (Brasil, 2021)⁵.

Como atendimento de “necessidade”, o direito é desvalorizado e não se concretiza na realidade quando o próprio Estado promove reintegração de propriedades (chamada de reintegração de posse, mas que é de propriedade, porque a posse já é de quem está sendo removido). Por isso, é fundamental que o direito à moradia, uma conquista civilizatória, seja compreendido em toda a sua complexidade.

O reconhecimento do direito à moradia deve-se à sua importância para a reprodução da vida. Não é possível que uma propriedade sem uso tenha prioridade sobre a vida. A casa não se consome como as demais mercadorias indispensáveis para a reprodução. É uma mercadoria que é paga em dinheiro. Duas mercadorias do modo de produção se contrapõem sem que sejam valorizadas na mesma dimensão: a venda da força de trabalho pelo qual se recebe um salário e a mercadoria terra/casa que aumenta de preço independente do trabalho nela realizado. Os trabalhadores de baixos salários não conseguem suprir suas necessidades de ter um teto tanto pela defasagem de preço como

pela valorização da propriedade em detrimento da vida. A mercadoria força de trabalho tem como equivalente o dinheiro, como todas as mercadorias, que não é suficiente para comprar as demais mercadorias necessárias à reprodução. Com o Estado brasileiro tem atuado para atender a esta necessidade, a este direito?

AS POLÍTICAS DE MORADIA ESTATAIS: DE ONDE VEM OS RECURSOS PARA A MORADIA POPULAR?

Corroborando que o direito à moradia tem de ser o fundamento para uma política pública, constatamos que a maior parte dos recursos para produção de novas unidades habitacionais são provenientes do mundo do trabalho. Além disso, são os trabalhadores que pagam, com seus salários, quando adquirem ou alugam uma unidade construída pelo aparato estatal.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões, por categoria profissional, foram criados na primeira metade da década de 1930 e previam indenizações em caso de acidente ou moléstia profissional e aposentadorias por idade e ou invalidez. Naquele momento, criou-se também a carteira predial que possibilitava a compra ou a locação de imóveis dos trabalhadores ligados ao sistema previdenciário, cujo pagamento era realizado com os salários. Os recursos para os Institutos eram provenientes das contribuições de empregadores (8%) e empregados (8%) e a partir deles é que se criou o sistema de seguridade social e sua carteira predial. Na década de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social uniformizou e ampliou os direitos dos segurados dos diferentes institutos e, em 1966, a carteira predial foi extinta (Bonduki, 1998).

As aposentadorias se expandiram ao longo do tempo, esgotando os recursos da carteira predial. Desde a sua criação até sua extinção, no início da década de 1960, produziu cerca de 134.000 unidades destinadas aos trabalhadores de acordo com sua ligação com o Sistema de Previdência Social. Como foi dito, os recursos para a produção de unidades advinham das contribuições do mundo do trabalho. Além disso, prontas as unidades, os trabalhadores, com seus salários, é que pagavam pelo aluguel ou pela compra, ou seja, uma necessidade que foi suprida pelo mundo do trabalho.

Outra produção habitacional adveio da Fundação Casa Popular, criada em 1946 e extinta em 1964. Embora produzisse e financiasse unidades habitacionais com recursos provenientes da união, sem vínculos direto com o mundo do trabalho, ao vender as moradias aos trabalhadores, estes pagavam-nas com os salários, evidenciando, novamente, que a necessidade é suprida pelo próprio trabalhador na compra da mercadoria moradia. Essa fundação produziu durante seu tempo de existência cerca de 17 mil unidades.

Em 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) cujos recursos advieram, a partir de 1966, do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS). A criação do FGTS alterou a legislação trabalhista com o objetivo de obter recursos para a produção de conjuntos habitacionais, ou seja, os recursos para a compra de terras e para a edificação são provenientes do mundo do trabalho (Rodrigues, 2015). A compra das unidades com prazo de pagamento de até 25 anos é paga com o dinheiro de salários. Assim, evidencia-se, mais uma vez, que o atendimento da necessidade e/ou do direito é realizado não como um princípio geral, mas financiando pelo mundo do trabalho. Importante destacar que há recursos para a produção de moradias para outras faixas salariais como o financiamento pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Neste caso, o comprador precisa ter uma poupança anterior à compra da unidade e, também, utilizar recursos do FGTS, ou seja, do mundo do trabalho igualmente.

Com o aumento do desemprego, a retirada por dispensa e o baixo salário-mínimo, os recursos para a habitação diminuíram, causando a extinção do BNH em 1986, quando os recursos passaram a ser administrados pela Caixa Econômica Federal (CEF), que não tinha uma política habitacional. Vê-se, com isso, que a necessidade é suprida não apenas pelo salário, ao pagar pela mercadoria casa, mas também pelos recursos que propiciam a produção advindos do mundo do trabalho. Durante o seu tempo de existência, o BNH construiu cerca de 400 mil unidades em grandes conjuntos habitacionais, localizados nas periferias urbanas e sem infraestrutura e equipamentos coletivos. Pela dimensão dos conjuntos habitacionais, verdadeiras cidades sem equipamentos foram construídas. Até aqui falamos de produção de moradia como política pública que se reveste de atendimento da necessidade, pois a moradia como direito só foi incluída na Constituição a partir de 1996.

Durante o período de 1986 até 2009, não houve política nacional de habitação mesmo após a inclusão do Direito à Moradia na Constituição Brasileira e da promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que regulamentou a função social da propriedade urbana. O que havia eram linhas de financiamento que se utilizavam também de recursos provenientes do FGTS. Naquele período, as favelas, os cortiços e as casas precárias nas periferias das cidades aumentaram, ou seja, houve um aumento do *déficit* habitacional, tanto qualitativo (qualidade da moradia) como quantitativo (necessidade de produção de novas unidades).

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, realizaram-se Conferências Municipais, Estaduais e Nacional a partir das quais se estabeleceu, em 2004, o Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano com as diretrizes para as políticas de Habitação, Desenvolvimento Urbano, Saneamento Básico e Mobilidade Urbana (Brasil, 2004b). Na primeira conferência, em 2003, o Conselho das Cidades, composto por entidades da sociedade civil, movimentos populares e governos, foi eleito com o objetivo, entre outros, de propor e acompanhar a política governamental em relação às cidades. Tal Conselho foi extinto após o golpe de 2016. Em 2023 tanto o Ministério como o Conselho das Cidades foram reativados e organizados, agora em maio de 2025, a realização VI Conferência Nacional das Cidades nas etapas municipais, estaduais e nacional. Esta recomposição pode ser um indicativo de reconstrução de uma política nacional, embora não necessariamente implique em atendimento da necessidade e do direito à moradia, pois como estamos apontando não se trata apenas da produção de novas moradias, mas da relação entre a moradia como necessidade, como direito e como mercadoria. Uma mercadoria que não é acessível aos trabalhadores de baixos salários.

A Política Nacional de Habitação constante no Programa Nacional de Habitação definiu, entre seus princípios, o direito à moradia como um direito humano; a moradia digna como direito e vetor de inclusão social; a função social da propriedade urbana; a questão habitacional como uma política de Estado; e a gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade. Importante salientar que o direito à moradia consta como um princípio a ser atingido com a universalização de acesso à moradia digna; a promoção da urbanização; e a regularização de assentamentos precários. A urbanização e a regularização dos assentamentos de favelas e ocupações são fundamentais para se atingir o direito à moradia, em especial na ausência de recursos. O Programa Nacional de Habitação tem também como objetivo incentivar a geração de emprego e renda, apoiando-se na capacidade da indústria de construção de mobilizar mão de obra e utilizar insumos nacionais (Brasil, 2004a).

Os recursos para a implementação da Política Nacional de Habitação foram, em sua maior parte, também provenientes do mundo do trabalho que ampliou sua potencialidade com o aumento de

emprego formal e a retomada, ainda que insuficiente, do valor real do SM para suprir as necessidades básicas. Junto com os recursos do FGTS, a aprovação da Lei de Iniciativa Popular, criando o Fundo Nacional de Habitação (FNHIS), administrado pelo Conselho das Cidades, possibilitou que, em 2009, fosse retomado um Programa Nacional de Habitação de Interesse Social com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que incluía, além da produção de unidades, a regularização fundiária de interesse social, ampliando seu escopo para urbanizar favelas e ocupações precárias (Brasil, 2009). Cabe ressaltar que no período de implementação do neoliberalismo (década de 1990), não houve política nacional de habitação. A provisão de moradia ficou restrita a programas e a atendimentos individuais, utilizando-se recursos do FGTS vinculados a Caixa Econômica Federal e ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

A maioria dos recursos, com a diminuição do desemprego e o aumento do valor real do SM naquela época, provém do mundo do trabalho. Não houve compra de terras pelo Estado, pois a produção foi entregue para o setor privado que recebe quando as unidades estão prontas; o financiamento para os compradores é realizado pelo setor público. Há subsídios importantes para as faixas salariais mais baixas, provenientes de recursos da união como o FNHIS e o Fundo de Arrendamento Domiciliar, em especial para o PMCMV-Entidades, cuja produção é realizada por entidades de movimentos populares. A produção do programa para entidades é numericamente restrita. De qualquer modo, os seus recursos são garantidos pelo mundo do trabalho e as unidades pagas com os salários recebidos, ou seja, pelo trabalho também. A partir desse programa, foram entregues mais de 5 milhões de unidades e outras estão sendo entregues, porém em função de alteração governamental entre 2018 a 2023 não houve novas contratações, inclusive houve alteração do nome do programa para casa verde amarela. Em 2023 as contratações foram retomadas e até maio de 2025 foram produzidas cerca de 1,4 milhão de novas unidades habitacionais. A ampliação das faixas renda (faixa4) que vai atender famílias com renda de até R\$ 12 mil, a expectativa é chegar a 3 milhões de moradias até o final de 2026 (Brasil, 2025).

Ainda que seja explicitado como princípio o direito à moradia como direito humano, e que sejam destacados como objetivos universalizar o acesso à moradia, não se altera a dinâmica da propriedade da terra e dos meios de produção e utiliza-se recursos do mundo do trabalho, seja por meio de fundos ou pelo pagamento realizado por meio dos salários. Além disso, as unidades para a população de mais baixa renda estão localizadas, como nos períodos anteriores, em áreas periféricas, sem infraestrutura e equipamentos coletivos de qualidade. Assim, parece que como necessidade só se considera a casa precária sem relacionar com o lugar onde ela se insere. Como direito, está muito longe da universalidade, pois atende a uma pequena parcela da população a qual paga duplamente por ela, com os recursos do mundo do trabalho e com seu salário.

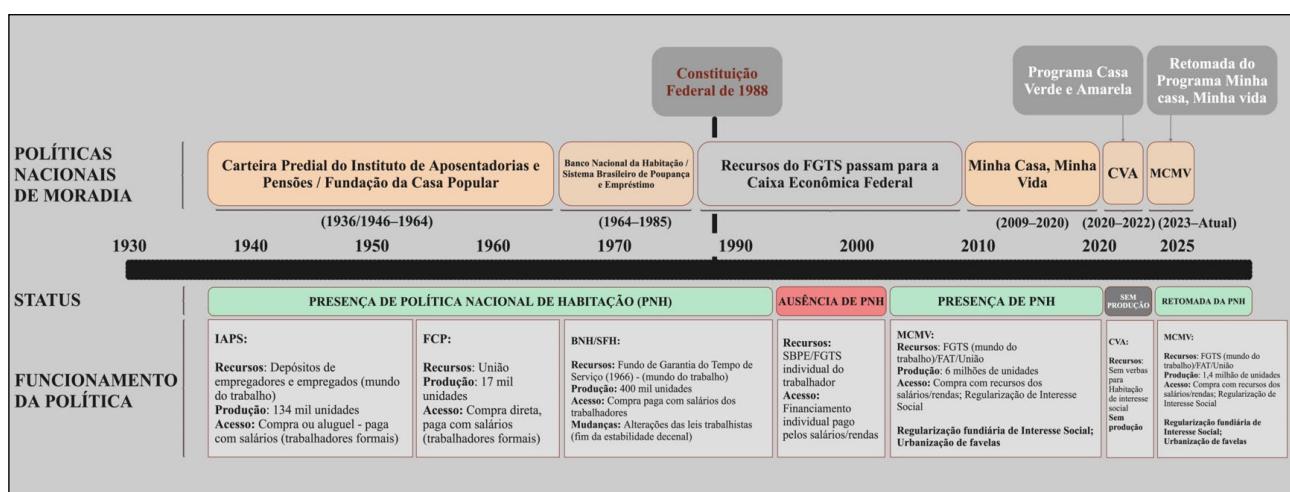
Além de se utilizar recursos do mundo do trabalho e de os trabalhadores pagarem pela compra, mesmo que em parte a preços subsidiados, os conjuntos são distantes e sem infraestrutura. Para atender a uma necessidade, agora um direito constitucional, há uma produção em larga escala que aumenta o preço da terra e das edificações. Contradicitoriamente, se exclui do acesso a parcela que não foi atendida pelo programa.

Após o golpe que derrubou a Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, o PMCMV atendeu apenas as obras já contratadas e ficou praticamente parado. Em 2021, foi substituído pelo Programa Casa Verde Amarela que não teve nenhuma produção e do qual foi excluída a parcela que tem mais baixos salários. Os recursos provenientes do mundo do trabalho escassearam com a reforma trabalhista de 2017, com a

precarização das relações de trabalho e com a “contratação” não reconhecida pelas plataformas digitais. A moradia como direito desapareceu dos documentos oficiais e não houve durante o período de 2016 a 2022, preocupação alguma com o atendimento da necessidade, como assinalamos em relação aos despejos durante a pandemia quando um Projeto de Lei que suspendia tais despejos foi vetado pelo então presidente da República, Jair Bolsonaro, mas o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional.

O Programa MCMV foi retomado em 2023 e até 2026, tem a meta de contratar e entregar 3 milhões de novas moradias pelo programa, porém como já dito não tem como suprir as necessidades e está muito longe de atender aos direitos.

A Figura 1, sobre as políticas públicas de produção de moradia, dá uma ideia do processo pelo qual se produz novas unidades para a população de baixos salários. Apesar do volume de produção, tanto no período do BNH quanto na produção do MCMV, esbarra-se na contradição de a casa ser uma necessidade (ninguém vive sem um lugar para morar), de ser um direito (que deveria ser acessível a todos) e uma mercadoria (que é fixa no espaço e que aumenta de preço com a produção da e na cidade). Uma mercadoria sem correlação com a necessidade e o direito, com os salários que deveriam permitir o acesso à moradia, mas com relação direta com as rendas, lucros e juros, inerentes aos processos de urbanização capitalista. Uma mercadoria que, mesmo no âmbito das políticas públicas, têm seus recursos advindos do mundo do trabalho.



Fonte: Elaborado por Arlete Moysés Rodrigues e Flávio Lima.

Figura 1. Políticas públicas de produção de moradia no Brasil.

O atendimento ao direito à moradia com a regularização fundiária de interesse social, que era uma meta no período de 2003 até 2016, possibilitava a permanência no lugar ocupado e uma urbanização mais adequada. Porém, a aprovação da Lei 13.465/2017 (Brasil, 2017a) extinguiu toda a parte que tratava da regularização fundiária de interesse social que constava da Lei do PMCMV. Apesar da regularização fundiária não afetar a propriedade da terra e ser aplicável em pequena extensão de terras, o seu princípio colocava em destaque o direito à cidade e, desse modo, ao ter sido suprimida (Rodrigues, 2019), a moradia como necessidade e principalmente como direito não se concretiza. O objetivo da nova lei é priorizar a titulação de terras ocupadas irregularmente, ou seja, que a terra tenha valor de troca em detrimento do valor de uso.

CONCLUSÕES

O Direito à Moradia, ainda que atualmente seja apenas retórico, mostra a importância da moradia para a vida cotidiana e das lutas dos movimentos populares para seu reconhecimento e sua implementação. A terra é uma mercadoria fixa, não se desloca. O que se desloca é o título de propriedade. Ela é uma mercadoria fixa no espaço que se valoriza pela produção social do e no espaço, possibilitada pelo monopólio da propriedade e a apropriação de rendas. Tem preço diferenciado em função de sua localização, o que explica o porquê de as moradias para os trabalhadores estarem situadas em áreas sem infraestrutura, menos valorizadas para o capital.

O processo de parcelamento do solo e a edificação das unidades, realizados pelos agentes tipicamente capitalistas, proprietários dos meios de produção, são concretizados pelo trabalho, mas os lucros ficam com os proprietários. Os trabalhadores, ao venderem sua força de trabalho, recebem salários que deveriam propiciar o atendimento das suas necessidades, entre as quais pagar por um imóvel para morar. Porém, como o salário é insuficiente, é necessário que se amplie o princípio do direito de moradia digna que garanta a universalidade. Cabe ao Estado atuar para atender a esta necessidade, regulando os salários e atentando para o direito à moradia, além de atuar na produção de unidades habitacionais e na regularização fundiária de interesse social.

Ao atuar para produzir moradias que interessam ao mundo do trabalho, mas também ao capital, como ficou evidente com o PMCMV, têm-se o atendimento da necessidade para alguns: mesmo que se tenha produzido 5 milhões de unidades, esse número é insuficiente. Atuar na produção incentiva a indústria de construção civil, gera empregos e renda, propicia a expansão urbana e a acumulação de capitais. Contudo, provoca, ao mesmo tempo, aumento do preço da terra e das edificações e, consequentemente, da apropriação da renda da terra. Se atende a alguns, dificulta, pelo aumento do preço em geral, que outros tenham acesso à moradia. Desse modo, a atuação do Estado na produção de moradias para os trabalhadores gera contradições inerentes à produção do espaço urbano capitalista e à reprodução das condições sociais de existência, porém, é fundamental a sua atuação para avançar na consecução do direito à moradia digna.

A moradia é uma mercadoria com características especiais, pois qualquer produção no espaço altera o preço da terra e das edificações. Não é apenas uma necessidade, embora possa dizer respeito a um grande grupo social. Tem que ser um direito para ser universalizado. Para obtenção real da moradia como um direito social, é fundamental o avanço para o direito à cidade que represente outra forma de produzir a cidade. É impossível desvincular o direito à moradia da mercadoria terra/casa e da necessidade da reprodução da força de trabalho. Para ser um direito, é o Estado que deveria suprir esta necessidade de moradia.

A casa é uma mercadoria, um bem pessoal, fundamental para garantia da sobrevivência. É um bem pessoal com predomínio de uso. É um direito e é necessário que o Estado brasileiro atenda ao que está colocado na Constituição brasileira, regularizando as áreas ocupadas para moradia própria, urbanizando áreas de favelas e construindo moradias populares, porque, afinal, é o trabalhador que, direta ou indiretamente, produz a casa e a cidade. A moradia ser uma mercadoria, uma necessidade básica e um direito é contradição inerente ao modo de produção capitalista, mas é preciso desvendar para que possamos, ao compreender as contradições e os conflitos, lutar para que esta mercadoria, como valor de uso, seja ampliada como direito à propriedade de um bem duradouro.

Analisar a contradição de a mercadoria terra/casa ser um direito mesmo sendo uma mercadoria é retirar alguns dos véus que impedem a compreensão de que a venda da mercadoria força de trabalho deveria possibilitar um abrigo adequado. É demonstrar também que parte dos recursos para as políticas públicas de moradia popular advém do mundo do trabalho e evidenciar suas fragilidades. É compreender a dimensão da produção e da reprodução do espaço urbano.

REFERÊNCIAS

- AGENDA HABITAT II. Report of the United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II)** – 1996. Istanbul, 3-14 June 1996. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp>. Acesso em: 25 maio 2021.
- BASTOS, R. D.** Superespeculação imobiliária: a elevação excepcional e generalizada dos preços dos imóveis urbanos. In: A. M. Suave (Org.), **O urbano em questão: Reflexões Críticas** (pp.73 a98) São Paulo: Editora LiberArs, 2020.
- BONDUKI, N.** **Origens da Habitação Social no Brasil:** Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 3^a edição. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.
- BRASIL. Lei N° 11.977, de 7 julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Diário Oficial União: Brasília. DF, 08 jul, 2009.
- BRASIL** Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** DOU. Brasília, 5 de outubro de 1988.
- BRASIL**, 2025. **Agência Gov. Minha Casa, Minha Vida deve chegar a 3 milhões de moradias até 2026.** Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202504/minha-casa-minha-vida-deve-chegar-a-3-milhoes-de-moradias-ate-2026>. Acesso em 19 de maio de 2025.
- BRASIL**. Consolidação das Leis de Trabalho. **Lei N° 185, de 14 de janeiro de 1936.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 30 de agosto de 2021.
- BRASIL. Lei 13.465, de 11 julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providencias. Diário Oficial da União: Brasília. DF. 08 set. 2017a.
- BRASIL. Lei nº 10.257/2001.** Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União: Brasília. DF, 10 jul. 2001.
- BRASIL. Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017.** 2017. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13467&ano=2017&ato=91eUTTU5EeZpWTaca>. Acesso em: 22 de maio de 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro 2021.** Suspende até 31 de dezembro de 2021 o cumprimento de medidas judiciais e administrativas que resultem em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, desde que a ocupação seja anterior a 31 de março de 2021.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento urbano.** Cadernos MCidades. Desenvolvimento Urbano. MCidades. Brasília. DF, 2004b.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação.** Cadernos MCidades. Habitação. MCidades. Brasília. DF, 2004^a.
- CHAUÍ, M.** Democracia e sociedade autoritária. **Revista Comunicação & Informação**, [S.I.], v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/24574/14151>.

Acesso em: 21 de janeiro de 2021.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Salário-Mínimo nominal e necessário – 2025**. São Paulo: DIEESE. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2021> Acesso em 05 maio de 2025.

FIPE-ZAP – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. **Índice Fipezap. Fipe, 2021**. Disponível em: <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/>. Acesso em: 9 de maio de 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019**. FJP, Belo Horizonte, 2020.

HELLER, A. **Teoria de las necesidades em Marx**. Barcelona: Editora Península, 1978.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estimativa de domicílios ocupados para operação do Censo Demográfico – 2020. In: IBGE. **Aglomerados Subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Rio de Janeiro, 18 maio 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf. Acesso em 20 de maio de 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html>. Acesso em 19 de maio de 2021.

JARAMILLO, G. S. **Hacia uma teoria de la renda del suelo urbano**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro I. São Paulo. Boitempo Editorial, 2013.

OXFAM BRASIL. **Nós e as Desigualdades**. Pesquisa – 2017. Oxfam Brasil, São Paulo, dez. 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2017/>. Acesso em: 21 de maio 2021.

PORTUGAL. **Constituição da República de Portugal**. 2005. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em: 30 de setembro de 2021.

RODRIGUES, A. M. A propriedade da terra como um elemento da desigualdade territorial nas cidades brasileiras. **Revista Iberografias**, Coimbra, Portugal. Novas Fronteiras, Outros Diálogos: Cooperação e Desenvolvimento Territorial, 2019.

RODRIGUES, A. M. Política Habitacional e a Intervenção no Espaço Urbano. In A. Ferreira; J. Rua; R. Matos, **Desafios da Metropolização do Espaço** (pp. 253 - 272). Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2015.